

36  
2ej.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

## *LA CERTIFICACION ESTADOUNIDENSE SOBRE COOPERACION DE LOS GOBIERNOS EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS: SU APLICACION A MEXICO DE 1987 A 1990*

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

**P R E S E N T A :**

**LAURA E. RAMIREZ APAEZ**

ASESOR: DR. JOSE G. CABRA YBARRA

MEXICO, D. F.

1992

**FALLA DE ORIGEN**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## I N D I C E

### INTRODUCCION

#### I.- ESTADOS UNIDOS FRENTE AL NARCOTRAFICO

I.I.- El interés nacional norteamericano ante el problema del narcotráfico	1
I.I.I.- Importancia de las drogas	2
I.I.II.-Consecuencias del uso de las drogas	9
I.I.II.I.- Económicas	9
I.I.II.II.- Sociales	12
I.I.II.III.-Políticas	15
I.I.III.Importancia del narcotráfico en el problema de la adicción	16
I.I.III.I.- Principales abastecedores de drogas a Estados Unidos	17
I.I.III.II.-Relación drogadicción-nar cotráfico, visión norteamericana	20
I.II.-Objetivos de la política exterior norteamer icana y delimitación de responsabilidades	24

#### II.- LA CERTIFICACION ESTADOUNIDENSE SOBRE COOPERACION EN LA LUCHA CONTRA LA PRODUCCION, MANUFACTURA Y TRAFICO ILEGALES DE DROGAS Y LAVADO DE DINERO.

II.I.- Conceptualización	33
II.II.-Atecedentes	37
II.II.I.- Ley Pública 87 - 195	39
II.II.II.-Otras disposiciones legales sobre la materia	
II.II.II.I.- Ley Pública 92-226	41
II.II.II.II.- Ley Pública 93-189	43
II.II.II.III.-Ley Pública 93-018	44
II.II.II.IV.- Ley Pública 94-329	45
II.II.II.V.- Ley Pública 98-164	46
II.II.II.VI.- ley Pública 99-83	54

II.III.- La legislación estadounidense actual y la práctica política de la certificación	56
II.III.I.- Consideraciones Generales	50
II.III.II.-Enmiendas de las leyes publicas 99-570 y 100-090 que influyen en el proceso de la certificación	60
II.III.III.Factores que influyeron en la aprobación de la legislación antidrogas	63
II.III.IV.-El proceso de la certificación	70
II.III.IV.I.- Responsabilidades presidenciales	70
II.III.IV.II.-Responsabilidades del Congreso	83
II.IV.- Aplicación General y efectividad de la práctica política de la certificación	86
II.IV.I.- Aplicación General	87
II.IV.II.-Efectividad	92

### III.- EL PROCESO DE LA CERTIFICACION Y SU APLICACION A MEXICO (1987-1990)

III.I.- México ante la legislación antinarcoóticos estadounidense	101
III.I.I.- Disposiciones que afectan a México	101
III.I.II.- Implicaciones de estas disposiciones para México	107
III.II.-factores que influyeron en la promulgación de disposiciones contra México	116
III.III.Aplicación	123
III.III.I.- certificación de 1987	123
III.III.II.- certificación de 1988	130
III.III.III.-Certificación de 1989	137
III.III.IV.- certificación de 1990	145

IV.- LA POLITICA MEXICANA CONTRA LAS DROGAS ANTE LA CERTIFICACION ESTADOUNIDENSE	
IV.I.- El interés nacional mexicano y el problema de las drogas	153
IV.II.- Posición de México ante la política de la certificación	162
IV.III. Política interna	168
IV.IV.- Política exterior	176
CONCLUSIONES	188
BIBLIOGRAFIA	195

## INTRODUCCION

En los últimos años el tema del consumo y tráfico ilegal de drogas ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia debido a los efectos que tiene en los planos económico, político y social a nivel internacional; dichos fenómenos han ido creciendo e involucrando a un considerable número de Estados de manera diferente, entre ellos de manera muy particular a México y a Estados Unidos.

Estados Unidos se ha convertido en el mayor consumidor de drogas en el mundo por lo que ha tenido que padecer importantes consecuencias negativas en los ámbitos político, económico, social y cultural. En consecuencia, para el gobierno norteamericano el tráfico de estupefacientes, y en general el problema de las drogas, se ha convertido en una razón de Estado que lo ha llevado a desarrollar acciones más allá de sus fronteras tanto en el plano de cooperación con gobiernos, como en la coacción a través de fórmulas políticas condicionantes de la ayuda, el comercio o la asistencia bilateral, para tratar de satisfacer de esta manera demandas internas que reclaman la adopción de medidas que estén orientadas a resolver, o por lo menos a aminorar, el problema de la adicción de drogas entre su población.

México, aún cuando sus niveles de adicción no constituyen todavía un problema social importante, se ha visto involucrado en otros aspectos del problema: 1) El ser un importante abastecedor

de heroína y marihuana para Estados Unidos por diferentes factores que van, desde las características climatológicas propias de nuestro país hasta la crisis económica en que se ha visto envuelto en los últimos años; 2) El territorio mexicano ha sido utilizado como el principal puente para la entrada de estupefacientes a Estados Unidos; 3) La expansión de altos niveles de corrupción por las características propias que tiene el tráfico ilegal de drogas.

Estos fenómenos han provocado que en diferentes momentos, la relación entre ambos países se vea afectada de manera negativa, y que incluso, el tema de las drogas pueda influir en otros temas importantes de la relación bilateral, como por ejemplo el turismo o el comercio.

Como resultado de lo anterior, y por algunos sucesos ocurridos durante 1984 y 1985 (el asesinato y secuestro de dos agentes de la D.E.A. en México, y el considerable aumento de las exportaciones de estupefacientes a Estados Unidos, que convertían a nuestro país en uno de sus abastecedores más importantes de marihuana ), el tema del narcotráfico se ha convertido en una constante en la agenda de las relaciones México-Estados Unidos con diferentes matices, determinados éstos por el ánimo prevaleciente en norteamérica sobre el tema. De ahí el interés por su estudio, pues además de su importancia, las más de las veces ha constituido un punto de fricción entre los gobiernos de ambos países en los últimos años.

Una de las principales prácticas utilizadas en el manejo del

tema, que ha ocasionado fricciones en diferentes momentos de la relación bilateral, es el de la certificación anual que el gobierno de Estados Unidos otorga a países que han cooperado plenamente en la lucha contra el narcotráfico, tanto en el plano interno como en el internacional, y cuya consecuencia es, en caso afirmativo, la continuidad de ciertas políticas de cooperación, ventajas comerciales o financieras; en el caso contrario, la reducción o suspensión de las mismas y el consecuente deterioro de la relación con el país de que se trate.

Teniendo en cuenta lo anterior, aún cuando México ha sido certificado todos los años desde 1987, y pese a que diferentes funcionarios del gobierno mexicano han calificado a aquel recurso como un acto unilateral e intervencionista, es necesario entender qué es la certificación, cuál es su dinámica y cómo es que se ha aplicado a nuestro país y cuáles sus consecuencias de distinto orden. Por ello el objetivo central de la presente investigación será el de explicar el proceso de certificación norteamericana en materia de drogas.

Entender esta política, resulta por demás importante en el caso de México dada la estrechez e importancia de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, así como para poder dar una interpretación adecuada a una política que a simple vista podría parecer un retroceso de nuestra política exterior como expresión del grado de dependencia respecto a la Unión Americana. Sobre todo si tomamos en cuenta que el tema, por la visión que en nuestro país se tiene del proceso de la certificación, ha sido

poco estudiado.

Por otra parte, si no se conoce el problema dentro del contexto norteamericano, se podría interpretar al proceso de certificación como un acto que pretende servir como un instrumento de presión en la relación con países que permita mayores márgenes de negociación en ámbitos distintos de su agenda bilateral, sin incorporar otros elementos que también influyen en el problema y que son determinantes en las soluciones que tratan de darse al interior como al exterior.

Por ello, los objetivos de la presente investigación son:

1.- Ubicar la dimensión que tiene el problema del narcotráfico, y en consecuencia el de la drogadicción, para Estados Unidos.

2.- Entender la política de la certificación anual de cooperación en la lucha contra el narcotráfico emitida por Estados Unidos.

3.- Explicar la manera en que la práctica de la certificación en materia de drogas ha sido aplicada a México.

4.- Explicar la respuesta del gobierno mexicano a la práctica política de la certificación estadounidense y su influencia en la lucha de México contra el problema de las drogas.

Para lograr lo anterior, en el primer capítulo se explica lo que representa el narcotráfico para Estados Unidos, refiriéndonos antes al problema de la drogadicción y a sus consecuencias, para ubicar de esta manera la relación existente entre ambos fenómenos dadas las particularidades que ellos presentan en este país; lo

anterior permite establecer de qué manera es afectado el interés nacional norteamericano y en razón de que es que su política exterior es trazada. La importancia de este capítulo es permitir hacer una evaluación real del tema en Estados Unidos, para tratar con ello de entender cuál es la lógica que el gobierno norteamericano sigue en su política para resolver el problema de la drogadicción y el narcotráfico en el plano externo.

En el segundo capítulo se habla concretamente del fenómeno de la certificación, tratando en primer lugar de conceptualizar lo que esta política representa. En este apartado se explica cómo ha ido evolucionando la certificación en materia de drogas, por lo que se hace un seguimiento de las diferentes disposiciones legales en las que podemos encontrar sus antecedentes hasta llegar a la legislación vigente en materia de control internacional de narcóticos, explicándose en ella por qué se adoptan disposiciones tan duras a las tradicionales en esta materia.

En segundo lugar, se explica cómo funciona la práctica política de la certificación de acuerdo a las responsabilidades que en ella tienen tanto el Poder ejecutivo como el poder Legislativo norteamericanos, así como las implicaciones que tiene el que un país sea descertificado según estas leyes. Por último, se explica de manera general cómo se ha aplicado la certificación a diferentes países en 1987, 1988 y 1989 (pues para el año de 1990 la información no se encontraba aún disponible en México), haciéndose algunos comentarios de la efectividad de dicha

práctica.

El tercer capítulo se refiere a la manera en que el proceso de la certificación se ha aplicado a México desde 1987 hasta 1990. Antes de esta explicación, se menciona de qué manera nuestro país es afectado por la Legislación de Control Internacional de Narcóticos de Estados Unidos, haciéndose alusión a algunas disposiciones que, por referirse específicamente a México no fueron explicadas en el segundo capítulo. También se explica qué factores fueron los que influyeron en la adopción de una actitud agresiva hacia nuestro país cuando estas leyes fueron aprobadas.

En la explicación de la certificación de cada año trata de resaltarse la manera en que dicha política ha sido utilizada como un instrumento de presión en la relación bilateral entre México y Estados Unidos, además se incluye una breve explicación sobre la reconsideración que de esta política el gobierno estadounidense emite en agosto de cada año; sin embargo, hay que aclarar que debido a la insuficiencia de datos disponibles al respecto, este punto no pudo ser detallado como se deseaba, y para el de 1988 en especial, se careció de información.

En el cuarto capítulo se estudia lo que representa el problema de las drogas para México por la forma en que éste afecta su interés nacional, y se explica cuál ha sido la posición que nuestro gobierno ha adoptado ante la política antinarcóticos estadounidense y en general ante la manera en que debe combatirse al narcotráfico a nivel internacional.

Además, y haciendo referencia tanto a la política interna como a la política exterior, se explica la manera en que nuestro país ha combatido dicho problema tratándose de establecer su relación con el proceso de la certificación, así como las medidas que ha tomado México para aminorar los efectos negativos que la práctica en cuestión tiene en nuestro país.

Por último es necesario señalar que los datos proporcionados por las diferentes fuentes consultadas, aunque resultan útiles y necesarios para poder desarrollar investigaciones como la presente, deben ser tomadas con cierta reserva debido a diferentes factores como son:

- a).- El carácter ilícito de actividades tales como el consumo, producción, tráfico de drogas, la corrupción de autoridades, etc., que dificulta la obtención de datos suficientes y exactos.
- b).- Las encuestas nacionales sobre estos temas, tanto en Estados Unidos como en México, no se realizan periódicamente.
- c).- El tema de la adicción y tráfico de drogas se presta a manipulación política en ambos países.
- d).- El tema de la certificación estadounidense en materia de drogas no ha sido estudiado en México de manera profunda.

## CAPITULO I.

### ESTADOS UNIDOS FRENTE AL NARCOTRAFICO.

#### I.I.- EL INTERES NACIONAL NORTEAMERICANO ANTE EL PROBLEMA DEL NARCOTRAFICO.

Para poder entender cuál es la verdadera dimensión de los fenómenos de la drogadicción y el narcotráfico y, qué es lo que los ha convertido en temas candentes para la sociedad y el gobierno estadounidense se hará referencia a indicadores que nos den una idea aproximada de la manera en que el interés nacional(\*) se ve afectado, para así, entender en razón de qué es que se adoptan determinadas políticas; y para más adelante retomar estos elementos a fin de exponer algunas reflexiones sobre la importancia de ambos fenómenos en los Estados Unidos de América.

-----  
(\*) Constantemente se enriquece la literatura acerca del tema del interés nacional, lo cual revela, entre otras cosas, hasta qué grado los especialistas están luchando con el problema de la aclaración de este concepto así como la falta de unidad de criterio. Entre las obras principales podemos mencionar: In Defense of the National Interest por Hans f. Morgenthau (Nueva York: Alfred A. Knopf, Inc. 1951). Ideals and Self Interest in American's Foreign Relations por Robert Usgod (Chicago: University of Chicago Press 1953), y The American Tradition in Foreign Policy, por Frank Tannenbaum (Norman: University of Oklahoma Press, 1955). También han aparecido diversos artículos importantes en American Political Science Review, World Politics y Political Science Quarterly. En la presente investigación, por interés nacional en sentido amplio, entenderemos la suma de todas las necesidades, aspiraciones y exigencias de una nación, punto del cual debe partir toda política exterior. EN: CABRA Ybarra, José G. "Seminario Teórico Metodológico de Relaciones Internacionales de México", F.C.P. Y S., periodo 1989-I.

I.I.I.- Importancia de las Drogas.

I.I.I.I.- Consumo y Producción.

El consumo y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas son fenómenos padecidos desde hace muchos años por la sociedad norteamericana; sin embargo, la visión que se tenía de ellos era muy diferente a la actual. Hasta antes de los años setenta, se consideraba que el problema de la farmacodependencia se presentaba únicamente entre los criminales e inadaptados sociales; ahora en cambio, por la dimensión nacional de ésta y del narcotráfico, se ha aceptado oficialmente que no es una actividad marginal, sino que se presenta en un gran número de individuos con características socioeconómicas muy disímiles que han hecho que ese país se convierta en el mayor consumidor de drogas a nivel mundial. (\*)

Es por ello que recientemente el problema de la drogadicción, y consecuentemente el del narcotráfico, han cobrado una importancia sin precedente tanto para el gobierno como para la sociedad estadounidense.

Desde 1973, el entonces Presidente Richard Nixon declaró una guerra mundial generalizada contra las drogas, y años después, a pesar de que desde la primera administración del Presidente R.

-----  
 (\*) Un ejemplo bastante ilustrativo lo muestra el sur de Florida, en donde las drogas aportan anualmente casi la misma cantidad de dinero que el turismo (20 billones de dólares) y la agricultura (16 billones de dólares) EN: COOPER Mary, The Business of Drugs, Congressional Quarterly Inc. Washington D.C. 1989, P. 31.

Reagan se empezó a destacar la importancia que el tema tenía en aquel país, no fue sino hasta 1984 cuando su gobierno empezó a reconocer que eran los mayores consumidores de drogas en el mundo, dándole todavía mayor importancia al tema y destacando la necesidad de construir una estrategia nacional para prevenir el consumo y tráfico de drogas.

A la fecha, la importancia de este fenómeno no ha variado, sino que por el contrario, los datos arrojados por las investigaciones más recientes indican la existencia de un mercado de decenas de millones de usuarios de diferentes tipos de drogas. Mark Kleiman en su estudio titulado 'State and Social Drug Law Enforcement, Issues and Practices'(1) aporta los siguientes datos:

- a). Existen tres millones de usuarios que consumen marihuana más de una vez al día y 20 millones de usuarios regulares
- b). Existen 500 mil usuarios diarios de heroína y 1.5 millones en total;
- c). Existen 500 mil usuarios diarios de cocaína, cinco millones la usan mensualmente y son en total 10 millones de usuarios;
- d). Existen 500 mil usuarios de crack (\*);
- e). Existen 200 mil usuarios de PCP;
- f). Existen 2.5 millones de usuarios ilegales de alucinógenos, barbitúricos, anfetaminas, opiáceos sintéticos y tranquilizantes.

Estos datos colocan a la drogadicción -y al narcotráfico en

(1) Citado en: DEL VILLAR, S. "Perspectivas del Control del mercado de narcóticos: México y Estados Unidos" EN: GONZALEZ Guadalupe y Tienda M., México y Estados Unidos en la Cadena Internacional del Narcotráfico, México, F.C.E., 1989, p. 130 y 131.

(\*) La variación de este dato con el que se maneja posteriormente se debe a la fecha en que fueron realizados ambos estudios: el de M. Kleiman es de 1984 y el de Cooper es de 1989.

consecuencia como un problema de dimensiones gigantescas, pues significan que, de una población aproximada de 226 millones y medio de habitantes "37.7 millones son usuarios regulares de narcóticos ilícitos y entre 75 y 80 millones de habitantes o más son los demandantes estadounidenses regulares e irregulares de algún tipo de narcótico"(2), es decir que el 16 % de la población norteamericana utiliza regularmente las drogas y que entre 33 y 35 % de la población es demandante regular e irregular de éstas.

En estos datos coinciden actualmente la mayoría de las investigaciones realizadas sobre este tema, aún las de carácter oficial que señalan que para 1988, 70.4 millones de habitantes estadounidenses habían utilizado algún tipo de estupefaciente en su vida y que 23 millones eran consumidores habituales. (3)

Además de que estos indicadores son importantes por la cantidad de adictos a las drogas que reflejan, llama la atención también la actitud con que la sociedad joven norteamericana asume frente al fenómeno. Según las últimas encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Abuso de Estupefacientes (NIDA):

"para la gente joven de ahora, probar algún tipo de droga es, aparentemente, parte del patrón usual de maduración .. su uso está generalizado entre los jóvenes de 12 a 17 años (sobre todo el de marihuana) y entre los adultos jóvenes de 18 a 25 años, para ellos la frecuencia del uso de la droga a lo largo de su vida alcanza su nivel más alto durante los años de su juventud adulta con el 64 % del

(2) Ibid. p. 131

(3) AGUAYO Quezada S. "México en transición y Estados Unidos: Un problema de percepciones o de seguridad nacional?" EN: ROETT Riordan, México y Estados Unidos: El Manejo de la Relación, México, S.XXI, 1989, p. 218.

grupo de 18 a 25 años, declina al 60 % para los de 26 a 29 años y a sólo el 5 % para personas de 50 años o más". (4)

Esta actitud refleja una aceptación por parte de los jóvenes estadounidenses del consumo de drogas como parte del comportamiento natural de cualquier adolescente que vive en una sociedad libre, convirtiéndolo de esta manera dicho comportamiento en un hábito.

En el estudio realizado por el N.I.D.A., se dejó claro que la drogadicción en los Estados Unidos es similar en todo el territorio, aunque se registró un nivel ligeramente más elevado en la zona norte y el oeste y más baja en la zona central y sur. Es decir que se trata de un problema de carácter nacional, ya que se da prácticamente en todo el territorio del país, pues no obstante de que existen algunos aspectos particulares que son específicos de las grandes ciudades, su uso está difundido tanto en poblaciones pequeñas, como en las grandes concentraciones urbanas, como por ejemplo Nueva York, Los Angeles, Detroit, etc.

En cuanto al tipo de drogas que se consumen, a pesar de que para 1986 la marihuana aparecía como la droga que se consumía más frecuentemente, según Peter Rauter (5), analista de la Rand Corporation, actualmente este mercado ha sido nivelado y tal vez su consumo haya declinado y lo mismo pasa con la heroína; por el contrario, se ha registrado una demanda creciente de cocaína,

(4) BLANKEN J. Ann, "Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos" EN: GONZALEZ G., Op.Cit., p.49

(5) Citado en COOPER H.Mary, Op.Cit., p. 3

siendo el crack el que ha empezado a alcanzar los mismos niveles de consumo que en los años ochenta alcanzaron las drogas como la marihuana, ya que es una droga potente y barata que atrae fuertemente a la población joven y pobre.

Como puede apreciarse, estos niveles de consumo tan elevados necesariamente provocan grandes desequilibrios para la sociedad estadounidense en su conjunto, pues como se verá más adelante, no sólo enfrenta el problema de la adicción, sino que además, padece otros efectos negativos que ésta trae consigo, por lo que la población constantemente exige que el problema sea combatido a fin de satisfacer la seguridad y el bienestar del estado.

Una consecuencia lógica de las altas tasas de consumo de drogas descritas anteriormente, y de las políticas de erradicación e interceptación en otros países productores y de paso, es sin duda, el establecimiento de la producción interna de drogas en Estados Unidos.

De acuerdo con los datos obtenidos en informes del National Intelligence Consumers Committee (N.N.I.C.C.), la producción interna de droga en Estados Unidos se ha mantenido en un mismo nivel durante los últimos cuatro años -alrededor de dos mil toneladas-, pero debido a las importantes reducciones de otras fuentes de abastecimiento, ha incrementado su participación en la oferta total de 14 % en 1983 a 18 % en 1988 (6). Lo anterior significa que, conforme va avanzando el problema del consumo de

(6) COOPER H. Mary, Op.Cit., p.117

drogas, y otros países van instrumentando políticas más o menos eficaces para combatir al narcotráfico, en Estados Unidos se van dando elementos que tienden a agravar más el problema de las drogas en general y que muestran que el problema central a combatir no es la oferta, pues como se verá, el país empieza a jugar un papel cada vez más importante en su propio abastecimiento de estas sustancias ilícitas.

Estados Unidos no es un productor reportado oficialmente ni de cocaína ni de heroína; sin embargo, es productor muy significativo de marihuana, en especial de la variedad 'sin semilla' que es la droga más potente y cara. "Los cálculos que se han hecho de la participación estadounidense en la producción de esta droga varían de 51 % a 12 % "(7), estas fluctuaciones se han tratado de explicar por el aumento de los precios de importación de las drogas, dependientes éstas, de la eficiencia o ineficiencia de las políticas de otros países para combatir su producción o para interceptarlas en su traslado hacia Norteamérica.

Cabe destacar, que pese a las variaciones señaladas en la producción de marihuana ésta ha aumentado considerablemente de aproximadamente 2.6 millones de libras a aproximadamente 7.7 millones de libras; lo que significa que, no obstante que las erradicaciones nacionales se han multiplicado en los últimos años, la marihuana es hoy día el principal producto agrícola en

(7) DEL VILLAR S., Op.Cit., p.135.

Estados Unidos, superado únicamente por el maíz(8). Esto nos hace reflexionar en otro de los efectos negativos que el fenómeno de las drogas en su conjunto trae a la economía estadounidense: el desplazamiento de la producción de productos más benéficos en términos económicos y sociales, por productos altamente lucrativos pero que ocasionan serios daños a la salud de la población en su conjunto.

El informe citado anteriormente nos proporciona otro dato importante sobre este punto: Hay una clase de droga en Estados Unidos de la que, tanto su producción como su distribución, son casi completamente actividades exclusivas de los norteamericanos, éstas son las llamadas drogas peligrosas, de las cuales las más comunes son LSD y PCP. (\*)

Si estos datos los ligamos a la participación de la población estadounidense en esta actividad, tenemos que hay 200 mil productores comerciales de estas drogas y 4 o 5 millones de productores para consumo personal (9).

Lo anterior muestra la existencia de una cantidad considerable de personas dedicadas a la producción ilegal de drogas -aumentando aún más la importancia que la drogadicción y el narcotráfico tienen para Estados Unidos, pues rebasan el terreno de la salud pública, influyendo en el plano económico,

(8) TREVERTON Gregory, "Los narcóticos en la relación México-Estados Unidos" EN: Roett R., Op. Cit., p.280

(\*) El LSD y PCP son sustancias producidas clandestinamente que son químicamente similares a otras drogas, pero frecuentemente más potentes.

(9) Facts on Files, 17 de mayo de 1985, p. 360-361.

politico y social, como se verá más adelante.

Así, los indicadores mencionados hasta el momento, ya permiten tener una idea más o menos clara del por qué es importante para los gobiernos de aquel país dar una solución real al problema de las drogas: La adicción afecta a una parte considerable de su población, ya que sus efectos negativos no sólo se dejan sentir entre quienes las consumen, sino que afectan el bienestar de un número mayor de individuos que se ven envueltos involuntariamente en el problema por las consecuencias que trae consigo el negocio de las drogas.

#### I.I.II.- CONSECUENCIAS DEL USO DE LAS DROGAS.

El consumo y producción de estupefacientes tiene además relación con otros fenómenos que también contribuyen a hacer de la droga un problema de grandes dimensiones para Estados Unidos. Por esta razón, nos ocuparemos a continuación de las consecuencias más importantes, refiriéndonos a ellas de manera general.

##### I.I.II.I.- Económicas.

Una de las consecuencias económicas que trae consigo el problema de las drogas es la gran cantidad de dinero que se mueve tanto a nivel nacional como internacional, sobre todo en las actividades de intermediación dentro de los países consumidores en donde se dan los más altos niveles de lucro, pues es en ellos

donde se pagan grandes cantidades de dinero por conseguir algún tipo de droga.

Según un estudio reciente realizado por W. Lee Rensselaer, titulado 'The Drug Trade and Developing Countries', en Estados Unidos el costo de un kilogramo de marihuana puede variar de 770 dls. hasta 3,450 dls. dependiendo del mercado en que se mueva (ya sea menudeo o mayoreo); de 30,000 a 650,000 dls. por kilogramo de cocaína y de 95,000 a 1'650,000 dls. por kilogramo de heroína. Lo que en conjunto representa un gasto anual de 110 mil millones de dólares, es decir, el equivalente a aproximadamente el 3 % del Producto Interno Bruto norteamericano, dos veces la cantidad que este país paga por petróleo y la mitad del total de los gastos militares del mismo. (10)

Estas cifras nos explican por qué las drogas son vistas como un poder económico bastante fuerte y sólido en Estados Unidos y cómo, por su misma fuerza, son capaces de penetrar en todos los aspectos de la vida social y de las instituciones públicas, poniendo en peligro el bienestar y la seguridad de la sociedad norteamericana. Lo anterior como resultado de que la mayor parte del dinero proveniente de este negocio nunca abandona el territorio estadounidense, sino que, o bien se invierte directamente en su economía, o bien va a dar al sistema bancario de este país para allí ser transformado en dinero lícito, actividad que se conoce como lavado de dinero, y que tiene dimensiones

---

(10) González Guadalupe, Op.Cit., p. 27

alarmantes, pues conforme se ha ido tratando de combatir, se ha ido dispersando hacia otras ciudades en las que antes no se presentaba.

De acuerdo con los datos proporcionados por Reuter y Kleiman "se estima que de cada dólar que pagan los consumidores de marihuana, entre 93 y 91 centavos se quedan en Estados Unidos; lo mismo sucede con 97 a 99 centavos de lo que pagan por cocaína; y con 95 a 96 centavos de lo que pagan por heroína"(11). Como puede observarse, en todos los casos, Estados Unidos retiene para sí más del 90 % del dinero movido en el mercado más grande de drogas, invirtiéndolo en diferentes rubros de su economía y haciéndolo pasar como dinero lícito que, de acuerdo con la Comisión del Crimen Organizado, al tener una importante participación en negocios como la construcción, servicios bancarios, bienes raíces, etc., tiene también la posibilidad de incrementarse y protegerse además de penetrar (o al menos intentar) e influir en las instituciones públicas.

Otra consecuencia económica importante derivada del problema de las drogas es la distorsión que ocasiona a la estructura de los salarios y del mercado de mano de obra, pues deja a los sectores legítimos fuera de la competencia al desviar importantes recursos humanos a actividades que, como el narcotráfico, aportan poco en términos de desarrollo a largo plazo en una estructura productiva, moderna y equilibrada.

-----  
(11) DEL VILLAR S., Op.Cit., p. 137

Otra consecuencia es el alto costo que representa para el Estado en su afán de combatirlo, pues tiene que desviar recursos para evitarlo y controlarlo. Sobre algunos indicadores al respecto tenemos que en 1988, último año sobre el que existen datos, aproximadamente 60 billones de dólares fueron gastados en prisiones, en leyes de coacción, en servicios para la aplicación de la justicia y para ayuda a programas de rehabilitación y tratamiento (12), sin incluir las medidas locales que los gobiernos han tenido que adoptar a consecuencia de los diferentes efectos que las drogas tienen para cada región.

Según la Comisión Presidencial sobre el Crimen Organizado, el abuso de las drogas y el alcohol le costó a la economía norteamericana cerca de 60 mil millones de dólares en la pérdida de la productividad en 1983(13). Además de que, como ya se señaló anteriormente, el número de personas que se dedican a la producción ilegal de drogas es relativamente elevado.

#### I.I.II.II.- Sociales

Uno de los fenómenos ligados al narcotráfico y farmacodependencia que más ha llamado la atención dentro de Estados Unidos es la violencia, que en los últimos años ha alcanzado niveles inimaginables. La mayor evidencia al respecto es el crecimiento del crimen ligado principalmente a la venta y

-----  
 (12) DEL VILLAR S., Op.Cit., p. 137

(13) DEL VILLAR S., "El mercado internacional de narcóticos en México y Estados Unidos: El fracaso de una política y una alternativa" EN: ROETT R., Op.Cit., p. 257

tráfico de cocaína (crack), mostrado por la relación del 70 por ciento de los asesinatos con el tráfico de esta droga en 1987, un aumento del 17 % en comparación a las cifras de 1985."(14)

De acuerdo con la Comisión sobre el Crimen Organizado "el 38 % de todas las actividades del Crimen Organizado en Estados Unidos están relacionados con el narcotráfico, y éste constituye su principal fuente de ingresos. Así, de acuerdo con una estimación de la Wharton Econometric Forecasting Associates, de un total de 44 mil. de dólares que se estiman como ingreso de esta agrupación en 1986, 27,500 mil. mill. de dólares provinieron del comercio ilícito de drogas, lo que representa más del 62 por ciento."(15)

Los tribunales de los Estados de la nación, que manejan la inmensa mayoría de los casos relacionados con la droga en Estados Unidos, probaron la culpabilidad de un 67 % más del personal por cargos relacionados con droga en 1988 que en 1986, según el informe del Departamento de Justicia de Estados Unidos.

Otra consecuencia nociva de los altos índices de consumo de drogas en la sociedad norteamericana son los efectos que tienen en la salud de las personas que la consumen, pues aunque en el corto plazo las drogas no matan, si provocan efectos adversos. En el caso del crack, por ejemplo, quienes la consumen frecuentemente sufren de paranoia o conducta agresiva; en lo que respecta a la cocaína, su consumo excesivo ocasiona delirio,

(14) COOPER H. Mary, Op.Cit., p.98

(15) RUIZ Cabañas M., Op.Cit., p. 83

conducta violenta o maniaca y la muerte, además de lesiones pulmonares y cardíacas. Así mismo, el uso de la heroína puede causar desnutrición, hepatitis y otras enfermedades provocadas por el empleo de jeringas contaminadas, así como la muerte por falta de oxígeno en el cerebro originado por la sobredosis de esta droga. Por último, la marihuana puede causar daños en los pulmones, en los bronquios, en el sistema reproductor masculino y en el femenino, pérdida de la memoria próxima y reducción general de la energía. (16)

Aparte de estos efectos a nivel individual, hay que tomar en cuenta que, éstos, vistos en conjunto, representan un problema social que cobra mayores dimensiones dado que los efectos del uso de las drogas siempre van más allá del usuario: accidentes automovilísticos y en el trabajo, el nacimiento de niños con dependencia al uso de estas sustancias y la baja productividad y eficiencia, entre otros.

Por otra parte, el Centro para el Control de Enfermedades estima que para enero de 1988 el 23 % de todos los casos reportados de SIDA fueron contraídos a consecuencia del uso de drogas, lo que ha traído nuevas y distintas preocupaciones sobre el tema de la adicción, a la vez que los drogadictos son vistos como un vínculo con esta enfermedad (17), aumentando, a causa de ello, la presión de la población norteamericana para que el gobierno adopte medidas efectivas para controlar este mal.

-----  
(16) "Drogas ilegales: una crisis internacional", EN: Boletín Informativo, Washington D.C., 1989, pp. 12 y 13

(17) Ver por ejemplo: NEWS WEEK, 24 de febrero de 1986.

### I.I.II.III.- Politicas

Los efectos nocivos de la drogadicción y el narcotráfico también se dejan sentir en el plano político, pues como sucede en otros países que se ven afectados por este problema, las instituciones públicas nacionales son permeadas por este negocio al buscar conseguir mayores beneficios, protección e incluso, el manejo de ellas, existiendo el peligro de que su influencia en dichas instituciones aumente y llegue a ser determinante en la toma de decisiones.

De acuerdo con el gobierno estadounidense, la consecuencia básica adversa que las drogas tienen en el plano político, es la de que la democracia se ve afectada por el rol de la ley y las garantías de derechos y libertades, pues los "carteles no respetan ni la ley, ni los derechos individuales ni las instituciones creadas." (18)

De esta manera, por ejemplo, en 1990 empezaron a quedar claros los nexos que la Agencia Central de Inteligencia (C.I.A.) mantuvo con la mafia de la droga, ya que a últimas fechas ha salido a la luz que esta agencia abasteció de armas a los contras nicaraguenses durante ocho años, financiándose de su colaboración con el narcotráfico. En su estudio 'The Politics of Heroin in Southeast Asia' el investigador Alfred McCay concluye que el narcotráfico ha pasado a ser parte de las actividades de la CIA

-----  
(18) Drugs, Law enforcement and Foreign Policy. A Report Prepared by The Subcommittee on Terrorism, Narcotics and International Operations. Dic. 1988, Washington D.C.

dado que la mafia es la única capaz de distribuir armas y entrenar grupos de luchadores por la libertad. (19)

Lo hasta aquí expuesto sobre el consumo y la producción de drogas y sus consecuencias para la sociedad norteamericana, nos lleva a una primera conclusión, necesaria para entender mejor la posición estadounidense en los asuntos relacionados con este tema:

La drogadicción es un problema real que aqueja a esta sociedad en su conjunto y peor aún, las cifras demuestran que el problema crece cada vez más, tanto en el consumo como en todos sus efectos nocivos, y que hasta la fecha se ha mantenido fuera del control del gobierno. Por lo tanto, la drogadicción representa un problema que afecta el interés nacional del pueblo norteamericano por todas las implicaciones que trae consigo, pues afecta tanto el bienestar como la seguridad del Estado, y ésta es una idea ampliamente aceptada por todos los sectores sociales.

#### I.I.III.- Importancia del narcotráfico en el problema de la adicción.

Como se ha señalado, en Estados Unidos se consume gran cantidad de drogas ilícitas (como la marihuana, la heroína, la cocaína, el crack, diferentes tipos de alucinógenos, barbitúricos y anfetaminas, así como opiáceos sintéticos). De estas drogas, algunas son producidas en su territorio (marihuana, cannabis,

---

(19) EL FINANCIERO, 16 de julio de 1990, p. 62.

PCP y LSD) llegando a cubrir una parte importante de la demanda nacional. Sin embargo, la mayor parte de las drogas provienen del extranjero, por lo que el narcotráfico constituye un elemento fundamental en el problema, pues a través de él se abastece gran parte del mercado norteamericano.

Para dar una idea más exacta de esta importancia se hará referencia a algunas cifras que puedan ilustrarnos al respecto.

#### I.I.III.I.- principales Abastecedores de drogas a Estados Unidos.

Dado que, como ya se ha señalado, son diferentes tipos de drogas las que se consumen en Estados Unidos, los datos que se manejarán tratarán separadamente a cada una de ellas, toda vez que, dependiendo de la droga que se trate, la participación de cada país es diferente.

De acuerdo con el reporte del NNICC de 1984, 1985 y 1986, fueron cuatro los principales países suministradores del 90 % de toda la marihuana importada en Estados Unidos:

- México, que en 1983 aumentó drásticamente su participación en la distribución de esta droga de aproximadamente 1,300 toneladas a 3,00 o 4,000 toneladas en 1986, lo que representa un aumento del 9 al 30 % respectivamente del suministro a Estados Unidos.
- Colombia que en 1983 participó con una producción de entre 6,900 y 9,300 toneladas en 1986, lo que representa una disminución del 57 % al 27 % respectivamente del suministro a Estados Unidos.

- Jamaica, que en 1983 participó con una producción de 1,750 toneladas mantuvo estas mismas cifras estables, que representaron el 12 % del suministro de marihuana ese año.
- Belice, que en 1983 tuvo una participación de 1,100 toneladas, en 1986 la redujo a 500 toneladas, lo que significó que del 8 % ésta disminuyó al 4 %.

En lo que respecta al opio, de acuerdo con los datos proporcionados por el Departamento de Estado:

- Afganistán en 1986 proporcionó entre 400 y 500 toneladas métricas, y en 1987 esta cifra osciló entre 400 y 800 toneladas.
- Irán en estos años mantuvo un suministro constante de entre 200 y 400 toneladas métricas.
- Pakistán también se mantuvo constante en 140 y 160 toneladas métricas.
- Laos incrementó su participación de entre 100 y 290 toneladas a 150 o 300 toneladas en 1987.
- México aumentó su participación de entre 35 y 50 toneladas en 1986 a 45 o 55 toneladas en 1987. (20)

En lo que se refiere a la cocaína y a la hierba de cannabis, es la región americana en la que se han llevado a cabo prácticamente todas las incautaciones importantes durante los últimos 15 años. Estas drogas son cultivadas en Perú (50 %), Bolivia (40-45 %), y Colombia (5-10 %), estimándose que el 50% del total llega a Estados Unidos a través de su frontera con

México. (21)

El reporte de la NNICC de 1984, 1985 y 1986 señala que la participación de los principales proveedores en el mercado norteamericano de heroína tuvo el siguiente comportamiento:

- El suroeste de Asia en 1983 proveyó el 48 % del total de heroína, para 1986 este porcentaje había disminuido al 40 % del total.
- El sureste de Asia en 1983 suministró el 19 % de heroína y en 1986 este porcentaje se mantuvo constante.
- México en 1983 suministró el 33 % de esta droga y en 1986 este porcentaje aumentó al 41 %, aunque en 1988 volvió a bajar al 30 %

Lo anterior deja claro que son dos las regiones más importantes en el suministro de drogas al mercado norteamericano: Asia y América Latina. Por lo que, dada la importancia que para Estados Unidos tiene el consumo de drogas y su relación directa con el narcotráfico, éste va a ser un tema relevante en las relaciones bilaterales de los países de estas regiones con Washington.

También queda claro que el tráfico ilegal de drogas a nivel internacional es un problema real para Estados Unidos (y en consecuencia para todos aquellos países productores y de paso de drogas), pues como se ha señalado, una parte considerable de la droga consumida en ese país proviene del extranjero, a pesar de que, por lo general, sean los estadounidenses los que controlen

-----  
 (21) BRUCE M. Bagley, "Where was Reagan's antidrug-diplomacy gone wrong? wanning battles, losing the war", EN: Rev. Hemisphere, Fall, 1988 No.1, p.31.

este negocio.

I.I.III.II.- Relación drogadicción - narcotráfico. Visión  
estadounidense

Lo hasta aquí expuesto deja claro que el fenómeno del narcotráfico tiene una importancia relevante para Estados Unidos por su directa relación con el consumo de drogas, pues como se ha señalado, es innegable que gran parte de las sustancias consumidas en este país provienen del extranjero.

Sin embargo, resulta interesante la manera en que el gobierno norteamericano relaciona a ambos fenómenos, pues para Washington el motor de la drogadicción en su país radica en los constantes y gigantescos flujos de estupefacientes que de manera ilegal llegan del extranjero. Es decir, que es la droga proveniente de otros países la culpable de que su población tenga índices tan altos de consumo, con todas las consecuencias que ello trae consigo.

De acuerdo con la mayoría de los expertos en drogas, es axiomático que la drogadicción es producto de la abundancia. Por ejemplo, William Pollin, ex-director del Instituto Nacional de Toxicomanía (NIDA), opina que "la propagación del abuso de las drogas y la adicción a éstas se produce cuando los individuos quedan expuestos a las sustancias infecciosas"(22). De aquí que se piense que es necesario acabar primero con la droga en su

(22) "Drogas Ilegales ..." p. 16

lugar de origen (obviamente sobre todo con las que se producen en el extranjero) y con el narcotráfico, para después combatir eficientemente el consumo de drogas entre su población.

Así, partiendo de la interpretación que el gobierno estadounidense hace del problema, se prioriza la lucha internacional contra el narcotráfico en el supuesto de que el agotamiento de la oferta puede asfixiar la demanda nacional, pero para lograrlo se plantea la necesidad de involucrar a otros países productores y de paso de drogas.

De esta manera, la política estadounidense contra el narcotráfico empezó a ser un tema altamente relevante y prioritario en las relaciones con los países que de alguna manera se ven involucrados en el problema, promoviéndose en ellos la idea de que donde quiera que existe el cultivo, producción y tráfico ilícitos, el abuso de estas sustancias entre la población local casi siempre es una consecuencia, como sucede de manera clara en Perú, Bolivia y Colombia. (23)

La coincidencia en la idea y la necesidad de combatir al narcotráfico y a la drogadicción en su conjunto, con medidas acordes a la visión parcial que se tiene del problema, lo encontramos presente en los canales típicos de expresión del interés nacional, pues tanto en los medios masivos de comunicación como en los organismos políticos de representación se encuentran referencias sobre estos temas aunque últimamente se

-----  
(23) Idem.

han empezado a encontrar posiciones que atienden a la necesidad de combatir tanto la oferta como la demanda. (\*)

A su vez, esta situación pone al gobierno estadounidense en una posición poco privilegiada, pues al instrumentar políticas al calor de años electorales (y que después de esos momentos son olvidadas o modificadas), en repetidas ocasiones han tenido que enfrentarse a situaciones inconsistentes que tienen como resultado una eficiencia efímera para controlar verdaderamente a la drogadicción dentro de los Estados Unidos, además de crear situaciones adversas al exterior, que en algunos casos no pueden ser mantenidas por mucho tiempo.

Por otra parte, en el plano externo es muy palpable la utilización del tema del narcotráfico como un medio para conseguir objetivos de reestructuración hegemónica mundial, aludiendo que sus consecuencias negativas ponen en peligro la seguridad nacional norteamericana en el extranjero.

Así, según declaraciones del Secretario Baker "el tráfico internacional de drogas es una amenaza a nuestra seguridad

---

(\*) Una encuesta publicada por el diario 'The New York Times' señala que: del total de los encuestados el 48 % considera que el problema internacional más importante lo constituye el tráfico de drogas, el 28 % lo constituye centroamérica y el 13 % el control de venta de armas. El 50 % de los encuestados opina que el gobierno estadounidense debe concentrarse más en el control de la oferta de las drogas, mientras que el 48 % opina que, por el contrario, se debe concentrar más en el control del uso ilegal de drogas dentro de sus fronteras. En esta encuesta también quedó claro que se consideraba que era más importante el problema de las drogas que el de la expansión del comunismo, arrojando cifras del 63 % y 21 % respectivamente. EN: THE NEW YORK TIMES, abril 10, 1988.

nacional, el Presidente y Yo hemos hecho de los narcóticos un tema de alta prioridad en nuestra política exterior; su comercio ilegal roba no sólo la libertad de sus consumidores, sino que también la de las naciones enteras, pues ataca el sistema central y los órganos vitales de cualquier gobierno."(24)

Es decir, según Estados Unidos, la magnitud que el problema alcanza en otras naciones pone en peligro su seguridad nacional, pues los carteles desean establecer gobiernos en América Latina para poder realizar sus negocios libremente sin la interferencia de los actuales gobiernos, por lo que han establecido una alianza con grupos terroristas, quienes les proporcionan protección armada a los productores y éstos a su vez, les pagan con drogas; el dinero gastado por las guerrillas después es usado para comprar armas y financiar insurgencias políticas contra gobiernos democráticos.(25) De esta manera, el narcotráfico se involucra con el comercio ilegal de armas, el terrorismo internacional, los movimientos guerrilleros, la subversión comunista y la inestabilidad social y política en el tercer mundo. Todo ello desde la perspectiva norteamericana.

Esta interpretación puede observarse en diferentes momentos y lugares en los que se afirma que, los narcotraficantes se han aliado con organizaciones que promueven movimientos ilícitos, por

(24) BAKER James, "U.S. Foreign policy priorities and F.Y. 1991, Budget Request" EN: Department of State Dispatch Bureau Of Public Affairs Prepared before the Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C., Feb. 24, 1990.

(25) BERMUDEZ L., Guerra de Baja Intensidad, S.XXI, México, 1987, p.85

ejemplo: en Perú con el Grupo Sendero Luminoso, en Colombia el grupo M-19, en El Salvador con el F.M.L.N. y en Panamá con el gobierno del General A. Noriega. Son estas algunas razones por las cuales las operaciones de los carteles tienen las más serias implicaciones para los intereses de la política exterior estadounidense en el hemisferio.

Por último, a pesar de que nadie duda de las consecuencias negativas de las drogas en el plano político mundial, y que éstas no necesariamente coinciden con las ideas de seguridad nacional norteamericana, sino con la propia de cada nación, un punto esencial, dada la importancia de Estados Unidos para los países latinoamericanos, es el manejo que hace Washington de dicho problema en el extranjero como resultado de esta visión. Lo anterior se debe al amplio margen de manipulación política e ideológica que permite el tema del narcotráfico.

#### I.II.- OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA Y DELIMITACION DE RESPONSABILIDADES.

La política exterior entendida como una serie de acciones encaminadas a proteger y preservar el interés nacional de un país en su seguridad y bienestar debe partir de propósitos y objetivos claros y concretos que sean congruentes a su vez, con su política interna para satisfacer al máximo posible dicho interés y, en función de dichos objetivos, es que se plantea toda política

internacional. (26)

En materia de lucha contra la drogadicción y el narcotráfico, a pesar de que los propósitos derivados del interés nacional están sujetos a cambios en el transcurso del tiempo debido a la dinámica nacional e internacional, éstos en lo fundamental no han variado, pues se han derivado de la interpretación que se ha hecho del problema y que han compartido las administraciones estadounidenses desde la década de los setenta y aún antes.

Los objetivos giran en torno a uno principal del que va a derivarse toda la política exterior estadounidense sobre el problema: Disminuir, frenar y controlar el problema del tráfico ilegal de drogas que se dirige hacia Estados Unidos para, de esta manera, disminuir la drogadicción al interior de su sociedad, que constituye el objetivo necesario para salvaguardar el bienestar social y satisfacer su interés nacional.

Ya que, según Estados Unidos, la manera de acabar con estos males es su eliminación en el lugar donde se producen o en el lugar más cercano posible, el objetivo central que se plantea la política exterior en este caso, es el de reducir al máximo posible el flujo de drogas ilícitas de los países productores hacia norteamérica. Según el Departamento de Estado, los fines últimos de la política exterior en torno a este objetivo principal son básicamente tres:

---

(26) CABRA Ybarra, José G., Op.Cit.

- 1.- Tratar de controlar el cultivo de todo tipo de drogas ilícitas en los países productores; para de esta manera reducir la oferta de cocaína, heroína y marihuana y su demanda a un costo menor para Estados Unidos
- 2.- Interceptar las drogas ilícitas en las áreas productoras, en los países de tránsito y en su traslado hacia Estados Unidos. (27)
- 3.- Lograr consenso internacional sobre la amenaza de la oferta de drogas.

El planteamiento de estos objetivos fue instituido claramente por la administración Reagan, ya que los gobiernos anteriores aunque tenían la misma visión del problema, no lo habían convertido en eje de su política exterior para terminar con la drogadicción. La importancia creciente de la adicción y tráfico de drogas llevó al gobierno de Reagan a definir al narcotráfico como un problema internacional en el que todos los países tenían la obligación de contribuir para su solución.

Actualmente, esta visión es compartida por el Presidente Bush, aunque en algunos casos no sea de la manera tan tajante que planteaba su predecesor (pues lo anterior no es aplicable a su relación con todos los países afectados, como por ejemplo con Panamá).

En general, los objetivos no han cambiado durante la presente administración. Sin embargo, en la presentación de su informe sobre la estrategia para el control nacional de la droga,

(27) Department Of State Bulletin, Nov. 1984, Washington, D.C.

se incluyeron nuevos objetivos internacionales que aunque se encontraban presentes en el anterior gobierno, no se les había incluido de manera explícita, y éstos son:

- 1.- Elevar el problema a de las drogas a nivel de tema de política exterior.
- 2.- Apoyar el proceso de certificación de ayuda exterior de Estados Unidos a fin de lograr un cumplimiento más eficaz de los objetivos de control de drogas de Estados Unidos por parte de los países abastecedores y de tránsito.
- 3.- Promover gestiones bilaterales y multilaterales contra las actividades internacionales de Lavado de dinero. (28)

El planteamiento explícito de estos objetivos es importante, pues por una parte, deja aún más clara la manera en que Estados Unidos afrontará al exterior su lucha contra el narcotráfico. Por otra parte, muestra su apoyo para continuar con la práctica de la certificación a los gobiernos por haber cooperado con la lucha contra el narcotráfico.

En este sentido ambas administraciones declararon como tarea prioritaria de su política exterior lograr que todos los países afectados por el narcotráfico respondieran al interés estadounidense respecto a dicha actividad. Para ello se han tratado de promover cuatro puntos básicos en el exterior sobre la responsabilidad de otros países para resolver el problema de las

-----  
 (28) ----- "Esfuerzo amplio y cooperativo es esencial en la lucha contra las drogas", EN: Boletín Para su Información, Servicio cultural e Informativo de Estados Unidos, 6 de septiembre de 1989.

drogas:

- 1.- Los países productores de narcóticos, o aquéllos que sirven de paso, deben aceptar su responsabilidad de tratados internacionales para reducir, controlar y evitar el contrabando.
- 2.- La comunidad internacional debe ayudar a las naciones carentes de recursos a tomar los pasos necesarios para una eficaz lucha contra estos problemas a través de acuerdos multilaterales y bilaterales.
- 3.- El énfasis mundial debe enfocarse al control y erradicación de la producción, ya que la interceptación de los cargamentos no basta.
- 4.- En países productores que requieren la ayuda de Estados Unidos, ésta deberá condicionarse a los acuerdos para reducir la producción de drogas. (29)

Lo anterior deja claro que la lucha contra el narcotráfico y la drogadicción es un compromiso internacional de todas las naciones, pues ninguna puede hacer frente a estos problemas si depende tan solo de sus medios para el tratamiento, prevención y erradicación.

Además, la promoción de estos puntos en el exterior, que como puede observarse inclina la balanza hacia el control de drogas en el extranjero, continúa vigente a pesar de que en los últimos años se ha aceptado públicamente que para acabar con la

-----  
(29) Department Of State Bulletin, Washington, D.C., Nov. 1986.

drogadicción es necesario atacar al mismo tiempo la oferta y la demanda, y que Estados Unidos acepte la responsabilidad que le corresponde en este problema internacional instrumentando medidas de tratamiento y prevención del abuso de drogas. Sin embargo, al trasladar la responsabilidad política del control de la producción y el tráfico de drogas a otros países, en quienes pretenden hacer recaer el fracaso de dichas políticas, es precisamente en los gobiernos de América Latina y Asia, pero no en Estados Unidos.

Así Ann Wroblewski, principal funcionaria de la Secretaría de Estado en cuestiones de narcóticos, señala que:

"La estrategia estadounidense en la lucha contra las drogas en el extranjero procura 'equilibrar' la aplicación de la ley y la prohibición con la educación y la prevención ... nuestra misión en el exterior es ayudar a los gobiernos extranjeros a erradicar los cultivos de drogas para eliminarlas tan cerca de la fuente como sea posible ... Iya que es mucho más costoso y -peligroso- incautar medio kilogramo de cocaína en las calles de Nueva York, que destruir una hectárea en el extranjero. Además de que la política exterior antidrogas basa en una obligación moral de ayudar a los países en desarrollo a eliminar sus cosechas." (30)

En consecuencia, aunque el plan antinaróticos del presidente Bush reconoce la importancia de la demanda, desde los primeros elementos de conformación de política exterior, como son la interpretación del interés nacional y el planteamiento de sus objetivos, se empieza a ver la parcialidad con que trata de solucionar el problema, y por tanto, es natural que se oriente a

tomar medidas encaminadas principalmente a combatir la fuente de suministro de drogas.

Lo anterior podemos percibirlo en uno de los puntos centrales de la política antinarcóticos como es la cooperación internacional, que ha sido vista como la clave para resolver esta crisis mundial, y que trata de facilitar, al exterior y al interior, la visión y las medidas estadounidenses en la lucha contra el narcotráfico. Las medidas cooperativas que los Estados Unidos toman incluyen:

- 1.- Fomentar y asistir a otros países a desarrollar programas para erradicar cultivos de narcóticos ilícitos dentro de sus fronteras y solucionar sus propios problemas de narcóticos.
- 2.- Incluir cláusulas relacionadas con el control de narcóticos en acuerdos internacionales relevantes.
- 3.- Fomentar entre la Comunidad Bancaria Internacional la inclusión de criterios relativos a narcóticos en sus protocolos de préstamos y financiamiento es decir, persuadir a los principales bancos internacionales para que se aseguren de que sus préstamos no financien el cultivo de drogas.
- 4.- Explorar, conjuntamente con los gobiernos extranjeros, los medios de controlar e impedir las corrientes monetarias que generan las transacciones de narcóticos.
- 5.- Participar en las organizaciones internacionales para el control de los narcóticos y ejecución de las leyes relacionadas con los mismos, a fin de obtener una mayor cooperación entre todas las naciones donde se producen, transportan o consumen

drogas. (31)

Los puntos anteriores dejan claro que, aún en el terreno de la cooperación, Estados Unidos plantea una política de fuerza pues marca las líneas que ésta debe seguir así como las sanciones en caso de que sus recomendaciones no sean tomadas en cuenta. Por otra parte, también deja claro que el énfasis para frenar el problema está en el control que se pueda tener en el exterior, más que en un cambio de conciencia en aquellos que hacen de las drogas un negocio tan rentable, pues éste último se incluye únicamente como un objetivo secundario siempre que se habla sobre este tema.

En razón de lo anterior, a continuación tratará de explicarse la política de la certificación estadounidense, que representa un ejemplo de lo anterior.

(31) ----- "Document on International Drug Control." Cooperation Iskey to drug strategy, Agencia de Información de Estados Unidos, White House. 6 de octubre de 1986.

## CAPITULO 11.

### LA CERTIFICACION ESTADOUNIDENSE SOBRE COOPERACION EN LA LUCHA CONTRA LA PRODUCCION, MANUFACTURA, Y TRAFICO ILEGALES DE DROGAS Y LAVADO DE DINERO.

En el capitulo anterior quedó establecido que desde la década pasada el tema de la lucha contra la producción, manufactura y tráfico ilegales de drogas y lavado de dinero a nivel internacional ha adquirido tal importancia para Estados Unidos que su gobierno lo considera como una razón de estado en la medida en que éste afecta su interés nacional. Por esta razón, desde finales de la Segunda Guerra Mundial se han justificado una serie de acciones de política exterior que buscan solucionar este problema y que van desde el plano de la cooperación con diferentes gobiernos, hasta la coacción (\*) a través de fórmulas

-----  
(\*). Concretamente en la relación con México, existen diferentes ejemplos bastante ilustrativos en ambos sentidos: coacción y cooperación. En el plano de la coacción tenemos las llamadas operaciones intercepción realizadas por el presidente Nixon en septiembre de 1969 y por el presidente R. Reagan en febrero de 1985, ambas dizlocaron el comercio y el turismo entre los dos países, dañaron seriamente la economía mexicana y volvieron a despertar sentimientos nacionalistas y anti-estadounidenses en México. En el plano de la cooperación, se encuentra por ejemplo, la Operación Cooperación instaurada el 11 de octubre de 1969, que constituyó un esfuerzo binacional contra las drogas y que permitió, hasta 1985, un ambiente cordial con respecto al tema de las drogas, pues institucionalizó en nuestro país la erradicación permanente de la marihuana con un método más efectivo que el que comúnmente se había realizado hasta la fecha: el rocío aéreo". EN: CRAIG, B. Richard, "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: Consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales" EN: GONZALEZ G. Op.Cit., p.100

políticas condicionantes a la ayuda, al comercio, al turismo, a la asistencia bilateral, o bien, mediante la invasión directa a otros países, como por ejemplo la realizada en 1989 a Panamá.

En el presente capítulo estudiaremos una de estas prácticas políticas que ha sido implementada como un intento (al menos en el discurso político) para obtener mejores resultados en uno de los objetivos centrales de la política antinarcóticos estadounidense: controlar la producción, manufactura y tránsito de drogas antes de que lleguen a su territorio, así como el lavado de dinero. Esta práctica es la de la certificación anual a los países que han cooperado en la lucha contra el problema de las drogas en todos los ilícitos que conlleva.

#### II.I. CONCEPTUALIZACION.

La certificación es un acto discrecional del Presidente de los Estados Unidos de América, sancionado por el Congreso, mediante el cual, en un pronunciamiento anual, se califican los niveles de participación de gobiernos extranjeros en la lucha contra la producción, manufactura y tráfico de drogas, así como el lavado de dinero producto de aquella actividad.

Si bien, en esencia se trata de un acto unilateral del Ejecutivo Norteamericano, justificado por el impacto nocivo que aquellas actividades ilícitas producen en amplios sectores de su propia sociedad, los términos del mismo se traducen en actitudes concretas que se enmarcan en el esquema de su política exterior y que van desde el apoyo y la cooperación cuando el resultado es

positivo, hasta el aislamiento y la limitación de las diversas actividades a que da lugar la relación bilateral, y muchas veces aún más allá de éstas.

Partiendo de tales consideraciones, la práctica de la certificación encuentra su sustento legal en el capítulo VIII de la ley de Ayuda Externa de 1961 que se refiere al Control Internacional de Narcóticos, específicamente en la sección 481 de dicha ley, lo que la convierte en una práctica obligatoria para el gobierno estadounidense.

La práctica de la certificación anual tiene como objetivo imponer el programa internacional antinarcóticos estadounidense a otros Estados, aunque el que formalmente se reconoce es el de alentar la cooperación extranjera en la lucha contra la producción, manufactura y tránsito de drogas así como el lavado de dinero proveniente de estas actividades ilícitas. Pero, cabe señalar que esta cooperación debe cubrir los requisitos que el gobierno estadounidense fije (y que incluso, como se verá más adelante, se encuentran contenidos en su legislación interna), y no por lo que pudiera llegar a establecerse como resultado del entendimiento de dos naciones soberanas después de haber realizado negociaciones al respecto.

Sin embargo, a pesar de que el objetivo central de esta política está encaminado a resolver un grave problema interno de este país, debido al alto índice de adicción y sus efectos negativos colaterales, no es siempre este criterio el que prevalece. En repetidas ocasiones el tema del narcotráfico es

subordinado a otros intereses específicos de la política interna, y es utilizado como un medio para alcanzar algún objetivo que poco tiene que ver con la solución del problema. (32)

La certificación, además, debe entenderse intrínsecamente, como un mecanismo político arbitrario, unilateral de supervisión, enjuiciamiento y penalización supranacional por parte del gobierno estadounidense, en conflicto con la soberanía nacional de los Estados a los que se le aplica. (33)

En la práctica resulta ser un mecanismo de supervisión unilateral y arbitrario debido a que conlleva el desarrollo de actividades policíacas en el territorio de Estados soberanos por parte de Estados Unidos a través de informes semestrales o anuales que son el resultado de una minuciosa investigación sobre

- a).- El funcionamiento y logros de los programas internos para combatir los eslabones ilícitos de las drogas;
- b).- La manera en que operan los sistemas de seguridad y de procuración de justicia de los países productores y de tránsito de drogas;
- c).- La forma en que otros países han cooperado con Estados Unidos para combatir este problema.

Además de todo lo anterior, la certificación lleva consigo el juicio sobre la conducta de otros Estados soberanos para

(32) Cfr. Bruce Michael Bagley, Op. Cit., p.32 y Sciolino Elaine, Op.Cit., p.10

(33) Del Villar Samuel I. "De la naracocertificación y la corrupción a la efectividad y la dignidad" EN: BUENO, G. y MEYER, L. México y Estados Unidos 1987, COLMEX, México, 1988, P.140.

establecer si hubo o no 'cooperación total', 'pasos adecuados' o 'reducciones máximas' satisfactorias para el gobierno de Estados Unidos, pues de ello depende el que un país sea o no certificado. Dependiendo del resultado que este juicio tenga en la rama ejecutiva y en la legislativa se aplicarán o no sanciones financieras y comerciales bilaterales, así como multilaterales. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que las políticas basadas en las sanciones, han sido tradicionalmente aceptadas por Estados Unidos como un medio legítimo y efectivo para alcanzar las metas fijadas a su política exterior.

Los rasgos mencionados anteriormente reflejan que, de acuerdo a la concepción estadounidense plasmada en la ley antinarcoóticos de 1986, la certificación parte de la idea de que el gobierno norteamericano debe manejar unilateralmente las disposiciones de seguridad y de procuración de justicia para combatir al narcotráfico en otros Estados soberanos, e incluso, su política antinarcoóticos, aún en contradicción con los intereses nacionales de esos estados, pues de otra manera están en peligro de enfrentarse a sanciones político-económicas. (34)

Desde una perspectiva jurídica, la práctica de la certificación entra en conflicto con los principios generales del derecho internacional como el de no intervención en asuntos internos de otros Estados, entre otros, y el de la ilegitimidad del recurso de la coherción económica. Además, el gobierno

---

(34) *Ibid.* p. 154

estadounidense carece de competencia legal para investigar la lucha antinarcóticos de un gobierno extranjero sin el consentimiento de éste, so pena de violar su soberanía.

## II.II.- ANTECEDENTES.

Pese a todo lo negativo y antijurídico que se aprecia en la aplicación de esta práctica, la certificación y las sanciones que ésta conlleva, refiriéndonos a ellas de manera general y no únicamente a la que está relacionada con la lucha contra las drogas, no es nueva en la política exterior estadounidense. Existen dos temas que resultan ejemplos claros de su aplicación en épocas recientes, tal es el caso de los derechos humanos y las migraciones.

En efecto, durante la administración del Presidente James Carter, cuando un país no cumplía con los requisitos establecidos por Estados Unidos en esta materia se hacía acreedor a diferentes sanciones económicas.

En el terreno de las políticas migratorias, de la certificación del gobierno estadounidense dependía la concesión o la negativa en la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida en las relaciones comerciales. (\*)

-----  
 (\*) La cláusula de la nación más favorecida establece que cualquier ventaja, favor, privilegio concedido por una de las partes contratantes del GATT a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedida inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado EN: MALPICA De Lama-drid, Qué es el GATT?, México, Grijalbo, p. 16.

Según María del Rosario Barajas estas prácticas de certificación, incluyendo la que se otorga en materia de lucha contra las drogas, surgen de algunos supuestos básicos sobre su utilidad planteados por Estados Unidos y son:

- 1.- Su utilidad para forzar a determinados gobiernos a apearse al comportamiento establecido en Estados Unidos.
- 2.- Dadas las sanciones que supone, es una política que conlleva costos, pero éstos son menores que si no se hiciera nada contra determinados fenómenos.
- 3.- Es una política útil para desanimar a un país a seguir políticas indeseadas, pues las certificaciones aumentan sus costos si las peticiones estadounidenses no son atendidas.
- 4.- Responder de manera directa a la opinión pública estadounidense dado que es una sociedad altamente moralista. (35)

Los puntos mencionados anteriormente pueden aplicarse al tema de las drogas como supuestos que alentaron la puesta en práctica de la certificación. Sin embargo, en ellos existen elementos bastante cuestionables, pues habría que tomar en cuenta que el resultado de una certificación depende de diferentes factores, como por ejemplo:

- a.-La importancia y estrechez de la relación bilateral de Estados Unidos con el país en cuestión;
- b.-El problema al que se apliquen;

(35) BARAJAS De Vega, M. "La certificación estadounidense a las acciones internacionales contra el narcotráfico. Un proceso contradictorio y de dudosos resultados" EN: MEYER, L. México- Estados Unidos 1988-1989, COLMEX, México, 1990, p.88

c.- El momento en que se aplique.

Valorando a la certificación en materia de drogas, ésta tampoco resulta ser una práctica relativamente nueva debido a que, de una manera menos agresiva, la encontramos en la legislación estadounidense de la década pasada como muestra de la importancia que desde entonces, y aun antes, el gobierno norteamericano le asignaba al problema (por lo menos en el discurso político ya que en su política interna no se reflejaba esta preocupación en acciones concretas efectivas encaminadas a resolver, o por lo menos controlar, la creciente adicción a las drogas y sus efectos colaterales).

Por lo anterior, a continuación se hará referencia a las principales leyes inherentes al tema, así como a las enmiendas más importantes que éstas han sufrido, pero sin hacer referencia a las hechas por la ley de 1986 y 1988 dado que, por su importancia éstas merecen ser explicadas en un apartado especial que se refiera a la legislación vigente.

#### II.II.I.- Ley Pública 87 - 195.

Como se ha señalado anteriormente, el sustento jurídico de la práctica política de la certificación en materia de drogas aparece en el capítulo VIII de la Ley norteamericana sobre Ayuda Externa de 1961 que en la sección 481 se refiere al control Internacional de Narcóticos.

Sin embargo, hay que aclarar que el tema del control internacional de narcóticos y la práctica de la certificación no

aparecen de manera explícita en la Ley sobre Ayuda Externa como fue aprobada originalmente el 4 de septiembre de 1961, sino que son el resultado de numerosas enmiendas que desde que entró en vigor dicha ley se le han venido haciendo conforme ha ido aumentando la importancia del problema para Estados Unidos. Así encontramos que los cambios más relevantes se dieron en la década de los ochenta, cuando la adicción cobró niveles sin precedente en este país.

La ley de 1961 es importante dado que la idea central de la certificación descansa en ella y busca, en general, "promover la política exterior, la seguridad y el bienestar general de Estados Unidos mediante la asistencia al mundo en sus esfuerzos para lograr el desarrollo económico y la seguridad internacional"(36). Así, según estas percepciones podemos deducir que el control internacional de narcóticos aparece como un problema que afecta la seguridad y el bienestar internacional, y en consecuencia la seguridad y bienestar norteamericano.

Conforme a la primera parte de esta ley, "la paz depende del reconocimiento de la dignidad e interdependencia de los hombres, y la supervivencia de las instituciones libres de Estados Unidos estará mejor asegurada en una atmósfera mundial de libertad"(37).

Por lo que, retomando lo expuesto en el primer capítulo sobre las consecuencias negativas que las drogas tienen en el plano político (\*), si no existe un control internacional efectivo de

(36) Ley Pública 87 - 195

(37) Ibid. secc. 102

(\*) Ver supra pp. 15 y 16

las drogas, se pone en peligro no sólo a las instituciones estadounidenses, sino también la paz mundial, y como ejemplo de esto es común encontrar discursos oficiales estadounidenses que expliquen de esta manera los conflictos vividos en Perú y Colombia, por citar sólo algunos.

#### II.II.II.- Otras disposiciones legales sobre la materia.

Entre la promulgación de la ley de 1961 y la de 1986, que contiene en su mayoría todos los preceptos que hoy son vigentes en materia de control intrernacional de narcóticos, existen numerosas leyes que tuvieron como fin enmendar la legislación que regía la política estadounidense sobre el tema.

De manera general, a continuación se expone el contenido de cada una de estas enmiendas, siendo más específicos en la legislación de 1983 y 1985 por su importancia y relación con el tema de la certificación.

##### II.II.II.I.- Ley Pública 92 - 226.

La ley sobre Ayuda Externa de 1971 ( ley Pública 92-226) que entró en vigor el 7 de febrero de 1972, enmendó la ley de 1961 adicionando, en materia de narcóticos, el Capítulo VIII titulado 'Control Internacional de Narcóticos'.

De acuerdo con la sección 481 de este capítulo " es el sentir del Congreso que la cooperación internacional efectiva es necesaria para poner fin a la producción, tráfico y abuso ilícito

de drogas. Por lo que, para promover esta cooperación, el presidente es autorizado a concluir acuerdos con otros países" (38) para facilitar esta tarea. Esta ley, al igual que la anterior, reconoce que para solucionar el problema de las drogas la cooperación juega un papel fundamental dadas las características que presenta.

La asistencia prestada a otros países cubría los términos y condiciones que el presidente estadounidense determinara, pudiendo utilizar todo tipo de fondos disponibles para el cumplimiento de las disposiciones de la ley de 1961.

Sin embargo, ya en esta enmienda empieza a aparecer la política penalizadora estadounidense, pues inmediatamente después de hablar sobre la cooperación que se prestaría a diferentes Estados se señala que el Presidente también está facultado para suspender la asistencia económica y militar proporcionada bajo esta o alguna otra ley a cualquier país cuando determine que su gobierno no ha adoptado 'medidas adecuadas' para prevenir la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas hacia territorio estadounidense. La duración de la suspensión de esta ayuda también la decidía el Presidente, pues duraba hasta que él determinara que había progresos en la prevención de las actividades ilícitas derivadas de las drogas.

Como puede verse, en 1972 con la aprobación de esta ley se

-----  
(38) Ley Pública 92-226, secc. 481, p. 24

empezaron a sentar las bases para la politica actual de control internacional de narcóticos al condicionar la ayuda estadounidense a lo que el Presidente entendiera como 'medidas adecuadas', pues de ello dependia la paz y la seguridad norteamericana.

#### II.II.II.II.-Ley Pública 93-189.

La ley pública 93-189, o Ley de Asistencia extranjera de 1973, con el objeto de enmendar la ley de 1961, estableció modificaciones importantes en el terreno de la lucha contra las drogas ilícitas.

Mediante la sección 11 de esta ley se adicionaron algunas disposiciones a la sección 481 de la ley pública 87-195, mismas que a continuación serán expuestas.

Se adicionó la subsección 481(b) que establecía que:

- 1.- El Presidente debía transmitir a la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado, un reporte que especificara la manera en que se habrían de utilizar los fondos para el control internacional de narcóticos.
- 2.- El titular del Ejecutivo también debía transmitir al Presidente de la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado, un reporte semestral completo y detallado de las actividades y operaciones realizadas para alcanzar los objetivos de este capítulo.

En razón de ello, el reporte debía incluir:

- a).- El nivel de cada acuerdo concluido con otros países.
- b).- Las obligaciones adquiridas y desembolsos realizados, y

el tipo y cantidad de equipo provisto en la aplicación de los propósitos de control internacional de narcóticos.

El reporte a que se refiere esta ley es importante debido a que en él se establece el calendario a seguir en el extranjero para el control internacional de narcóticos, así como lo que hasta la fecha hubiese hecho el gobierno estadounidense en la materia.

#### II.II.II.III.- Ley Pública 93 - 618.

La ley de Comercio del 3 de enero de 1975, o Ley Pública 93-618, fué creada con el objeto de promover el desarrollo de un sistema económico mundial abierto y no discriminatorio, para estimular la libre competencia entre Estados Unidos y otras naciones, y para patrocinar el desarrollo económico y el empleo en Estados Unidos. (39)

Mediante la sección 606, sobre Control Internacional de Narcóticos, establecía que el Presidente debía transmitir un reporte al Congreso, por lo menos una vez cada año fiscal, enlistando a aquellos países en los que fueran producidas, procesadas o transportadas hacia Estados Unidos drogas ilícitas. El reporte debía incluir una descripción de las medidas tomadas en estos países para prevenir dichas actividades.

Esto significaba que, dependiendo del papel que desempeñaran en los diferentes eslabones de las drogas, el gobierno

-----  
(39) Ley Pública 93-618, Preámbulo

estadounidense actuaría a favor o en contra del desarrollo normal de las relaciones comerciales bilaterales con ese país, aplicando esta ley de manera contraria al objetivo antes señalado.

#### II.II.II.IV.- Ley Pública 94 - 329.

La ley pública 94-329, o Ley de Asistencia para la Seguridad Internacional y Control de la exportación de armas del 30 de junio de 1976, buscaba fundamentalmente enmendar la ley de asistencia extranjera de 1961.

La sección 504 de esta ley enmienda la sección 482 sobre los fondos que serían utilizados para el control de narcóticos en el extranjero, y con ella se empezó a dejar clara la idea de que estos fondos podrían no otorgarse a los países en los que el narcotráfico fuera un problema importante, a menos y hasta que el Presidente determinara y certificara por escrito al Presidente de la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado que la asistencia suministrada a ese país contribuía a disminuir el problema. (40)

Esta enmienda en particular es importante para nuestro tema de estudio, en la medida en que empieza a condicionar la ayuda norteamericana a otros países a una certificación presidencial, aunque todavía no establece esta política de una manera clara y no habla de otro tipo de sanciones como en la legislación actual.

---

(40) Ley-Pública 94-329, secc. 94-329, secc.504(a)

## II.II.II.V.- Ley Pública 98 - 164.

La ley pública 98-164 del 22 de noviembre de 1983, mediante la sección 1003 introduce modificaciones a la sección 481 de la ley de 1961 las cuales vienen a ser importantes porque empiezan a establecer la práctica política de la certificación de una manera mucho más clara.

De acuerdo con el inciso (a) de esta sección, es el sentir del Congreso que:

- a). Todos los países signatarios de la Convención de Drogas de 1961 tienen la responsabilidad de limitar el cultivo, la producción, la venta y distribución de drogas ilícitas;
- b). La comunidad internacional debe asistir a aquellos países productores y de tránsito de drogas que requieran ayuda para el cumplimiento de estas ayudas primarias;
- c). Los programas de Control Internacional de narcóticos deben incluir como una prioridad, la progresiva eliminación del cultivo ilícito de cosechas de las que son derivadas las drogas, y deben incluir también la supresión de la manufactura y tráfico ilícito de éstas;
- d). La cooperación internacional efectiva es necesaria para controlar el cultivo, la producción, el comercio y el abuso ilícito de las drogas y sustancias psicotrópicas. (41)

Estos cuatro puntos siguen vigentes actualmente, pues, como se señaló en el primer capítulo de este estudio, los postulados de las administraciones Reagan y Bush retoman la importancia de la cooperación internacional para combatir el problema, la responsabilidad que con la sociedad internacional tienen todos aquellos países involucrados en el problema y la reducción del mismo a un fenómeno provocado por la creciente oferta de drogas existente en su territorio, pues sólo se toca de manera

-----  
(41) Ley Pública 87-195, secc. 1003

secundaria el problema de la demanda de estas sustancias.

Como ya se ha explicado, la cooperación es una piedra angular de la política internacional de control de narcóticos estadounidense, por lo que esta legislación plantea las siguientes formas de promover la cooperación:

- Incluir programas, estrategias y guías de desarrollo para la eliminación progresiva de los cultivos en los países productores de drogas;
- Autorización al presidente para concluir acuerdos con otros países para facilitar el control de la producción, procesamiento, transportación y distribución de drogas;
- Autorización al Presidente para otorgar asistencia cualquier país u Organización Internacional en los términos y condiciones que él determine. (42)

Más adelante se verá que particularmente en este apartado la legislación norteamericana actual por una parte se ha endurecido, pues a diferencia de esta ley, la de 1986 se apega más a una política de imposición y coacción. Y por la otra, actualmente la acción del presidente está más controlada al tener que ser aprobada por el Congreso.

Además, aunque se ha manejado la idea de promover el desarrollo económico para mejorar el control internacional de narcóticos, y se han realizado algunas acciones concretas al respecto (como por ejemplo la asignación de recursos a México para promover cultivos en algunos estados de la República), en

(42) Ibid. secc.504(a)(2)

general la política estadounidense no ha sido congruente con este postulado, pues baste mencionar los progresivos obstáculos que enfrentan gran parte de los productos de exportación de los países productores de drogas que cuentan con el apoyo norteamericano que hace que en términos reales resulten inefectivos los programas de sustitución de cultivos.

Otra subsección particularmente importante de la ley de 1983, por su vigencia actual y su estrecha relación con la práctica de la certificación, es la (e) que se refiere a un reporte emitido por el Presidente sobre la estrategia política estadounidense para prevenir el cultivo, manufactura y tráfico de drogas.

La primera parte de esta subsección establece que el 10. de febrero (\*) de cada año, el Presidente debe transmitir a la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado un reporte de la política estadounidense para establecer y fortalecer una estrategia internacional para prevenir todos los ilícitos relacionados con las drogas. Cada uno de estos reportes debe: describir las actividades de Estados Unidos en las instituciones de financiamiento internacional para combatir las drogas ilícitas en Estados Unidos; y describir las actividades del año fiscal que concluyó, las del año en curso y las del siguiente año fiscal. (43)

La parte más importante de este reporte para nuestro tema de

-----  
(\*) Fecha que fue cambiada al 10. de marzo en la ley de 1986  
(43) Ibid. secc. (e)(1)

estudio es la contenida en el punto '3' y que establece que éste:

"identificará a aquellos países que son fuente directa o indirecta de drogas ilícitas que afecten de manera importante a Estados Unidos. Para cada país el reporte debe incluir:

- a. Un reporte del status de las drogas que sean cultivadas o procesadas a través de su territorio, así como los cambios significantes en las condiciones, tales como aumento o disminución del cultivo de estas sustancias.
- b. Una descripción de la ayuda estadounidense que dicho país recibe con un análisis del impacto que ésta ha tenido en el cultivo, manufactura y tráfico de drogas en este país.
- c. Una descripción de los programas adoptados por este país para la eliminación progresiva del cultivo de estas sustancias ilícitas y los resultados logrados por los mismos. (44)

Adicionalmente cada reporte debe incluir, para cada país que sea productor importante de drogas para el cual el Presidente norteamericano esté proponiendo el suministro de ayuda para el siguiente año fiscal, una determinación de las reducciones máximas en la producción de drogas ilícitas probable de alcanzar para ese año. Tales determinaciones se basan en las medidas que el país esté tomando y en las que tenga planeado tomar para prevenir que las drogas sean cultivadas o procesadas en su territorio o transportadas hacia Estados Unidos.

El reporte es importante en la política internacional estadounidense de control de drogas, ya que en él se basa el Presidente para determinar qué actitud tomará con cada país, y específicamente para decidir a qué país otorgar y a cuál negar la certificación anual.

-----  
(44) Ibid. secc. (e) (3)

La subsección 481(f) establece que, después de haber transmitido el reporte requerido anteriormente, deben iniciarse consultas con los miembros del Comité de Relaciones Exteriores del Senado y de la Cámara de Representantes, para revisar la situación mundial de la producción ilícita de drogas y el papel de la asistencia estadounidense a los países productores para combatir este problema al interior de Norteamérica. Este análisis debe incluir:

- 1.- Un análisis de la naturaleza del problema de la producción ilícita de drogas;
- 2.- Un análisis de los factores climatológicos, geográficos, políticos, económicos, y sociales que afecten la producción ilícita de drogas;
- 3.- Una descripción de los métodos empleados para determinar las reducciones máximas posibles en la producción de drogas;
- 4.- Un análisis de cualquier asistencia estadounidense que pudiera ser requerida para alcanzar estas reducciones. (45)

En general, la inclusión de estos puntos merece dos observaciones importantes: Por una parte, trata de incluir algunas razones de fondo que están detrás del problema de la producción de drogas, como por ejemplo las contenidas en los puntos '1' y '2', y de lo que Estados Unidos podría aportar para solucionar estas razones, lo que no necesariamente quiere decir que sea lo que el gobierno norteamericano vaya a poner en práctica.

-----  
(45) Ibid. secc. (f)

Por otra parte, para la solución o el control global del problema de las drogas, el análisis resulta parcial e incompleto, pues necesitaría incluir también una descripción de la naturaleza del consumo ilícito de drogas, un análisis de los diferentes factores que alientan su consumo así como las medidas que deben realizarse para alcanzar reducciones máximas posibles en el problema de la adicción. Pues hay que partir de la idea de que a nivel mundial el problema de las drogas tiene, entre otros, dos puntos fundamentales: la oferta y la demanda.

Después de que se llevan a cabo estas consultas, el Comité de Relaciones Exteriores y de Asuntos externos deben revisar el reporte establecido en la sección (e).

La subsección más importante de la ley es la 481(h) que se refiere a la suspensión de la ayuda estadounidense pues forma una pieza central de la práctica de la certificación conforme a la ley de 1986, dado que es en ella en la que, por una enmienda hecha por la ley 99-570, se establece de manera explícita la forma en que ha de operar el proceso de certificación. Por ello, en este apartado explicaremos lo que aparece en la ley de 1983, pues algunos de estos mandatos siguen vigentes.

La primera parte de esta subsección establecía que, si el Presidente determinaba que un país no había tomado las medidas necesarias para prevenir la producción, procesamiento y transportación ilegal de drogas y otras sustancias controladas:

a).- El Presidente suspendería la asistencia estadounidense a ese país;

b).- El Secretario del Tesoro instruiría a los Directores Ejecutivos de Estados Unidos del Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo, de la Asociación Internacional de Desarrollo, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Asiático de Desarrollo, a votar contra cualquier préstamo o alguna otra utilización de los fondos de sus respectivas instituciones para ese país.(46)

Para determinar si un país había tomado las medidas necesarias en la prevención de los ilícitos relacionados con las drogas, el Presidente debía considerar si las acciones del gobierno del país en cuestión habían conseguido las reducciones máximas de producción determinadas en la sección (e). También debía considerar si el gobierno había tomado medidas legales para eliminar y suprimir la manufactura y tráfico ilícito de drogas, evidenciados por el desmantelamiento de laboratorios ilícitos y el arresto y persecución de quienes estuvieran relacionados con estas actividades que afecten a Estados Unidos.

Si la asistencia a un país era suspendida, dicha suspensión continuaba hasta que el Presidente determinara, y reportara al Congreso por escrito, que el gobierno de ese país había adoptado las medidas adecuadas descritas en el párrafo anterior.(47)

Como puede observarse, con esta ley la práctica política de la certificación en materia de drogas ya quedaba explícitamente incluida en el sistema legal norteamericano, aunque sólo se

-----  
(46) Ibid. secc. 481 (h)(1)

(47) Ibid. secc. 481 (h)(3)

establece la suspensión de la ayuda y el voto contrario a peticiones de préstamos en Instituciones financieras internacionales, y como se verá más adelante, esta sección fue la que sufrió mayores modificaciones con la ley de 1986.

Dicha legislación también introduce una nueva subsección que es de gran importancia, pues en ella se definen algunos términos importantes en la aplicación de la política de la certificación, como son:

- 1.- País involucrado de manera importante en la producción de drogas ilícitas.- significa un país que produce cinco toneladas métricas o más de opio y sus derivados durante un año fiscal o que produce 500 toneladas métricas o más de cocaína o marihuana durante un año fiscal.
- 2.- El término asistencia norteamericana significa cualquier tipo de asistencia provista por donaciones, ventas, arrendamientos, créditos, garantías o por cualquier otro instrumento del gobierno de Estados Unidos.(48)

La definición de estos términos es importante ya que es a partir del primero que se establece qué países son los que requieren ser certificados, y en el caso del término 'asistencia norteamericana' se establecen los rubros que se verían afectados por las certificaciones relacionadas con las drogas.

Como puede apreciarse, esta ley hace modificaciones a la de 1961 que plantean una política antinarcóticos más definida en el

-----  
(48) Ibid. secc.481 (I)(1) y 481(I)(2)

plano externo, pero a esta mayor definición le acompaña una política más dura ( aunque no en los extremos planteados por la actual legislación ) pues se prevé en ella que el gobierno de Estados Unidos anualmente realice una evaluación de las políticas internas de otros Estados para controlar los problemas que traen consigo las drogas; además también se otorga el derecho de decidir qué criterios deben tomarse en cuenta para encasillar a países como productores importantes de drogas.

#### II.II.II.VI.- Ley Pública 99 - 83.

La ley sobre la Cooperación para el Desarrollo y Seguridad Internacional del 8 de agosto de 1985 ( L.P. 99-83 ) hace numerosas modificaciones a la ley de 1961 mediante su título VI denominado 'Control Internacional de Narcóticos'. Por lo que nos referiremos únicamente a aquellas enmiendas que se relacionen con nuestro tema de estudio.

En primer lugar, se establecen nuevos requisitos que debe llenar el reporte que el Presidente emite al Congreso. Además se empieza a manejar en esta ley la visión estadounidense de la directa relación que existe entre el comunismo y el narcotráfico. (49)

De acuerdo con la sección 608 de esta ley, que enmienda la sección 482 de la ley de 1961, la asistencia prestada bajo este capítulo a otro país, debe ser complementada con recursos propios

-----  
(49) Ley Pública 99-83 secc.606

del país en cuestión, quien debe cubrir por lo menos el 25% de los costos de cualquier programa de control antinarcóticos.

Es importante resaltar también, que esta ley incluye apartados especiales para países que requieren de una certificación especial y que son explícitamente mencionados: Jamaica (secc. 610), Bolivia (secc. 611), Perú (secc. 612) y Cuba (secc. 616); estos países requerían certificación presidencial en 1986 y 1987 para poder recibir asistencia norteamericana en diferentes rubros.

La sección 618 establece que, además de lo estipulado en la sección 481(h), el Presidente debe suspender la asistencia estadounidense a los países que dan refugio a los traficantes de drogas ilegales y a los que no tomen las medidas necesarias para detener el procesamiento de drogas en su territorio.

Todo lo explicado anteriormente, evidencia que es en 1971 cuando de manera clara se empieza a promover la idea en Estados Unidos de que el consumo de drogas es un problema que afecta su seguridad nacional y, por tanto, se adiciona el Capítulo VIII a la Ley norteamericana de Ayuda Externa de 1961 con el objeto de fomentar la cooperación internacional para su solución. Sin embargo, la asistencia norteamericana quedaba sujeta a la apreciación que el Jefe del Ejecutivo norteamericano tuviera de las políticas adoptadas por cada país.

En 1975 se empieza a involucrar el tema del narcotráfico con el comercio, fomentando el desarrollo normal de las relaciones comerciales bilaterales con cada país si éste adoptaba las

medidas que Estados Unidos consideraba favorables para la solución del problema.

Es hasta 1983, mediante la sección 481(h), cuando la política de la certificación se establece de una manera más clara y caracterizándose por la contradicción entre la retórica de la 'necesidad de cooperación internacional' y la práctica de sanciones (aunque éstas fueran de manera primitiva en comparación con lo establecido en la legislación actual) a aquellos países que no adoptaran los modelos de cooperación establecidos por Estados Unidos.

## II.III.- LA LEGISLACION ESTADOUNIDENSE ACTUAL Y LA PRACTICA POLITICA DE LA CERTIFICACION.

### II.III.I.- Consideraciones Generales.

En el apartado anterior quedó establecido que desde hace algunos años el Congreso y el Ejecutivo norteamericanos han demostrado una preocupación creciente respecto al problema del abuso de las drogas en su país, muestra de ello son las numerosas disposiciones legislativas y enmiendas de ley que han entrado en vigor en las dos últimas décadas y que se caracterizan por una concepción predominantemente parcial del problema.

También quedó claro, que la certificación no es de ninguna manera una práctica nueva de la política antinarcóticos internacional de Estados Unidos, sino que, de una manera menos dura que la actual, la encontramos en su legislación desde hace ya algunos años.

La ley contra el abuso de drogas del 8 de octubre de 1986, o Ley Pública 99-570, vino a introducir importantes cambios tanto en la política interna como en la internacional en un intento por enfrentar el abuso de las drogas de una manera más eficiente.

Al igual que las anteriores, la Ley 99-570 parte de la premisa de que es necesario reducir el abastecimiento de drogas ilícitas en los países productores e interferir las rutas de abastecimiento para poder controlar la demanda en Estados Unidos, por lo que, el programa de control internacional de narcóticos es una pieza importante de ella.

Tomando en cuenta ambas circunstancias, se elabora la ley contra el abuso de drogas, la cual consta de 15 títulos, 39 subtítulos y 307 secciones que establecen, añaden y reforman una infinidad de disposiciones legislativas que van desde la tipificación de los delitos federales hasta el sistema de control de drogas en los bosques federales. (50)

Sin embargo, el cambio más importante a nivel interno, es que la nueva legislación plantea la necesidad de reducir la demanda y el uso de drogas, así como la rehabilitación de los consumidores en Estados Unidos, y éste es su objetivo principal (51). Esto a juicio de algunos analistas, constituye el primer gran esfuerzo tendiente a enfrentar el problema a nivel interno de manera realista.

(50) Del Villar S., "De la narcocertificación ..." p.141.

(51) Cfr. Raphael Perl, "Narcopolitics: The U.S. Abuse Act and Mexico-U.S. Relations", United States Of America, p.2

Así encontramos que, específicamente el título IV de esta ley, busca detener la demanda, mediante el establecimiento de medidas para tratamiento y rehabilitación, y se establece, por otra parte, también la Ley de Escuelas y Comunidades Libres de Drogas, ya que una de las principales preocupaciones del gobierno estadounidense es la creciente adicción de los escolares. Consecuente con esta preocupación se prevé la creación de un fideicomiso nacional por una juventud libre de drogas, así como un programa de educación, prevención y ayuda contra el abuso de narcóticos para empleados federales. (52)

Sin embargo, a pesar de que la ley de 1986 para muchos puede significar el equilibrio que hacia falta entre la lucha contra la oferta y la demanda, esto está muy lejos de la verdad. Uno de los puntos que nos ejemplifican de manera significativa lo anterior es el del reducido financiamiento asignado para la puesta en práctica de tales medidas, con lo cual se demuestra que el gobierno estadounidense no toma en serio, o por lo menos no con el rigor que se pide a otros países, la lucha contra el narcotráfico y la drogadicción dentro de sus propias fronteras.

Más aún, las administraciones recientes se han caracterizado por la restricción de fondos para el control de drogas dentro de su territorio nacional, "noventa días después de que la ley se aprobó, Reagan introdujo el presupuesto fiscal para 1988 que indicaba restricción ... cortando mil millones de dólares para el

-----  
(52) Barajas de Vega, Op.Cit., p.86

control de drogas, eliminando \$225 millones asignados a los Estados y Municipios para el control de las mismas, disminuyendo por la mitad el rubro destinado a tratamientos y dejando sólo \$ 100 y \$ 500 millones de la partida de los Estados para la educación. (53) De esta manera se entró en contradicción con las declaraciones de que en adelante se pondría mayor énfasis en el control del problema de la demanda; pues justamente las disposiciones que iban en este sentido fueron las que sufrieron las consecuencias del recorte presupuestal.

A nivel internacional, la política antinarcoóticos sigue la misma línea que marcaban las legislaciones anteriores al suspender todo tipo de ayuda a aquellos países que no tuvieran una política aprobada por el Presidente y el Congreso norteamericanos. Además, de manera general, se establecen sanciones que no tienen que ver directamente con el tema de las drogas, por ejemplo la suspensión del Sistema Generalizado de Preferencias para los países altamente involucrados en el problema, así como la imposición de tarifas adicionales a sus productos de exportación, y de restricciones a la aviación, etc. Sin embargo, estas sanciones agravan el problema, pues tienen una relación indirecta con el narcotráfico, la producción y la manufactura de drogas ilícitas debido al deterioro en las economías de la mayor parte de los países afectados.

En general, en este mismo ámbito externo se institucionalizó

-----  
(53) Ibid. p.87

una política más elaborada y organizada ( aunque no por ello más eficiente ) de imponer a otros Estados lineamientos en torno a la política que debían seguir en la lucha contra la producción, manufactura y tráfico de drogas, así como en el lavado de dinero.

Tomando en cuenta lo anterior, puede decirse que, de manera general, la legislación estadounidense actual en materia de estupefacientes presenta dos grandes inconsistencias: en el plano interno, se aleja de su principal objetivo que es el de disminuir la demanda de drogas dados los constantes ajustes presupuestarios en el terreno de la prevención y la rehabilitación; en el plano externo, las políticas adoptadas tienden a aumentar las ganancias del negocio del narcotráfico sobre todo en las economías latinoamericanas.

II.III.II.- Enmiendas de las Leyes Públicas 99-570 y 100-690 que influyen en el proceso de la certificación.

Sentadas las bases para una mayor injerencia de los Estados Unidos en las acciones antidrogas de otros países mediante la certificación, para poder entender mejor el proceso que sigue la citada política de la certificación haremos referencia a algunas enmiendas introducidas en 1986 (L.P. 99-570) y en 1988 (L.P. 100-690) que tienen una relación directa con ésta y que no se encuentran en la sección 481(h) de la ley sobre control de drogas.

Las enmiendas más importantes por su estrecha relación con la práctica política de la certificación, introducida por la ley

de 1986 son básicamente tres:

- a).- La primera se refiere a las medidas estadounidenses para promover la cooperación internacional para el control de drogas.
- b).- La segunda es sobre el reporte presidencial de la política estadounidense para prevenir el cultivo, manufactura y tráfico ilícito de drogas.
- c).- Por último, sobre algunos conceptos importantes.

De acuerdo con la sección 2017 de esta ley, se introduce una nueva forma de 'promover' la cooperación internacional para el control de drogas a las previstas anteriormente por la ley pública 98-164. En 1986 se estableció que:

"Para promover la cooperación Internacional en el combate al tráfico internacional de drogas, será política de Estados Unidos utilizar su voz y voto en los bancos multilaterales de desarrollo y la implementación en los países involucrado en un grado importante en la producción de drogas de programas para la reducción y la eventual erradicación de drogas." (54)

La introducción de este punto vino a endurecer las opciones ofrecidas con anterioridad por Estados Unidos para promover la cooperación mediante la inclusión de programas de desarrollo económico para los países afectados, así como la conclusión de acuerdos que facilitarían el logro del objetivo de control de drogas y el otorgamiento de asistencia. (\*)

En lo que se refiere al reporte presidencial de la política estadounidense para prevenir el cultivo, manufactura y tráfico

(54) Ley Pública 99-570 secc.2070 que enmienda a la secc. 481(A) (3) de la ley de 1961

(\*) Ver supra inciso II.II.II.

ilícitos de drogas, la ley de 1986 introduce un cambio administrativo al modificar la fecha en que éste debe ser presentado. La sección 2005 establece que el reporte deberá de transmitirse el 10. de marzo en vez del 10. de febrero de cada año.

También establece que este reporte debe incluir información sobre el alcance de la cooperación de diferentes países con Estados Unidos para extraditar y perseguir a traficantes de drogas, así como la descripción del nivel de las negociaciones con ese país para concluir tratados de extradición de crímenes relacionados con drogas.

En lo que respecta a los conceptos, en primer lugar se introduce la suspensión de asistencia para el control de drogas como sanción en caso de que un país sea descertificado, lo que puede percibirse como una sanción contradictoria para alcanzar el objetivo principal de la ley.

De igual forma, se introduce el término de 'país involucrado en grado importante en el tránsito de drogas, que la subsección (k)(5) define de la siguiente manera:

- a.- Es una fuente importante de drogas ilícitas que afecten de manera significativa a Estados Unidos.
- b.- Es un país a través del cual son transportadas estas drogas.
- c.- Es un país a través del cual sumas significativas de dinero son lavadas con conocimiento o complicidad del gobierno.

En especial este último término es importante debido a que según esta ley, los países que requieren ser certificados son

aquellos considerados como países involucrados en grado importante en la producción y tráfico de drogas. A este respecto cabe señalar que, primer término ya había sido definido en la ley de 1983, faltando aclarar únicamente qué características debían cubrir la otra parte de países que menciona la ley.

En general, las enmiendas introducidas por la ley 100-690 de 1988 se refieren en su mayor parte al proceso de certificación (secc. 481-h) y a las reformas de la ley de comercio de 1974.

Para mayor abundamiento sobre este particular, conviene citar la sección 4405, según la cual, " el Secretario de Estado y el Congreso deben determinar cada año fiscal qué países serán considerados países involucrados en grado importante en el tránsito de drogas, pues de esta determinación depende la política que Estados Unidos adoptará frente a ellos.

Así, con la posibilidad de votar en diferentes bancos multilaterales de desarrollo, de acuerdo a su actuación en materia de drogas, con la definición de lo que debía considerarse como país involucrado en grado importante en la producción y tráfico de drogas, y con las enmiendas a la sección 481(h) de 1986 y 1988, la política de la certificación adquirió mayor

#### II.III.III.- Factores que influyeron en la aprobación de la legislación antidrogas de 1986.

La aprobación de la ley de 1986, de la cual emerge el proceso de certificación en su sentido moderno, debe entenderse como el

resultado de una serie de factores (\*) que se conjugaron en 1986 y que permitieron la entrada en vigor de una disposición que, en el plano internacional, y tal vez en el nacional, carece de consistencia y objetividad.

Para 1986 Estados Unidos atravesaba por una profunda crisis de auto-reconocimiento, pues "se abría una puerta a su conciencia colectiva a través de la cual, quedaba de manifiesto para la sociedad norteamericana en su conjunto, la gran adicción a las drogas que existía en su interior" (55), condición que si bien no era algo nuevo, planteaba la necesidad de emprender una verdadera campaña que revirtiera esta situación que desde años atrás había venido causando una alta indignación pública, que se endurecía más cada día por el tratamiento que la prensa daba al involucramiento de grandes personajes públicos, entre otros, la muerte de un famoso jugador de basquet-bol de la Universidad de Maryland.

En 1986 los indicadores sobre el problema de las drogas en Estados Unidos se volvieron más alarmantes aún de lo que eran antes, mostrando que la magnitud del problema iba en aumento: El número de muertos a causa de las drogas se duplicó de 931 en 1981 a 1962 muertos en 1986 (\*\*).

-----  
 (\*) Por factor entendemos todo aquello capaz de producir un cambio en alguna situación dada. EN: Cabra Ybarra, Op.Cit.

(55) Carovano Kathryn, "Legislación estadounidense contra el narcotráfico y su impacto en la relación con México;" EN: Cooperación y conflicto en 1986, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1987, p. 149.

(\*\*) Ver supra, cap.1, inciso I.I.II.II.

En síntesis se puede decir que, en primer lugar, un factor de gran importancia para la aprobación de la ley de 1986 lo constituye el aumento del problema de adicción y las consecuencias negativas que éste trae consigo en Estados Unidos, así como el hecho de que en él se vieran involucradas figuras famosas de la vida pública.

En consecuencia, la ley unilateral a la que nos referimos, y en general, la política antinarcoóticos, fue formulada única y exclusivamente para servir al interés nacional estadounidense, como resultado de una crisis interna.

En segundo lugar, la manera en que se había venido tratando el problema ante la sociedad norteamericana por las autoridades, influyó de manera determinante, ya que se daba mucha difusión a cualquier incidente o datos sobre el tema, obligándosele al gobierno a mostrar a su sociedad, que hacía algo para solucionar este ilícito. Por lo tanto, el Congreso (para quien el asunto de las drogas significaba una seria frustración por casi un siglo) y el Presidente habrían de hacer su parte en esta tarea.

El Congreso empezó a trabajar sobre estas cuestiones el 23 de junio de 1986 creando comités con jurisdicción sobre el asunto de las drogas, con la misión de crear y entregar iniciativas o recomendaciones a más tardar el 12 de agosto de ese año. El 5 de agosto, un grupo de senadores demócratas anunciaron la formación de un grupo de trabajo sobre el consumo de sustancias tóxicas y drogas que tendría por objetivo elaborar dos iniciativas que

ampliarían el castigo para los usuarios de crack, y la ampliación de fondos para prevenir el uso de drogas. Paralelamente, la Cámara de Representantes centró su trabajo en cuatro asuntos: La erradicación de las drogas desde su lugar de origen, la intercepción de las mismas en la frontera, su combate en las calles y mayor atención en la educación y los programas de rehabilitación, asignando también a doce de sus comités permanentes la tarea de elaborar una propuesta de ley sobre narcotráfico, pues el momento político así lo exigía ya que la opinión pública estaba consternada por la muerte de dos estrellas del deporte profesional a causa de una sobre dosis de cocaína. (56)

Influido tal vez por el interés manifiesto de ciertos sectores influyentes en la opinión pública de su país, el Presidente Reagan pronunció el 4 de agosto un discurso para la televisión en el que convocaba a una movilización nacional contra las drogas, incluyendo entre sus planes el acrecentar los programas de rehabilitación para los drogadictos y el logro de la cooperación internacional para combatir la siembra y comercio ilegales de drogas. Días más tarde, el 14 de septiembre, junto con su esposa volvían a hacer un llamado, ahora en favor de una cruzada nacional contra las drogas, al tiempo que mandaba al Congreso su propuesta legislativa para enfrentar el problema.

-----  
(56) Pérez Espinoza C., El debate en el Congreso estadounidense sobre inmigración y narcotráfico: diferencias en el Senado y la Cámara de Representantes, Tesis de Relaciones Internacionales, F.C.P. y S., UNAM, 1989, pp.198-200

En tercer lugar, como se expresó en el primer capítulo de esta investigación, el tema de las drogas ha servido para satisfacer otro tipo de intereses, por ejemplo intereses electorales, como ocurrió en 1986 y en 1988.

En efecto, el narcotráfico, por ocupar un lugar prioritario en la opinión pública, fue uno de los principales temas electorales en 1986. "Tanto demócratas como republicanos compitieron para demostrar a su electorado que eran ellos quienes defendían la postura más firme en esta lucha. De cada representante o Senador que buscara reelegirse, la oposición hizo públicos sus records de votación respecto a este tema, aquellos que durante la década de los setenta alegaron por la legalización del consumo de drogas se vieron obligados a enfrentar la propaganda negativa exhibida por sus rivales". (57)

Todos estos factores propiciaron un ambiente que facilitó la entrada en vigor de una ley como la de 1986 que fue aprobada por las dos Cámaras del Congreso el 17 de octubre y firmada por el Presidente diez días después, es decir, solamente una semana antes de las elecciones de noviembre que determinarían cuál de los dos partidos tendría el control del Senado el próximo año (58). Esto es más evidente por el hecho de que el periodo transcurrido entre la firma y su aprobación, fue relativamente rápido, pues el asunto del abuso de drogas tenía bastante tiempo

(57) González Gutiérrez, "México en el Congreso estadounidense: el Debate sobre la política interna" EN: Bueno Gerardo, Op.Cit., p.234

(58) Carovano Kathryn, Op.Cit., p.150

en la agenda legislativa, y su aprobación culminó justo en el periodo de mayor interés electoral.

Por otra parte, también debe tomarse en cuenta que durante las dos administraciones del Presidente Reagan, Estados Unidos tenía como objetivo predominante de su política exterior recobrar la hegemonía mundial que según él, se había perdido años atrás por la mala conducción de otros presidentes, quienes permitieron que el bloque socialista tuviera algunos puntos de consolidación. Esta búsqueda de recuperación de hegemonía se conjugó con el debilitamiento del sistema socialista a nivel mundial debido al enfretamiento de problemas que requerían de una solución real e inmediata, entre los que destacan, por ejemplo, la crisis económica y el surgimiento de descontentos políticos y sociales en gran parte de los países socialistas, incluyendo a la Unión Soviética.

Al mismo tiempo, en regiones neurálgicas al interés de las potencias se generaban situaciones que afectaban intereses fundamentales como el de la seguridad. Tal era el caso de América Latina, y específicamente Panamá, Nicaragua, Guatemala, Perú y México, países en los que, de diferente manera, el narcotráfico o algunas de sus variantes, afectaban el concepto de seguridad nacional estadounidense. Por lo tanto, era necesario buscar nuevas justificaciones para una política que permitiera a Estados Unidos salvaguardar sus intereses en la zona, sobre todo, tomando en cuenta que el comunismo iba dejando de ser un pretexto útil para intervenir o presionar a otros países.

De esta manera, el narcotráfico y las drogas en general, han constituido ese elemento que permite al gobierno norteamericano defender sus intereses en el extranjero, bajo la idea de que se esta defendiendo de estos males a su sociedad y a la sociedad internacional en su conjunto.

Por último, a nivel mundial el problema de las drogas por su magnitud y grado de complejidad, se presentaba incontrolable, por lo que todos, o la gran mayoría de los países, reconocían la necesidad de combatirlo mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación, pues era comúnmente sabido, que la labor que pudiera hacer un país en este sentido, no era suficiente para reducir sus perniciosos efectos.

En este clima, por demás propicio para cualquier acción consecuente, fue fácil obtener una votación favorable entre los congresistas norteamericanos para aprobar una ley que pretendía aminorar el problema de las drogas, aunque ésta tuviera diferentes cláusulas muy objetables, dado que no era fácil oponerse al proyecto de ley original, por lo que la votación final fue de "376 votos a favor y 16 en contra" (59).

Estos factores se encontraban todavía presentes en 1988 cuando la ley fue enmendada, pero, habría que agregar además, que tras dos años de aplicación del proceso de certificación se hicieron presentes ciertas dificultades para su vigencia al igual que ciertos efectos contrarios al fin que ella perseguía y que mostraron la necesidad de trazar políticas más coherentes para

(59)Ibid. p.151

poder ser aplicadas sin tantas contradicciones.

#### II.III.IV.- El proceso de certificación.

Una vez que se ha explicado qué es la práctica política de la certificación, cuáles son sus características más importantes, cuál es su sustento legal, sus antecedentes y los factores que influyeron en su aprobación, intentaremos explicar detalladamente cómo es que se emite a partir de las nuevas reformas legislativas que han entrado en vigor.

#### II.III.IV.I.- Responsabilidades presidenciales.

##### Reporte Anual del Departamento de Estado.

En el marco de las disposiciones anteriores se incluye el cumplimiento de responsabilidades específicas para ciertos órganos del gobierno en su aspecto práctico, tal es el caso del Reporte Anual del Departamento de Estado.

De acuerdo con la sección 481 (e) de la Ley de Control Internacional de Narcóticos, a más tardar el 10. de marzo de cada año, el Presidente, a través de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos del Departamento de Estado, debe entregar al Presidente de la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado, un reporte en donde se describen los avances de la lucha internacional contra el tráfico de drogas y se evalúen las acciones tomadas por cada país en dicho esfuerzo. Este reporte es el resultado de las operaciones de investigación de diversas agencias gubernamentales

involucradas en el combate al narcotráfico, y las características que debe cubrir éstas son:

- 1.- Descripción de las políticas adoptadas, acuerdos concluidos y programas implementados por el Departamento de Estado, incluyendo los fondos bilaterales y multilaterales, representaciones del gobierno estadounidense en Organizaciones Internacionales.
- 2.- Descripción de las actividades de los Estados Unidos en Instituciones Financieras Internacionales para combatir las drogas.
- 3.- Identificación de aquellos países que son fuente importante, directa o indirectamente, de drogas ilícitas que afecten significativamente a Estados Unidos.
- 4.- Para cada país que sea mencionado, según lo establecido en el punto anterior, el reporte debe incluir:
  - a.- Un reporte detallado del status de drogas ilícitas y sustancias controladas que sean cultivadas, procesadas transportadas en su territorio, así como los cambios importantes en estas condiciones como el aumento o disminución del cultivo, manufactura o tráfico de drogas.
  - b.- Una descripción de la ayuda estadounidense que dicho país reciba con un análisis del impacto del suministro que esta ayuda ha tenido o se espera que tenga en la solución del problema.
  - c.- Una descripción de los programas adoptados por este país para la eliminación progresiva del cultivo de estas sustancias, y una discusión de la adecuación de las medidas legales tomadas y los resultados logrados de acuerdo a estos programas.
  - d.- Una discusión sobre el grado en que ese país ha cooperado con los esfuerzos estadounidenses de control de drogas en relación con la extradición y persecución de traficantes y una descripción del nivel de las negociaciones para concluir acuerdos de extradición relacionados con el problema de las drogas.
  - e.- Para un país que sea productor importante de drogas y para el que se proponga el suministro de ayuda, una de terminación expresada en términos numéricos de los máximos logros posibles en la destrucción de dichas sustancias. Esta determinación debe basarse en las

- medidas que ese país esté tomando y en las reducciones logradas durante ese año fiscal.
- 5.- Descripción del involucramiento de cualquier gobierno extranjero (incluyendo gobiernos comunistas) incluyendo:
    - a.- El involucramiento directo o indirecto del gobierno o algún funcionario en los ilícitos relacionados con las drogas.
    - b.- Cualquier otra actividad del gobierno que facilite el tráfico de drogas.
  - 6.- Comentarios y recomendaciones específicas de las agencias encargadas de combatir el problema de las drogas con respecto al grado el que los países enlistados en el reporte han cooperado con estas agencias durante el año fiscal anterior. (60)

Como puede observarse, este reporte prácticamente se refiere a la forma como otros países han intentado controlar el problema de las drogas, resultando muy reducido el número de puntos que se refieren a la política estadounidense sobre el tema a nivel nacional e internacional y a la evaluación de dichas políticas. Sin embargo, el documento así elaborado, resulta de suma importancia ya que la decisión presidencial de certificar o no a un país depende de lo que en él se reporte sobre el comportamiento que aquél haya tenido en la lucha contra el problema de las drogas.

Junto con el Reporte Anual sobre la estrategia de Control Internacional de Narcóticos, el Departamento de Estado debe entregar al Presidente una lista de las naciones que pueden considerarse como involucradas en un grado importante en la producción o tránsito ilícito de drogas.

De acuerdo con la legislación vigente, el término de país

involucrado en grado importante en la producción de drogas, significa un país que produce cinco toneladas métricas o más, de opio y sus derivados durante un año fiscal, o que produzca 500 toneladas métricas o más de cocaína o marihuana, según sea el caso, en un año fiscal. (61)

El término país involucrado en grado importante en el tránsito de drogas significa un país que:

- a.- Constituya una fuente directa importante de drogas que afecten a Estados Unidos;
- b.- A través de su territorio tales drogas sean transportadas;
- c.- En su territorio, sumas significativas de dinero relacionado con la droga sean lavadas con el conocimiento o complicidad del gobierno. (62)

Una vez que el Presidente ha determinado qué países están relacionados de manera importante con el ilícito de las drogas, de acuerdo con lo establecido anteriormente, se debe:

- a.- Retener el 50% de la ayuda estadounidense al iniciar el año fiscal (1o. de octubre) notificándolo al Congreso.
- b.- El primero de marzo de cada año, o después, a través del Secretario del Tesoro debe instruir a los Directores Ejecutivos de los Bancos Internacionales de Desarrollo a votar en contra de cualquier préstamo o alguna otra utilización de fondos de sus respectivas instituciones para ese país. (63)

-----  
(61) Ley Pública 99-570 secc.805(2)

(62) Ibid. secc.2005(c)(3)

(63) Perl R., International Narcotics Control and Foreign Assistance Certification: Requeriments, Procedures, and guidelines. Congressional Research Service, No. 82-310 F, Washington D.C., feb.11, 1988, p.18

Existe la posibilidad de que estas sanciones, que empiezan a aplicarse de manera automática, no sean aplicadas si el Presidente así lo determina, y certifica al Congreso por escrito, al mismo tiempo que presenta el reporte del Departamento de Estado, que:

a.- Durante el año anterior ese país ha cooperado plenamente con Estados Unidos o ha tomado medidas adecuadas por su propia cuenta para:

- 1.- Satisfacer las metas acordadas en la aplicación de acuerdos bilaterales concluidos con Estados Unidos o de acuerdos multilaterales que tengan objetivos similares.
- 2.- Prevenir la producción, procesamiento y transportación de drogas para ser vendidas ilegalmente en Estados Unidos.
- 3.- Prevenir y perseguir el lavado de dinero relacionado con drogas.
- 4.- Prevenir y perseguir la corrupción pública que facilite la producción, procesamiento y tránsito de drogas.

b.- Para un país que de otra forma no llenaría los requisitos de certificación establecidos en el párrafo anterior, que los intereses nacionales vitales de Estados Unidos requieren que las sanciones antes descritas no sean aplicadas. (64)

De acuerdo con las ideas expuestas anteriormente, para los países que están involucrados en un grado importante en el problema de las drogas, la certificación puede ser aplicada en

-----  
(64) Ley Pública 100-690 secc. 4407

base a tres criterios:

- 1.- Por cooperación plena, que supone la reanudación de la asistencia retenida en octubre de cada año, no aplicación de sanciones y un ambiente cordial en su relación con Estados Unidos por lo menos en torno a este asunto.
- 2.- Por vital interés de Estados Unidos, que supone exceptuando el ambiente cordial de las relaciones bilaterales con el país de que se trate, lo mismo que la certificación por cooperación plena.
- 3.- Descertificación por no cooperar plenamente con Estados Unidos por lo que la ayuda estadounidense se elimina a discreción del Presidente, quedando abierta la posibilidad de ejercer otro tipo de sanciones.

En cualquiera de los tres casos, se trata de países que de acuerdo a la visión norteamericana tienen una relación importante con el problema de las drogas, por lo que deben recibir anualmente su certificación.

Dada la importancia que para Estados Unidos tiene el tema, ningún país puede ser certificado por cooperación plena a menos que haya concluido algún acuerdo bilateral con este país o multilateral que busque controlar este ilícito (65), imponiendo de esta manera la suscripción de acuerdos que además, respondan principalmente a los intereses estadounidenses (y que por supuesto se adecúen a los requisitos que su gobierno pida que

-----  
(65) Ley Pública 100-690 secc. 4407(2)(c)

cupran) como primera condición para ser certificado.

#### Certificación

Una vez que el Presidente ha determinado qué países requieren de certificación, debe evaluar el contenido del reporte para decidir cuál será la política a seguir con cada país y entregar el resultado a más tardar el 10. de marzo de cada año.

En circunstancias extraordinarias, cuando el interés nacional de Estados Unidos requiera que los fondos de la asistencia a un país sea entregada antes de esta fecha, el Presidente puede entregar antes la certificación. Sin embargo, cuando se certifica a un país en otra fecha (ya sea antes o después), es necesario que sea aprobada por un a resolución conjunta del Congreso para que pueda surtir efecto. En contraste, la certificaciones otorgadas el 10. de marzo inmediatamente empiezan a ser efectivas si no son desaprobadas por el Congreso. (66)

Para que se pueda otorgar una certificación por cooperación plena con Estados Unidos, las enmiendas de 1988 exigen que existan acuerdos bilaterales entre éste y el país de que se trate, pero los acuerdos deben apegarse a las características que señala la sección 4407(2) (b) de la Ley Pública 100-690 que señala que el gobierno del Estado en cuestión debe estar de acuerdo en realizar actividades específicas, incluyendo esfuerzos para:

- a.- Reducir en su territorio la producción, consumo y tráfico de

-----  
(66) Perl R. Op.Cit., p.3

drogas.

- b.- Incrementar la interdicción de drogas.
- c.- Incrementar la identificación y eliminación de laboratorios clandestinos.
- d.- Incrementar la identificación y eliminación del tráfico de sustancias para la producción ilegal de drogas.
- e.- Incrementar la cooperación con oficiales estadounidenses que luchan contra las drogas.
- f.- Incrementar los tratados de extradición, y de asistencia legal para combatir el lavado de dinero.

Como puede observarse, los requisitos establecidos por Estados Unidos para la firma de tratados, se caracterizan por dar al país con que se firmen una serie de obligaciones para sus políticas antinarcoóticos, pero no establece cuáles serán los lineamientos de la política estadounidense a seguir en correspondencia con dicho país, sino que únicamente se desprende que el país interesado se verá beneficiado por la certificación que recibirá, demostrando una vez más que la carga de la política estadounidense de control de drogas deben llevarla otros países.

En el caso de que un país sea productor lícito de opio, y que al mismo tiempo sea un país que requiere de certificación por haber sido calificado como importante en la producción o tráfico de drogas ilícitas. ésta puede ser otorgada únicamente si el Presidente determina que en ese país se previene el uso ilícito de estas sustancias y que sus niveles de producción no rebasan los niveles de consumo lícito.

Para decidir si se otorga una certificación por cooperación plena a cualquier país que así lo requiera, el Presidente debe considerar una gran cantidad de elementos entre los que se incluyen:

- 1.- Si las acciones emprendidas por ese país han resultado en las máximas reducciones de la producción de drogas ilícitas estipuladas como posibles en el reporte presidencial.
- 2.- Si el gobierno ha promulgado las medidas legales y realizado las disposiciones para aplicarlas en su territorio, para lograr al máximo grado posible, la eliminación de actividades ilícitas relacionadas con drogas.
- 3.- Si el gobierno ha realizado las medidas legales y disposiciones necesarias para eliminar al máximo grado posible, el lavado de dinero demostrado por: a) la promulgación y aplicación de las leyes prohibiendo tales conductas; b) la disposición de ese gobierno por celebrar acuerdos de asistencia legal mutua con Estados Unidos que rigan el lavado de dinero; c) el grado de cooperación en cualquier otro sentido con las autoridades legales de Estados Unidos en esfuerzos contra el lavado de dinero.
- 4.- Si el gobierno ha realizado las medidas legales para eliminar la corrupción pública que facilite la producción, procesamiento o tráfico ilegal de drogas, o desalentando la investigación y persecución de tales actos.
- 5.- Si el gobierno, o algún alto funcionario público ha facilitado o desalentado la producción o distribución de drogas.

6.- Si el gobierno ha investigado todos los casos en los que algún miembro de cualquier agencia gubernamental de Estados Unidos, en cumplimiento de sus labores, haya sido víctima de la violencia.

7.- Si el gobierno se ha rehusado a cooperar con los agentes estadounidenses antinarcoóticos.

8.- Si el gobierno ha realizado los cambios necesarios en su sistema legal para permitir que los agentes antinarcoóticos se muevan más efectivamente contra los narcotraficantes.

9.- Si el gobierno ha dado protección, teniendo conocimiento, a traficantes de drogas.

10.- La actitud del gobierno ante las peticiones de extradición de reos a Estados Unidos. (67)

Es precisamente por la investigación de todos estos elementos que se ha calificado al proceso de certificación como un mecanismo de supervisión unilateral y arbitrario.

Para aquellos países que no cubren todos los requisitos necesarios para obtener una certificación por cooperación plena, la Ley de 1986 y la de 1988 establecen que puede otorgarse otro tipo de certificación basada en el interés nacional de Estados Unidos, pero cuando así suceda el gobierno debe justificar dicho otorgamiento mediante:

a.- Una descripción amplia y completa de los intereses nacionales vitales que estarían en riesgo si la asistencia a ese país fuera

-----  
(67) Ibid. secc. 4407

cortada y la asistencia de bancos multilaterales de desarrollo no no fuera otorgada al mismo.

b.- Una declaración sopesando el riesgo descrito anteriormente contra los riesgos que pudieran afectar los intereses nacionales estadounidenses por el hecho de que tal país no esté cooperando plenamente en el combate de las drogas. (68)

En el caso de una certificación emitida bajo estas condiciones, el gobierno estadounidense sigue la misma política que cuando se otorga bajo el carácter de cooperación plena; es decir, no se le aplican las sanciones previstas y se continúa aplicando la asistencia a fin de lograr los objetivos de control internacional de narcóticos.

#### Descertificación

En páginas anteriores se ha señalado que una de las características de la política norteamericana antinarcóticos es la de imponer a diferentes Estados los lineamientos que su política antidrogas debe seguir. Pero, en caso de que algún gobierno no siga las 'recomendaciones' estadounidenses, se hace acreedor a diferentes sanciones previstas en la ley de Control Internacional de Narcóticos que le son aplicadas al momento de ser descertificado.

El Presidente es la primera instancia que puede descertificar a algún país por no haber cooperado plenamente con

(68) Ibid. secc.4407(2)(d)

la estrategia planteada por el gobierno norteamericano para controlar el problema si esta decisión politica no afecta su interes nacional.

Quando se decide descertificar a algun pais, la politica que sigue Estados Unidos es:

1.- No otorgar asistencia, incluyendo los fondos que se hubiesen comprometido con ese pais antes del 10. de marzo de cada año. El 50% de esta asistencia es retenida desde el 10. de octubre de cada año que es cuando inicia el año fiscal, y se suspende definitivamente cuando se descertifica a algun pais y éste no logra su certificación el 15 de septiembre que se aproxima el fin del año fiscal en curso.

2.- Instruir a los Directores Ejecutivos estadounidenses de los Bancos Internacionales de Desarrollo a votar en contra de cualquier préstamo para el pais de que se trate hasta que pueda volver a lograr su certificación.

3.- No otorgar ninguna cuota azucarera para los paises en los que el gobierno esté involucrado en el problema de las drogas. (69)

Estas sanciones empiezan a aplicarse de manera automática una vez que un pais ha sido descertificado. Sin embargo, también se prevén una serie de sanciones que son aplicadas a discreción del Presidente, y con la aprobación del Congreso, que fueron introducidas en 1986 por las enmiendas a la Ley de Comercio de 1974 y que establecen que:

"El Presidente, el 10. de marzo o después para lograr los

objetivos de control de narcóticos puede imponer las siguientes sanciones que consideren necesarias:

- a.- Negar a alguno o todos los productos del país descertificado, el tratamiento arancelario correspondiente al Sistema Generalizado de Preferencias, o cualquier ley que otorgue tratamiento arancelario preferencial.
- b.- Aplicar a cualquiera o a todos los productos de aquel país sujetos a derechos de aduana, un derecho adicional a una tasa que no debe exceder al 50% ad valorem o tasa específica equivalente.
- c.- Aplicar a alguno o más de los productos libres de derechos de aquel país un arancel a una tasa que no exceda el 50% ad valorem.
- d.- Combinar cualquiera de estas sanciones.
- e.- La suspensión de aviones extranjeros que pertenezcan o sean controlados por el gobierno o nacionales de un país descertificado para atraer transportación aérea a/o de Estados Unidos.
- f.- Concluir cualquier acuerdo sobre servicio aéreo concluido con alguna transportadora aérea del país descertificado con Estados Unidos." (70)

Como puede observarse, estas últimas sanciones son especialmente importantes debido a que, en primer, lugar su aplicación, dependiendo del país de que se trate, desquiciarían las relaciones comerciales de éste con Estados Unidos; y, en segundo lugar, se verían afectados grandes intereses económicos

-----  
(70) Perl R., Op.Cit., p.26

privados que están más allá de las relaciones bilaterales entre los dos países.

#### II.III.IV.II.- Responsabilidades del Congreso.

Una característica de la legislación antidrogas vigente es que, en comparación con las anteriores, da una mayor participación a la rama legislativa dentro de las decisiones de política exterior. Por ello, la certificación emitida por el Presidente el 10. de marzo de cada año, ya sea por cooperación plena o por interés nacional de Estados Unidos, debe ser aprobada por el Congreso, o en su defecto, no ser desaprobada en los próximos 45 días de sesión continua del Organó Legislativo.

Una vez que el Presidente pasa al Congreso su determinación sobre qué países deben ser certificados por su política antinarcóticos del año anterior, para aprobar o desaprobar las decisiones presidenciales y establecer la política que Estados Unidos adoptará de manera definitiva durante ese año fiscal, el Congreso puede estudiar el contenido del reporte y hacer consultas con funcionarios que el Presidente designa y que incluyen a: al Asistente del Secretario de Estado para el control internacional de narcóticos; Representantes del Departamento de Salud y Servicios Humanos; Representantes del Departamento del Tesoro, del Departamento de Justicia, del Departamento de Defensa y de la Agencia para el Desarrollo Internacional (71). Estos

(71) Ley Pública 99-570(f)

funcionarios están encargados de exponer las razones presidenciales para certificar o descertificar a algún país.

Los funcionarios que pueden participar en estas consultas son principalmente miembros del Comité de Relaciones Exteriores del Senado y miembros del Comité de Asuntos Externos de la Cámara de Representantes.

En estas consultas se revisa la situación mundial de las drogas, el papel de la ayuda estadounidense a los países productores y a las instituciones internacionales para combatir este problema. Las consultas incluyen: 1) Una descripción de la naturaleza del problema de la producción de drogas; 2) Un análisis de los factores climatológicos, geográficos, políticos, económicos y sociales que afectan la producción de drogas; 3) Una descripción de los métodos empleados para determinar las reducciones máximas posibles en la producción de drogas que hace Estados Unidos; 4) Un análisis de la asistencia estadounidense adicional que sería requerida para alcanzar esta reducción. (72)

Otra opción que tiene el Congreso es la de realizar audiencias en las cuales los legisladores puedan expresar sus puntos de vista y tratar de justificar el por qué del otorgamiento o negación de la certificación. Dichas audiencias son convocadas por el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes y por el de Asuntos Externos del Senado y pueden ser abiertas al público.

(72) Idem.

Ambas opciones tienen el objetivo de facilitar al Congreso ya sea la aprobación o desaprobarción de la política que haya establecido el Presidente para cada país, teniendo mayores bases para decidirlo.

De acuerdo con la legislación vigente, existen dos tipos de descertificación, dependiendo de qué instancia sea la que la emita: el presidente o el Congreso, aunque la de mayor peso es la primera, pues el Poder Legislativo, mediante una resolución conjunta emitida en los 45 días de sesión continua después de haber recibido la decisión presidencial, únicamente puede solicitar la revocación de la decisión del Ejecutivo mediante una votación de más de las dos terceras partes en favor de la descertificación. Mientras que el Ejecutivo pueda optar por aceptar o vetar la decisión del Legislativo. (73)

En el caso de que no haya desacuerdo entre el Congreso y el Presidente, el proceso de esta política sigue su curso normal explicado anteriormente, aunque en la práctica esto nunca se ha dado con países, México pues, siempre han existido puntos de vista contradictorios en la aplicación de la certificación.

Por último, hay que señalar que en la legislación actual sobre el problema de las drogas en el plano internacional, el Congreso han ido adquiriendo mayor responsabilidad y participación en las decisiones sobre el tema, pues anteriormente las decisiones las tomaba el Ejecutivo, y en el mejor de los

-----  
(73) Arriaga Victor, "Las respuestas mexicanas al proceso de certificación al combate de drogas" EN: Carta de Política Exterior Mexicana, CIDE, ene-mar, 1988, p.16

casos, sólo los comunicaba al Congreso, mientras que en la actualidad esta instancia debe aprobar las decisiones presidenciales, o por lo menos conocerlas para que éstas puedan aplicarse.

#### II.IV.- APLICACION GENERAL Y EFECTIVIDAD DE LA PRACTICA POLITICA DE LA CERTIFICACION (1987-1989)

Desde que entró en vigor la Ley Contra el Abuso de Drogas de 1986 han pasado cinco años, mismos en los que la puesta en marcha de la certificación ha evidenciado qué tan efectiva o inefectiva puede resultar.

A continuación se describirá de manera general cómo fue que se aplicó esta política durante los tres primeros años (ya que de 1990 a la fecha no existe información disponible en México) para después intentar hacer un análisis de ésta.

##### II.IV.I.- Aplicación general.

El 28 de febrero de 1987, el entonces Presidente Ronald Reagan determinó que las siguientes naciones eran importantes para Estados Unidos por su participación en el tráfico y/o producción de drogas:

- |                |               |                   |
|----------------|---------------|-------------------|
| 1.- Afganistán | 9.- Hong-Kong | 17. Morocco       |
| 2.- Bahamas    | 10.-India     | 18.-Nigeria       |
| 3.- Belice     | 11.-Irán      | 19.-Pakistán      |
| 4.- Bolivia    | 12.-Jamaica   | 20.-Panamá        |
| 5.- Brasil     | 13.-Laos      | 21.-Paraguay      |
| 6.- Burma      | 14.-Libano    | 22.-Perú          |
| 7.- Colombia   | 15.-Malasia   | 23.-Siria         |
| 8.- Ecuador    | 16.-México    | 24.-Tailandia(74) |

De acuerdo con los datos del Informe del Departamento de Presidente descertificó a Afganistán, Irán y Siria, ya que no cumplían con los requisitos establecidos en la sección 481 de la Ley Antinarcoóticos. Conviene señalar que estos países no tienen relaciones diplomáticas con Estados Unidos y, por lo tanto, no reciben ayuda estadounidense ni tienen relaciones comerciales importantes entre sí; en consecuencia, el ser o no certificados no les afecta ya que su política para controlar el problema de las drogas no busca apegarse a lo establecido por la política norteamericana, sino que sigue directrices propias que tienen que ver con la satisfacción de su interés nacional.

Laos y Líbano fueron certificados con base en el criterio de interés nacional y el resto de los países recibió certificación por cooperación plena. Es decir, que únicamente los países que no tenían buena relación con Estados Unidos fueron descertificados, y los demás, pese a que no hubieran acatado lo establecido por el gobierno estadounidense, siguieron recibiendo su asistencia.

En un principio las determinaciones con respecto a Bahamas, México y Panamá fueron reprobadas por el Senado objetando que el Departamento de Estado deseaba encubrir el tráfico de drogas y la corrupción en estos tres países.

Después de las discusiones sobre este punto en las audiencias realizadas en el Congreso, los días 24 y 26 de marzo de 1987, el Senado pasó estas certificaciones con un voto

-----  
(74) Wroblewski A. "Presidential Certification of narcotics source countries" United States Department of State, Washington DC, march 14, 1987, p.1

favorable, pero introdujo una enmienda en los siguientes términos:

"El Congreso no estará de acuerdo con la certificación presidencial de México Panamá y Bahamas a menos que el Presidente:

- 1.- notifique formalmente dentro de los 15 días siguientes al Comité correspondiente que reexaminará la certificación (respecto a estos países);
- 2.- Proporcione por escrito dentro de los 90 días siguientes los resultados detallados de tal reexamen incluyendo: a) la definición del término cooperación total tal como lo concibe la Ley Pública 99-570; b) cualquier otra razón además de las relacionadas con el control de drogas, que haya tomando en consideración para dicha certificación; c) una descripción pormenorizada de los programas de dichos gobiernos que se han llevado a cabo para corregir cualquier deficiencia en sus esfuerzos para erradicar las drogas". (75)

El 3 de abril el Senado pasó la resolución que reprobaba la certificación de Panamá, pero no se introdujo para su discusión en el tiempo reglamentado. El Senado tampoco tomó ninguna decisión con respecto a México y Bahamas, por lo que prevaleció la determinación presidencial de certificar a estos países por cooperación total.

En marzo de 1988, de acuerdo con el Reporte del Departamento de Estado, el Presidente certificó a los siguientes países por su cooperación total con Estados Unidos en la lucha contra las drogas:

"Bahamas, Belice, Bolivia, Brazil, Burma, Colombia, Ecuador, Hong-Kong, India, Jamaica, Malasia, México, Morocco, Nigeria, Pakistán, Perú y Tailandia". (76)

(75) Reportes del Senado 100-24, 100-25 y 100-26, Puntos de Vista Adicionales, Washington, D.C., 1987.

(76) Wrobleski A. "Presidential Certifications on Narcotics Source Countries" EN: Department of State Bulletin, Washington D.C., June 1988, p.47.

Paraguay, Laos y Libano fueron certificados por interés nacional estadounidense, mientras que Afganistán, Irán, Panamá y Siria fueron descertificados. Estos últimos al igual que el año anterior, son países que no se veían afectados por las sanciones impuestas dado que no tenían relaciones diplomáticas o éstas estaban muy deterioradas, por lo que la asistencia ya había sido suspendida y las sanciones comerciales se habían empezado a aplicar por otros motivos.

Hay que aclarar que, de acuerdo con la legislación actual, el memorándum de la decisión presidencial sobre la certificaciones debe de ir acompañado de la justificación para otorgarla sólo en los casos de los países que la reciben por interés nacional estadounidense. En 1988, de manera inusual, se justificó la certificación (por cooperación plena) de México y Colombia dado que, según Ann Wroblewski era una manera de "enviar una señal [a estos países] ya que, en el caso de Colombia, aunque había emprendido una gran batalla en contra de las drogas, el poder del Cartel de Medellín no había podido ser quebrantado, pues se necesitaban resolver algunas cuestiones sobre extradición. En el caso de México, su gobierno había empezado a emprender una lucha tenaz contra las drogas, pero podía hacer más" (77).

Igual que en el año anterior, existieron puntos de desacuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo en la certificación de

-----  
(77) Idem.

algunos países, siendo los casos más representativos los de México, Bahamas y Colombia, para quienes el Congreso emitió su voto desfavorable para que fueran certificados, pero igual que en 1987, estas determinaciones no se introdujeron para su discusión en el tiempo reglamentado, por lo que prevaleció la decisión presidencial.

En 1989, bajo la administración del nuevo Presidente, George Bush, la determinación sobre el tema fue certificar por cooperación plena a:

Belice, Brasil, Ecuador, Hong-Kong, India, Jamaica, Malasia, Moroco, Nigeria, Pakistán y Tailandia.

Igual que en 1988 se otorgaron certificaciones con explicaciones especiales que justificaban dicha determinación para Bahamas, Bolivia, Colombia, México, Paraguay y Perú, además de que se expresó al Congreso la inconformidad del Presidente y del Secretario Baker por las bases en las que se habían tenido que otorgar estas certificaciones, aclarando que éstos seis países podían y debían hacer mayores esfuerzos en el futuro para poner fin al Tráfico de drogas. (78)

Los países descertificados fueron: Siria, Irán, Laos, Afganistán, Burma y Panamá. Con respecto a los cuatro primeros, esta decisión no les afectó debido a que no tenían relaciones bilaterales con Estados Unidos, mientras que en los otros dos casos, la asistencia había sido suspendida desde tiempo

-----  
 (78) Wroblewski A., "Global Narcotics Cooperation and Presidential Certification" EN: Department Of State Bulletin, Washington D.C., Vol. 89, oct. 1989, p.49

atrás, por lo que tampoco les afectó el que se les negara la certificación. Tal vez al país que pudo haber afectado de alguna manera la descertificación fue Laos debido a que había estado tratando de obtener un préstamo a través del Banco Asiático de Desarrollo, y en donde Estados Unidos se veía obligado a votar en contra de dicha solicitud.

Por otra parte, a causa de las enmiendas de 1988 sobre los requisitos que debían cubrir aquellos países que desearan ser certificados, Estados Unidos firmó con diferentes naciones acuerdos bilaterales para mejorar la cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, esto no necesariamente quiere decir que los términos de cooperación con otros países hayan mejorado y que éstos estén colaborando más estrechamente con Estados Unidos.

#### II.IV.II.- Efectividad.

De la evaluación que a la fecha se ha hecho sobre la efectividad del proceso de certificación, resulta que, por lo general, se trata de una política inefectiva que no puede satisfacer el interés nacional norteamericano respecto al problema de las drogas, y que, por el contrario, dificulta la cooperación internacional efectiva para tratar de controlar este problema, además de afectar otros aspectos de las relaciones bilaterales con los países que se ven afectados por dichas políticas.

Sin embargo, algunos miembros del Departamento de Estado norteamericano creen que en cierto modo ha resultado efectiva, pues según ellos, gracias a esta política se ha logrado:

- a.- Implantar en Jamaica la erradicación de drogas a través del sistema de rocío aéreo.
- b.- Obtener mejores resultados en la lucha contra el lavado de dinero en Panamá.
- c.- Persuadir a otros países para que instauren programas antinarcóticos por interés y cuenta propia, como por ejemplo en Brasil. (79)

Fuera de estas evaluaciones, raras de encontrar en Estados Unidos, tanto a nivel oficial como en una buena parte de la opinión pública, se ha llegado a la conclusión de que los programas de control antinarcóticos no están funcionando, ni a nivel interno ni a nivel internacional, y ello se debe dos razones principalmente: la primera tiene su origen en el extranjero y es debido a que no se ha obtenido una cooperación amplia; la segunda tiene su origen en el interior de Estados Unidos y tiene que ver específicamente con problemas propios de la administración.

A nivel interno, en el tema de las drogas aparece un número importante de departamentos y agencias de la rama ejecutiva y un número considerable de comités y subcomités en el Legislativo que propicia un espacio de conflicto burocrático potencial. (80)

(79) "Narcotics Related Foreign Aid Sanctions ...", p.18

(80) Cfr. Núñez G. "Propuesta para el diseño de un mapa de toma de decisiones de Estados Unidos hacia México: migración y narcotráfico" EN: Estados Unidos Perspectiva Latinoamericana, CIDE, p. 237.

Por ejemplo, existe un punto potencial de conflicto entre la Drug Enforcement Administration (DEA) y el federal Bureau Of Investigations (FBI), ya que la primera agencia debe informar a la segunda de sus investigaciones, y ésta cuenta con grandes recursos y un amplio número de efectivos que le permiten rebasar, a nivel nacional, las labores de la DEA, dejándola en un nivel de subordinación.

Otro ejemplo lo constituye el conflicto de intereses existente entre DEA y la CIA (Central Intelligence Agency), ya que esta última considera que debe ser ella la que controle todos los aspectos de inteligencia, y que la DEA debe funcionar únicamente como organización policiaca, punto de vista que no es compartido por la DEA. (81)

Existe también oposición entre el Ejecutivo y el Legislativo que puede apreciarse en diferentes aspectos del problema. Por ejemplo en las pruebas antidrogas propuestas por el Presidente Reagan para empleados del gobierno, o en la decisión de disminuir el presupuesto asignado al proyecto antidrogas a sólo dos meses de haber firmado la ley; ambas decisiones provocaron la reacción no únicamente del Congreso, sino también de algunos departamentos de la rama ejecutiva.

También existe la idea generalizada entre diferentes funcionarios del gobierno estadounidense de que las administraciones han subordinado repetidamente el problema de las

-----  
(81) La Jornada, 15 de julio de 1990, p.17

drogas a otros intereses norteamericanos, como el financiamiento de luchas de insurgencia (82), que ha impedido que se otorgue toda la atención necesaria al tema, influyendo de manera negativa en el triunfo de la política del control de drogas. Esta evaluación se aplica tanto al gobierno de Reagan como al de Bush, incluso este último, lejos de lograr un apoyo generalizado en su país, se ha topado con el desacuerdo y la franca oposición de algunos sectores. (83)

A nivel internacional, ha quedado claro que una política de sanciones no es efectiva para todos los temas y con todos los países, pues hay que tomar en cuenta que éstas a veces resultan contraproducentes para el objetivo que se quiere alcanzar, y que la viabilidad de su aplicación para cada país depende de diferentes factores.

De acuerdo con Miriam Chambers, la efectividad de las sanciones tiene que ver con la importancia de las relaciones estadounidenses con cada país, con la vulnerabilidad que cada país pueda tener a dichas sanciones, con la posibilidad de aplicarlas y con el problema específico que en relación con las drogas cada país enfrenta. (84) Es decir, que por una parte, los diferentes tipos de sanciones no afectan a todos los países (piénsese por ejemplo en aquellos países que no tienen relaciones con Estados Unidos o que por el contrario tienen una estrecha

-----  
(82) The New York Times, 10 de abril de 1988

(83) La Jornada, 16 de febrero de 1990, p.23

(84) Narcotics Related Foreign ... p.2

relación con este país), pues aunque se les descertifique, no se les puede suspender la ayuda porque ésta simplemente no existe o es muy importante, y el suspenderla afecta también a Estados Unidos; lo mismo sucede con las sanciones en el comercio, mismas que, o les afectan poco porque éste no es muy intenso (por ejemplo en el caso de Afganistán), o es tan importante que al ejercerlas también se afectan intereses particulares de ciudadanos norteamericanos.

Por otra parte, no todos los países que tienen buenas relaciones con Estados Unidos son vulnerables a todas las sanciones que se derivan de la descertificación. La suspensión de la asistencia norteamericana para programas de lucha contra las drogas no siempre es una sanción efectiva, o siquiera posible, ya que no todos estos países reciben esta ayuda; esto podría funcionar para Bolivia, Pakistán y Jamaica para quienes la asistencia estadounidense es fundamental, pero no para México o Moroco.

En algunos eventos realizados para la discusión del tema, se ha advertido que hay otro tipo de sanciones que pueden ser aplicadas a los países que resulten poco afectados por las sanciones que prevee la legislación vigente a fin de volver el proceso de certificación más eficiente. En Bahamas, por ejemplo, el turismo es la industria más importante, por lo que se ha llegado a proponer que se considere la suspensión del otorgamiento de visas, o por lo menos se obstaculice, entre Estados Unidos y este País, ya que esta sanción tendría mayor

impacto que las previstas por la ley, y después de todo, la efectividad de una política no tiene que ver con el que esté o no plasmada en una ley. En el caso de Panamá, afectar la relación bancaria entre ambos países sería una sanción desquiciante para su economía.

En conclusión, en algunos casos esta política ha resultado contraproducente porque sus sanciones son simplemente ignoradas. Por lo que, de acuerdo a las conclusiones a que han llegado analistas estadounidenses sobre el tema, para que esta política tuviera mejores resultados, sería necesario que se reconsideraran las sanciones que se prevén en la ley y que otros países con capacidad política y económica ejercieran presión y sancionaran a aquellos países que tienen un papel relevante en el problema de las drogas y que no sean vulnerables a las sanciones que Estados Unidos pudiera ejercer en contra de ellos.

Sin embargo, estas recomendaciones difícilmente podrían ponerse en práctica, pues hay que tomar en cuenta que la política estadounidense surge como respuesta a una crisis interna y que busca satisfacer únicamente su interés nacional, por lo que, es poco probable que pudiera ser apoyada por algún otro país dado que supone que Estados Unidos debe ser quien dicte las medidas que deben ser tomadas por otros gobiernos a nivel nacional e internacional, e incluso, debe ser quien sancione a aquéllos que no se adecúan a su política. Esta visión va en contra de los supuestos prevaletentes en la relación internacional que plantean que la lucha contra las drogas debe

darse con absoluto respeto a la soberanía nacional de cada país y basada en la cooperación internacional plena, ejemplo de ello es la Convención de Viena firmada a principios de 1989.

Para evaluar la efectividad de esta política, también hay que tomar en cuenta que no pueden imponerse sanciones tan fácilmente sin afectar intereses económico-políticos norteamericanos. Por ejemplo durante 1987, 1988 y 1989, se ha tenido que certificar ya sea por cooperación plena o por interés nacional, a diferentes países que no cumplen con los requisitos pedidos por la legislación, restando de esta manera efectividad a la política para alcanzar el objetivo central de controlar el problema de las drogas. Esto es interesante en la medida con que incluso, se han llegado a plantear las preguntas de si verdaderamente el gobierno norteamericano toma en serio esta política, pues no es aplicada de una manera coherente, y si verdaderamente el gobierno se preocupa por solucionar o controlar el problema.

Otro de los grandes problemas que han resultado en la aplicación de la certificación es el de definir qué se entiende por cooperación plena, pues al respecto existen diferencias de opinión entre el Congreso y la rama ejecutiva que hace que haya desacuerdo entre ellos al momento de emitir su decisión sobre algún país.

Por otra parte, la cooperación que resulte de los diferentes acuerdos entre Estados Unidos y otros, países no siempre funciona efectivamente. Por ejemplo en el caso de Bahamas existen acuerdos

sobre diferentes puntos que permiten incluso el sobrevuelo de aviones estadounidenses en su espacio aéreo para perseguir e interceptar aviones que transporten drogas, lo que haría pensar que este país cubre todos los requisitos para ser certificado. Sin embargo, en la práctica no funciona de esta manera pues suceden anomalías:

"Cuando aviones estadounidenses interceptan alguna nave con drogas en este país, son los nacionales los que efectúan el arresto y quienes confiscan las drogas sin permitir a los oficiales norteamericanos verificar la destrucción de estas sustancias, debido a que son puestas de nueva cuenta en el mercado" (86)

Por último, cabría ahora plantear la pregunta que es aún más relevante para evaluar si el proceso de certificación ha arrojado resultados positivos específicamente para el objetivo central al que debe estar encaminado dadas las dimensiones del problema de las drogas en Estados Unidos que fueron señaladas en el primer capítulo: ha facilitado el control o la reducción de la producción, procesamiento y tráfico ilegal de drogas así como el lavado de dinero en el exterior? La respuesta es negativa, pues a pesar de que un sinnúmero de países han sido certificados por su cooperación, desde que se insturó esta política el problema de las drogas no ha sido siquiera reducido y menos aún controlado a pesar de que se mencionen datos que señalan un número creciente de plantíos destruidos, laboratorios ilícitos desmantelados y confiscaciones crecientes de drogas que están siendo transportadas a Estados Unidos.

-----  
(86) Idem.

Por todo ello, incluso los funcionarios estadounidenses involucrados en el tema han reconocido públicamente que el proceso de certificación y las sanciones que le siguen no pueden resolver el problema de las drogas, sino que es necesario replantear toda una política antinarcoóticos que sea efectiva.

CAPITULO III  
EL PROCESO DE CERTIFICACION Y SU APLICACION A MEXICO  
( 1987 - 1990 )

En el capitulo anterior se ha explicado cómo funciona el proceso de la certificación en materia de drogas, por qué surge y cómo se ha aplicado de manera general. También se ha señalado brevemente que desde que empezó a aplicarse esta práctica política, México ha sido considerado por Estados Unidos como un país importante en la producción y el tránsito de drogas que, al dirigirse a su territorio, afectan significativamente a la sociedad norteamericana. Por esta razón México necesita ser certificado año con año para no verse perjudicado por las sanciones que prevé la legislación norteamericana para los países que no alcanzan esta calificación. Sin embargo, las decisiones adoptadas hasta ahora por el presidente norteamericano al respecto, se han visto rodeadas de grandes desacuerdos tanto al interior del poder legislativo como del Ejecutivo.

Por ello, en el presente capitulo explicaremos cómo es que esta práctica política se ha aplicado a nuestro país, ya que por una parte, México ha sido tal vez uno de los países que mayores problemas ha enfrentado para poder ser certificado, y por otra, el tema en sí mismo ha sido fuente de numerosas tensiones en la relación bilateral, sobre todo durante 1988.

### III.I.- MEXICO ANTE LA LEGISLACION ESTADOUNIDENSE ANTINARCOTICOS.

Para entender la aplicación de la certificación estadounidense hacia México, primero explicaremos qué disposiciones de la legislación estadounidense de Control Intenacional de Narcóticos afectan a México, ya que, como quedó de manifiesto en el capítulo anterior, cada país es involucrado de manera distinta en este problema y, en segundo lugar, trataremos de explicar las implicaciones de estas disposiciones para nuestro país.

#### III.I.I.- Disposiciones que afecten a México.

De acuerdo con los criterios establecidos en la ley pública 99-570 de estados Unidos sobre los países que deben ser considerados como 'nación involucrada en grado importante en la producción o tránsito de drogas; México requiere ser certificado anualmente por el gobierno norteamericano, pues como se señaló en el primer capítulo:

- a) aproximadamente 4000 toneladas, que representan el 30 % de la marihuana consumida en Estados Unidos, proviene de México.
- b) 55 toneladas del opio que los norteamericanos consumen son de origen mexicano.
- c) el 50 % de la cocaína consumida en Estados Unidos llega a través de la frontera con México.

Si partimos de este hecho, así como de la legislación vigente, según la cual señala que los países que se hacen

acreedores a esta política son aquellos que:

- 1.- Producen 500 toneladas métricas o más de marihuana;
- 2.- Producen cinco toneladas métricas o más de opio;
- 3.- A través del cual sumas importantes de drogas sean transportadas hacia Estados Unidos.
- 4.- A través del cual sumas importantes de dinero proveniente de drogas sean lavadas;

Es fácil concluir que México reúne la mayor parte de las condiciones que se encuentran incluidas en la legislación norteamericana de 1986 y 1988 sobre control internacional de narcóticos. Por tanto, todas las estipulaciones contenidas en la sección 481(h) explicadas en el capítulo anterior, le pueden y le deben ser aplicadas año con año, a menos que el presidente norteamericano certifique haber recibido ayuda plena por parte del gobierno mexicano y que el Congreso apruebe esta decisión. Ahora bien, para que ésto sea posible, México debe adecuar su política antinarcóticos a los lineamientos que exige la ley norteamericana al respecto y que por años han significado puntos de desacuerdo entre ambos gobiernos.

Aparte de las disposiciones aplicables, mencionadas en el capítulo anterior sobre el proceso de certificación, en la legislación estadounidense actual existen otras disposiciones que afectan a México y que se refieren a la aplicación de sanciones adicionales a algunos países, en caso de que no cumplan con los requisitos que les han sido asignados específicamente a ellos. (\*)

Las disposiciones a las que nos referimos se encuentran contenidas en la sección 2013 de la Ley Pública 99-570 de octubre de 1986, según la cual las sanciones adicionales serán aplicadas de acuerdo a los resultados de los informes que cada seis meses el Presidente presenta al Congreso sobre:

- 1.- Los países que fomenten o faciliten la producción o distribución de drogas;
- 2.- Los países en los que cualquier alto funcionario del gobierno participe, fomente o facilite la producción y/o distribución de drogas;
- 3.- Los países en los que algún miembro de alguna agencia de Estados Unidos involucrado en actividades contra las drogas a partir del 1o. de enero de 1985, haya sido víctima de la violencia, o amenaza de violencia, infringida por o en complicidad de cualquier oficial de los cuerpos policíacos de ese país;
- 4.- Los países que no presten cooperación razonable a las actividades legales de cuerpos oficiales de acción antidrogas de los Estados Unidos, incluyendo negar a tales agentes su participación en la interdicción del contrabando dentro del espacio aéreo del país de que se trate" (87)

Como puede apreciarse, por lo menos tres de los puntos señalados anteriormente pueden aplicarse perfectamente a México, pues desde 1985 en que cambió el tono amistoso sobre el tema del narcotráfico en las relaciones bilaterales con nuestro país, el gobierno norteamericano se quejaba de la actitud del gobierno mexicano sobre:

- a).- Los altos índices de corrupción en la esfera pública que, entre otros puntos, estaba relacionada directamente con las drogas encubriendo y fomentando actividades ilícitas que

(\*) En realidad las sanciones contenidas en esta sección son las mismas que las que se aplican cuando un país es descertificado, por lo que resultaría repetitivo volver a enunciarlas.  
 (87) Ley Pública 99-570 secc. 2013 (a)

hacían más grave el problema.

- b).- El asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena y de su piloto en 1985 y del secuestro y tortura del agente Victor Cortez, en ambos casos realizados en complicidad con autoridades mexicanas y que, además, no eran resueltos satisfactoriamente por la actitud indiferente que las autoridades mexicanas adoptaban ante estos incidentes.
- c).- El bajo nivel de cooperación del gobierno mexicano para combatir eficazmente el problema de la producción y tráfico de drogas reflejado en diferentes actitudes entre las que se mencionaban por ejemplo la negativa para que naves norteamericanas sobrevolaran en operaciones aéreas conjuntas y en persecuciones en caliente el espacio aéreo mexicano, o la negativa para que se consultasen las cuentas bancarias de sospechosos.

Con la inclusión de esta sección aumentó notablemente la importancia que Estados Unidos otorgaba a la solución de los conflictos que existían con México en materia de drogas y que, en su concepto, debían ser resueltos satisfactoriamente para que la relación bilateral pudiera desarrollarse en un ambiente menos tenso al que hasta entonces había prevalecido.

Hay que aclarar que los países que se ven afectados por esta sección deben recibir dos certificaciones: De acuerdo con la sección 481(h), la primera debe emitirse el 1o. de marzo de cada año; de acuerdo con la sección 2013, cada seis meses debe emitirse una reconsideración de la certificación otorgada en marzo, y ésta

se efectúa en agosto de cada año.

Sin embargo, la más importante es aquella que se produce en marzo por ser la que ha llegado a ocasionar mayores controversias, tanto en las discusiones al interior de Estados Unidos, como en el plano de las relaciones bilaterales con México. Un dato ilustrativo de lo anterior lo encontramos en la información que se produce alrededor de cada una de estas certificaciones. Mientras que los diferentes medios masivos de comunicación informan constantemente de los debates realizados en el Congreso estadounidense sobre el tema durante los meses de marzo, abril y mayo, la información de la reconsideración de agosto es prácticamente inexistente, tanto en Estados Unidos, como en México.

La manera en que nuestro país se ve afectado por la legislación antinarcoóticos vigente, aumentó todavía más con la sección 2030 que se refiere explícitamente a México y que fue incluida a instancias del Congreso, ya que consideraba que la ayuda recibida por el gobierno mexicano en el problema de las drogas era insuficiente por haber respondido inadecuadamente a:

- 1.- La investigación completa de los asesinatos del agente de la DEA Enrique Camarena y su piloto con el enjuiciamiento efectivo de los responsables.
- 2.- La investigación completa del secuestro y la tortura del agente especial Victor Cortez con el enjuiciamiento efectivo de los mismos.
- 3.- La efectiva y eficiente utilización de la flota de aeronaves

proporcinada por el gobierno de Estados Unidos para la erradicación e interdicción de drogas.

4.- La prevención del narcotráfico y la violencia relacionada con drogas en la frontera entre México y Estados Unidos. (88)

La introducción de esta sección es importante ya que es la primera vez que se menciona explícitamente a México, pues aunque en 1985 empiezan a introducirse estipulaciones concretas sobre naciones específicas, y aunque nuestro país siempre se ha considerado como fuente importante de drogas y punto de tránsito de las mismas, no se le había mencionado explícitamente y, menos aún se le marcaban los renglones que debía cubrir en su política antinarcóticos para obtener el beneplácito norteamericano.

Esta misma sección prevé las sanciones a que se hará acreedor nuestro país, si los problemas señalados anteriormente no son solucionados satisfactoriamente a juicio de los Estados Unidos y son las siguientes:

- a).- La imposición de una advertencia a viajeros norteamericanos sobre los peligros de visitar el territorio mexicano.
- b).- Restricciones a la asistencia extranjera.
- c).- Negación de tratamiento arancelario favorable a los productos de importación mexicanos.
- d).- Negación de votos favorables a México por parte de Estados Unidos para obtener préstamos en los bancos multilaterales de desarrollo.

-----  
(88) Ibid. secc. 2030(a)

e).- La retención del desembolso de un millón de dólares hasta que el Presidente de Estados Unidos informe al Congreso que el gobierno de México ha realizado una investigación completa de los casos Camarena y Cortez; así como la acción efectiva en contra de los responsables de estos atropellos. (89)

De la misma manera que sucede con la sección 2013, las sanciones impuestas en contra de México por la sección 2030 resultan repetitivas, pues prácticamente no se aporta nada más allá de la inclusión a nuestro país de manera explícita en la legislación y posibles sanciones en la industria turística, con los malestares que este hecho causa a la relación entre ambos países.

### III.I.II.-Implicaciones de estas disposiciones para México.

Como ya se señaló en el segundo capítulo, la práctica política de la certificación tiene diferentes implicaciones para todos aquellos países a los que se les aplica, independientemente de que sean o no certificados.

En el caso de México las implicaciones de una descertificación explican por sí mismas el por qué Estados Unidos no puede tomar una decisión semejante.

En primer lugar, la ayuda económica norteamericana que nuestro país recibe para la lucha contra el narcotráfico, es bastante reducida como para poder servir de presión en sí misma y

(89) Ibid. secc. 2030 (b).

obligar al gobierno mexicano a adoptar políticas que satisfagan los lineamientos planteados por la legislación norteamericana sobre el control de narcóticos. Así, mientras la ayuda económica proveniente de Estados Unidos en los últimos ocho años se ha mantenido en 14.5 millones de dólares (equivalentes a 36,250 millones de pesos de acuerdo a la paridad entre el peso y el dólar en 1990), México ha aumentado su presupuesto de 44,613'000,000.- pesos en 1988 a 122,600'000,000.- pesos en 1989. Por lo que, la retención de un millón de dólares o de 14.5 millones de dólares no perjudica de manera significativa a México.

Por ello, para ejercer una presión real y efectiva, ésta tendría que darse en algún otro plano más sensible para México.

Como se explicó anteriormente, una de las sanciones impuestas en caso de que un país sea descertificado es la negación del tratamiento arancelario correspondiente al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). (\*)

La lista del SGP de los Estados Unidos incluye 4100 productos de importación que comprenden a la mayor parte de las

(\*) El S.G.P. es un mecanismo establecido por las naciones industrializadas para establecer programas preferenciales unilaterales con el fin de fomentar las exportaciones de los países en vías de desarrollo, y busca: 1) ayudar a la diversificación de las exportaciones de los países beneficiarios; 2) estimular el crecimiento económico mediante el comercio; 3) proporcionar ayuda parcial o temporal a las exportaciones de las naciones en desarrollo. Los criterios que se toman en cuenta para la aplicación de este mecanismo son: a) el nivel de desarrollo del país de que se trate; b) la competitividad de este país en un bien específico; c) el interés económico general de Estados Unidos. EN: ABELSON Donald S. "El Sistema Generalizado de Preferencias y su importancia en el Comercio entre México y Estados Unidos" COMERCIO INTERNACIONAL, BANAMEX, Vol. I, No. 2, Junio 1989, p.55.

manufacturas y semifabricadas (\*) sujetas a derechos de aduanas, así como a productos que de otra forma no estarían exentos de pagar derechos.

México ha sido uno de los países más beneficiados por este tratamiento arancelario. En la primera mitad de la década de los ochenta más del 70 % de los beneficios totales iba a parar a cinco países: Taiwan, Corea del Sur, México, Hong Kong y Brasil. (90)

En la revisión general de 1986 sobre la aplicación del SGP, el gobierno estadounidense dio a México su crédito total como resultado de su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y a la reducción general de múltiples fracciones arancelarias sujetas a requisitos de permisos previos de importación en 1985. Sin embargo, los límites de competitividad indispensables para múltiples productos mexicanos fueron reducidos, dado que se les encontró lo suficientemente competitivos.

Para enero de 1989 México se convirtió en la nación más beneficiada del sistema, después de que en 1988 había sido el usuario número cuatro.

Respecto a la participación de México en el SGP norteamericano no han existido controversias importantes. En general, el índice de utilización de México en cuanto a productos elegibles al SGP resulta bajo (51.2 % en 1987). Sin embargo, este

(\*) Dentro de la estructura de las exportaciones mexicanas, este rubro representa el 33.1 % del total. Ver: COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO, enero-marzo de 1989

(90) Idem.

sistema ha dejado de aplicarse a algunos productos como resultado de haber encontrado a México suficientemente competitivo en dichos productos. Así en 1987 nuestro país perdió 483.1 millones de dólares en comercio susceptible al SGP. (91)

Por lo tanto, el SGP ha venido dejando de aplicarse a México de manera independiente del agrado o desagrado que exista en Estados Unidos por su lucha contra las drogas. Pero la negación de este tratamiento arancelario perjudicaría a la economía mexicana dada la importancia de las relaciones comerciales con Estados Unidos, por lo que es poco probable que a causa del narcotráfico ésto ocurra.

En sí, negar tratamientos arancelarios preferenciales (suspensión del SGP) o aplicar a alguno o todos los productos de México sujetos a derechos de aduanas, un derecho adicional como lo prevee la ley de Control Internacional de Narcóticos estadounidense, tendría graves consecuencias para nuestro país.

Esto es cierto en la medida en que, en primer lugar para poder cubrir las demandas inmediatas (\*) dictadas por el interés nacional mexicano, la obtención de divisas es indispensable; en segundo lugar, al comercio exterior se le ve como uno de los principales generadores de divisas para el desarrollo en México, pues:

a).- El ahorro interno es insuficiente dada la capacidad interna

-----  
(91) Idem.

(\*) A nuestro juicio, estas demandas inmediatas son: la reactivación de la actividad agropecuaria; reactivación del mercado interno; otorgar su dimensión propia al sector secundario y terciario, para poder salvar la actual crisis económica y los problemas que le son inherentes.

producirlo;

- b).- la deuda externa ha puesto a México al límite de su capacidad de pago; los créditos en los bancos internacionales han sido restringidos por la crisis de la deuda externa que se experimentó entre 1985 y 1989 y ha dejado claro no ser un medio efectivo para el desarrollo;
- c).- La inversión extranjera hasta 1989 - 1990, no había encontrado condiciones favorables que hicieran a México un país atractivo para su penetración.

Por otra parte, está por demás señalar que para México, el comercio exterior con Estados Unidos es de suma importancia pues aproximadamente el 60 % de las exportaciones mexicanas se hacen con nuestro vecino del norte. Así durante 1988 y 1989 las exportaciones de México hacia Estados Unidos tuvieron un valor de 4'710,687 y 5'157,433 (miles de dólares) respectivamente, mientras que con nuestro segundo socio comercial (C.E.E.) tuvieron un valor de sólo 892,087 y 896,387 respectivamente. (92)

En este mismo sentido se afectaría a México si se impusiera una advertencia a los viajeros provenientes de Estados Unidos sobre los riesgos de visitar cualquier punto de nuestro territorio, dado que el turismo ha constituido una de las fuentes principales de generación de divisas junto con los trabajadores migratorios y las maquiladoras 1986 a la fecha.

De acuerdo a las cifras presentadas por el especialista

-----  
(92) Ver: Rev. de Comercio Exterior, octubre de 1989.

Jorge G. Castañeda, en 1986 (año en el que la práctica política de la certificación surgía) el turismo fue el mayor proveedor de divisas de la economía mexicana después de las exportaciones de petróleo, lo que nos da una idea bastante ilustrativa de lo que la industria turística representa para la economía mexicana y de la manera en que le afectaría la imposición de sanciones en este rubro.

Adicionalmente, sólo el 25 % del turismo en México es nacional, y el 75 % restante proviene del extranjero. De este porcentaje, el origen del 84 % de los visitantes a México proviene de Estados Unidos, lo que evidencia que aquel país es la única fuente significativa del turismo mexicano, y que, como suele suceder en las industrias dependientes de un sólo mercado, lo vuelve muy vulnerable ante las políticas que pudiese adoptar el gobierno norteamericano al respecto. (93)

Aparte de la repercusión que la imposición de sanciones al comercio o al turismo mexicano tendría en intereses económicos particulares norteamericanos, hay que tomar en cuenta que sus consecuencias negativas también se sentirían al interior de Estados Unidos como resultado de las percepciones que ahí se tienen sobre su vulnerabilidad ante una desestabilización económica y/o política en México.

En síntesis, cerrar la frontera al paso de personas, declarar a México como lugar inseguro para el turismo o detener o dificultar

---

(93) CASTANEDA G. Jorge y Pastor R. Limites en la Amistad México y Estados Unidos, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1989, p.279.

algunas exportaciones mexicanas, serían sanciones más efectivas para obligar a nuestro país a adoptar una política antinarcoóticos acorde con las exigencias norteamericanas (\*). Sin embargo, dichas medidas por una parte desquiciarían la economía mexicana; y por otra, los intereses estadounidenses y la propia relación bilateral también se verían afectados, y un deterioro semejante en estos rubros, a pesar de la promulgación de legislaciones semejantes, no es lo que busca ni el ejecutivo ni el legislativo norteamericano, sino por el contrario.

Por lo tanto, resulta poco probable que Estados Unidos pueda descertificar a nuestro país. Por lo que, para México el problema de la certificación o descertificación tiene mayores consecuencias en el ámbito político por las reacciones que ha causado, tanto en el gobierno norteamericano como en el mexicano, así como por la manera en que éstas han repercutido en la relación bilateral.

Independientemente del resultado anual de las evaluaciones que en el gobierno de Estados Unidos se hagan sobre la cooperación de México en la lucha contra las drogas, la existencia misma de una legislación como la vigente trae consigo importantes implicaciones que no nos son favorables.

En primer lugar, crea un conflicto político que se agiganta desde el momento en que la cooperación que México otorga a Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico se interpreta

-----  
(\*) Que como se verá más adelante, ni siquiera han tenido que utilizarse para que México tome en cuenta las recomendaciones estadounidenses en la materia

de acuerdo a la legislación estadounidense. De acuerdo con esta interpretación, la cooperación no se basa en un esfuerzo binacional en el cual, ambos países defiendan cada uno por su parte, la satisfacción de su interés nacional, sino que, por el contrario, se trata de una cooperación impuesta por la vía de una política coercitiva de los Estados Unidos hacia nuestro país, quien considera, por su parte que este hecho resulta inaceptable (aunque con diferentes acciones, que serán explicadas más adelante, pudiera pensarse que México se esfuerza por agradar al gobierno norteamericano).

En segundo lugar, como señala Samuel del Villar, en la práctica esta política "ha conducido a que el Estado mexicano haya perdido sustancialmente su autonomía y su soberanía en materia de política antinarcoóticos, cediendo sus poderes respectivos al gobierno de Estados Unidos. Dado que el grueso del aparato de seguridad y de procuración de justicia mexicano está comprometido en ella, el menoscabo de de la soberanía afecta la esencia misma del Estado: la capacidad para determinar sobre la organización y el manejo del monopolio legítimo sobre la coerción física". (94)

Es decir, que México ha tenido que aceptar, aunque no de manera explícita, que el gobierno norteamericano investigue sobre la corrupción en el país, sobre la eficacia de los sistemas de seguridad y la procuración de justicia, aceptando las

-----  
(94) Del Villar S., "De la narcocertificación ..." p.155

recomendaciones que aquél crea pertinentes para su mejor funcionamiento, so pena de ser coercionado en caso de negativa, lo que significa una clara intervención y el control en el programa mexicano antinarcóticos. En razón de tales actitudes, en más de una ocasión, la relación entre ambos países han sufrido un grave deterioro, normalmente en perjuicio de México dada la importancia de su relación con Estados Unidos.

En tercer lugar, la estrategia antinarcóticos de México se ha tenido que desarrollar partiendo de prioridades distintas a las planteadas por nuestro propio interés nacional, girando principalmente en torno a la destrucción de cultivos que, como se verá más adelante, no es el principal problema que afronta México en materia de drogas. Este punto en particular da lugar a interrogantes sobre el verdadero motor de la lucha mexicana antinarcóticos y difícilmente pueden ser respondidas, como por ejemplo: La batalla de México contra las drogas responde a 'recomendaciones' norteamericanas al respecto?, qué nivel ha alcanzado la corrupción en las instituciones públicas mexicanas?

Aunado a lo anterior, el costo de estas políticas es muy alto para México pues día a día se requieren mayores recursos y esfuerzos para combatir al narcotráfico; por ejemplo, el ejército mexicano tiene que destinar una cuarta parte de sus efectivos a la lucha contra las drogas, lo que representa que más de 25000 efectivos trabajen permanentemente en esta campaña, y que la Procuraduría General de la República destine más del 60 por ciento de su presupuesto al combate de este problema.

### III.II.- FACTORES QUE INFLUYERON EN LA PROMULGACION DE DISPOSICIONES CONTRA MEXICO.

Expuestas en páginas anteriores las disposiciones de la legislación norteamericana que afectan a nuestro país, es necesario tomar en cuenta algunos factores que influyeron en el gobierno norteamericano para que adoptara una posición más dura con México en 1986 y 1988 en contraposición a la actitud cordial que había imperado entre ambos países en relación a la lucha contra las drogas desde 1969.

Estos factores tienen que ver específicamente con el caso de México, a diferencia de los explicados en el capítulo anterior que se refieren a la aprobación de la legislación vigente en general; Sin embargo, hay que entender que ambos son complementarios.

En principio puede decirse que la posición adoptada por el gobierno norteamericano hacia México ante la lucha contra las drogas tiene que ver con diferentes fenómenos relacionados directamente con este tema, y que serán explicados más adelante, pero también está estrechamente relacionada con el panorama general que guardaban las relaciones entre ambos países.

Así, los gobiernos de los Presidentes Miguel de la Madrid y Ronald Reagan tuvieron diferentes puntos de desacuerdo que hicieron que entre 1985 y 1988 las relaciones entre ambos países alcanzaran un alto nivel de deterioro, el que además, "no dependía únicamente de los grupos dirigentes de derecha norteamericanos que tradicionalmente se han caracterizado por su

posición hostil y agresiva hacia México, sino que, apartir de 1986 una difusión de ese sentimiento antimexicano se había extendido a otros grupos políticos y a otros sectores mucho más amplios de la sociedad norteamericana". (95)

Esta situación influyó para que en 1986 fuese común encontrar en el Congreso estadounidense una actitud dura contra México en diferentes aspectos:

- A).- En cuanto a cuestiones de indole bilateral, encontramos:
- En materia de indocumentados la promulgación de la ley Simpson-Rodino que fue vista como una medida 'efectiva' para detener grandes flujos de inmigrantes, en su mayoría mexicanos y que tanto malestar causó en nuestro país.
  - En comercio, la promulgación de la Legislación comercial proteccionista introducida en el Congreso y en la que México aparece como uno de los blancos más frecuentes.
  - En materia de narcotráfico, obviamente la promulgación de la Ley sobre Control Internacional de Narcóticos.
  - En cuestiones fronterizas, las propuestas encaminadas hacia la militarización de la frontera dados los altos índices de criminalidad adjudicada a la permisibilidad y corrupción del personal encargado de aplicar la ley en México.
  - En general, diferentes demandas de sanciones contra México, como por ejemplo para imponer un estricto arancel sobre las

-----  
 (95) GIL Villegas F., "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988 - 1989 del conflicto a la cordialidad pragmática" EN: Meyer L., Op. Cit. p.125.

importaciones de petróleo mexicano.

B) En cuanto a asuntos internos de México encontramos discusiones sobre diversos problemas y la manera de solucionarlos, como por ejemplo:

- Los niveles de corrupción de altos funcionarios del gobierno mexicano.
- La pérdida de legitimidad del gobierno mostrada en los procesos electorales, y los fraudes cometidos en ellos.
- La incapacidad del gobierno mexicano para sacar al país de la profunda y prolongada crisis económica que vivía.
- Espectación en torno a la manera de solucionar el problema de la deuda externa mexicana.

Estas percepciones sobre México se tenían no sólo entre funcionarios del gobierno, sino también entre la población en general que de acuerdo a los datos obtenidos en algunas encuestas nacionales realizadas durante 1986 muestran que:

"El 69 % del público estadounidense consideraba a México como un país pobremente gobernado, el 60 % creía que México contribuía seriamente al problema del abuso de drogas en Estados Unidos, el 79 % veía la inmigración ilegal mexicana como un problema considerablemente serio, el 53 % se oponía a cualquier aumento de la asistencia económica de los Estados Unidos a México". (96)

Por lo tanto, el gobierno norteamericano tenía a su favor un factor importante al momento de emitir resoluciones como las explicadas anteriormente en contra de México: el poder encontrar

-----  
 (96) Wayne Cornelius, "Las relaciones México-Estados Unidos: fuentes de su deterioro 1986-1987" EN: Foro Internacional, COLMEX, Oct- dic. 1988 p. 215

sin mucha dificultad el apoyo de una parte considerable de la población estadounidense en medidas que, de acuerdo a su percepción, pudieran resolver problemas de narcotráfico, indocumentados, etc., que les afectaban directamente.

En este panorama general de las relaciones entre ambos países, y por el peso que sobre ellas ejercía la opinión pública norteamericana, durante 1985 y 1986 fueron frecuentes las diferencias entre los dos gobiernos, algunas de ellas a partir del tratamiento al problema de las drogas.

A consecuencia de lo anterior, desde 1983 y 1984 encontramos que, los programas bilaterales de cooperación que habían sido un modelo para otros países con el mismo problema, empiezan a declinar con respecto a México al calificar unilateralmente de fracaso la aplicación de sus programas de erradicación, especialmente después de que se confiscaron a finales de 1984 10 mil toneladas de marihuana en el Estado de Chihuahua, cantidad ocho veces mayor a lo que se calculaba que podría ser producida en un mismo lapso de tiempo.

También, en 1985 y 1986, se hizo evidente que la coordinación sin precedente entre la Policía Judicial Federal, el ejército mexicano y los agentes estadounidenses antinarcóticos, había sido sustituida por tensiones interburocráticas entre la P.G.R. y la D.E.A., quien se quejaba de su marginación en la lucha contra el narcotráfico y de la inoperatividad de la cooperación entre ambos países, dejando entrever el involucramiento de las autoridades mexicanas en el

negocio de las drogas.

Estas tensiones fueron un factor importante que influyó en la posición del gobierno norteamericano con respecto a nuestro país en el tema del narcotráfico, ya que, además de que surgieron en un momento en que la relación bilateral se encontraba en franco deterioro, se abrió el problema a la opinión pública de ambos países, que en lo que respecta a la norteamericana vivía un periodo de intolerancia hacia las drogas.

En otro apartado ya se ha explicado que parte de esta importancia se debió a la evolución misma del problema a nivel mundial, pues al aumentar los niveles de consumo, producción, procesamiento y transportación, México como parte importante del mismo también se vió involucrado en el aumento de dicho problema independientemente de la efectividad o ineffectividad de las medidas adoptadas por nuestro gobierno para combatir este mal, al registrarse un incremento considerable en la producción y el tráfico de estupefacientes.

Aparte de estos factores, por demás importantes, la actitud norteamericana hacia nuestro país contó con otro poderoso motivo que facilitó aún más la aprobación de una legislación coercitiva en materia de narcotráfico hacia México: el secuestro y asesinato de Enrique Camarena, agente antinarcóticos estadounidense que operaba en México y de su piloto, así como el secuestro y tortura de Victor Cortez, también agente estadounidense.

El secuestro y asesinato del agente Camarena dió al problema una importancia mucho mayor en la agenda bilateral de ambos

países. La reacción crítica de Estados Unidos frente al incidente y la respuesta del gobierno mexicano a estos sucesos involucró otros aspectos además de los específicos de la lucha antinarcóticos. Como escribe Richard Craig:

"Las repercusiones nacionales y extranjeras del caso son profundas. Su asesinato provocó una confrontación diplomática cuyos efectos se dejarán sentir por muchos años. El asesinato de un agente de la DEA en México y el hecho de que los funcionarios mexicanos no trataran ese asunto con la urgencia que Washington consideró necesaria dio lugar a que los portavoces del gobierno de Reagan respondieran públicamente con ira y amenazas no disimuladas que se publicaron en primera plana".(97)

Después de este incidente, en marzo de 1985 la cooperación bilateral en materia de drogas llegó a su punto más bajo y se hizo aun más evidente el deterioro existente entre los órganos que se encargaban de la conducción de la relación bilateral sobre este problema, P.G.R. y la D.E.A.

Debido a lo anterior y a la aparente falta de interés del gobierno mexicano para aclarar y castigar estos incidentes, la contraparte estadounidense lanzó una advertencia a los turistas norteamericanos sobre el riesgo de visitar algunas regiones de México (en especial Guadalajara) por la inseguridad que representaba. Simultáneamente se puso en operación un dispositivo de inspección a todos los vehículos que cruzaran la frontera, conocida como la segunda operación intercepción.

Todo este ambiente de tensión provocó confrontaciones

-----  
(97) Van Wert J. "El control de narcóticos en México: una década de institucionalización y un asunto diplomático" EN: Zsekely G., México-Estados Unidos 1985, COLMEX, p. 95.

inzólitas por las altas personalidades de ambos gobiernos que las protagonizaron. Por ejemplo, el Secretario de Relaciones Exteriores y el Procurador General de la República(98), y que obligaron al gobierno mexicano a tomar algunas medidas importantes en el área de erradicación de cultivos, en la de tráfico ilícito y en la lucha contra la corrupción relacionada con las acciones anti-drogas.

La tortura del agente de la DEA Victor Cortez realizada por la policía de Jalisco en 1986 hizo que diferentes funcionarios norteamericanos cuestionaran la capacidad cooperativa del gobierno mexicano, por lo que el Congreso acentuó las críticas y presiones sobre México a pesar de que se había anunciado que para ese año empezaría a funcionar un nuevo plan de cooperación bilateral conocido como 'operación alianza' y que sería costado por los dos gobiernos.

Todo este ambiente explica por qué el Congreso y el Presidente norteamericanos adoptaron una posición dura contra México a través de la promulgación de las leyes de 1986 y de 1988, apoyados y alentados probablemente por el clima que existía al interior de Estados Unidos, el cual desembocaba en la exigencia de medidas que mostraran una verdadera voluntad del gobierno para combatir el problema de la drogadicción.

-----  
(98) Idem.

### III.III.- APLICACION.

Tomando en cuenta las disposiciones de la Ley sobre Control Internacional de Narcóticos que afectan a México, sus implicaciones y los factores que hicieron posible que Estados Unidos tomara una posición dura contra nuestro país, a continuación se explicará cómo es que la política de la certificación se le ha aplicado en 1987, 1988, 1989 y 1990.

#### III.III.I.- Certificación de 1987.

En general, el ambiente prevaleciente entre México y Estados Unidos durante el primer año que debía ser certificado, era de expectación y descontento, sin que se notaran cambios significativos en el clima descrito anteriormente para el año de 1986. En este contexto, los desacuerdos entre los gobiernos de los dos países seguían presentes, de la misma manera que ocurriría durante 1988, aunque sin llegar a las intensas fricciones de años anteriores. En el gobierno norteamericano prevalecía el descontento hacia México en diferentes temas, entre ellos el del narcotráfico, pues las ideas de corrupción y falta de cooperación con Estados Unidos, continuaba obstruyendo las vías de un posible entendimiento.

Durante 1987, las dificultades que atravesaba México para hacer frente a los pagos de su deuda externa preocupaban seriamente al gobierno norteamericano, sobre todo por los constantes rumores sobre la posible moratoria de diferentes

países latinoamericanos.

En especial, este factor colocaba a Estados Unidos en una posición delicada frente a México. Lo anterior se debía a que, por una parte, nuestro país era considerado como uno de los principales deudores en el mundo; y, por la otra, la mayor parte de su deuda la había contraído con diferentes bancos norteamericanos. Por ello, cualquier decisión de suspender los pagos de deuda externa por parte de México, traería serios problemas de diversa índole para Estados Unidos.

En este clima, el 28 de febrero de 1987 el Presidente estadounidense determinó que, entre otras naciones, México debía ser certificado anualmente ya que era considerado como un país con una participación importante en la producción y en el tránsito de drogas hacia Estados Unidos debido a que:

- a.- En su territorio transitaban grandes cantidades de drogas que tenían como destino final el mercado norteamericano.
- b.- Era uno de los países que aportaban una gran cantidad de la marihuana y la heroína que circulaba en Estados Unidos.
- c.- No permitía a las agencias norteamericanas realizar persecuciones en caliente en contra de narcotraficantes que se introducían en México.
- d.- A los oficiales estadounidenses no se les permitía participar en operaciones de erradicación aérea. (99)

Esta falta de cooperación, según Estados Unidos, era

---

(99) Wroblewski Ann, "Presidential Certification ..." p.5

consecuencia "del nivel de corrupción en las más altas esferas del gobierno, todo lo cual restaba efectividad a los programas de cooperación para erradicar e interceptar drogas".(100)

Ahora bien, de acuerdo con lo que establece la sección 4407(3) de la ley pública 100-690, existían en 1987 diferentes elementos para no otorgar a México una certificación por cooperación plena, pues con lo explicado en los párrafos anteriores:

- a.- Las acciones emprendidas por México, a pesar del incremento en las incautaciones de drogas, no habían resultado en la máxima reducción de su producción. Sino que, por el contrario, durante 1986 y 1987 la producción de marihuana se había incrementado, mientras que la de opio había decrecido únicamente de manera marginal.
- b.- No se habían realizado las medidas necesarias para eliminar la corrupción pública que facilitara ilícitos relacionados con las drogas.
- c.- No existía una cooperación plena con los agentes antidrogas norteamericanos.
- d.- Aún no se habían investigado y esclarecido los crímenes en contra de los agentes de la DEA en México ocurridos en 1985 y 1986.

A pesar de lo señalado anteriormente, el Presidente Reagan decidió que México debía ser certificado por su cooperación total

-----  
(100) Kondracke Morton, "Drugs and Diplomacy: double dealing" EN: New Republic, April 11, 1987, p.17

en la lucha contra las drogas.

Tomando en cuenta las percepciones norteamericanas sobre el problema, así como los informes que se habían hecho sobre México al respecto, resultaba incongruente una decisión semejante.

Por una parte, esta decisión ponía en entredicho las constantes declaraciones de diferentes funcionarios norteamericanos que ofrecían dar al tema de las drogas la más alta prioridad en la política interna y en la internacional. Por otra parte, quedaba claro que el tema del narcotráfico podía utilizarse para que el gobierno estadounidense presionara a otros Estados para obtener mejores términos de negociación en diferentes asuntos de índole bilateral, restando peso a factores como el de la crisis de la deuda externa mexicana que podía colocarlos en una situación delicada.

Por ello, el congreso estadounidense reaccionó negativamente. Después de recibir la decisión presidencial, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano realizó audiencias en las que diferentes legisladores expresaron su desacuerdo con la certificación concedida a México, las cuales dieron como resultado que en el Senado se introdujera una resolución conjunta desaprobando esta certificación, siendo los senadores Helms y Kerry los que expresaron las principales objeciones, argumentando que:

"El Departamento de Estado estaba encubriendo la corrupción de

-----  
(101) Barajas De Vega, Op.Cit., p.93

funcionarios y el tráfico de narcóticos en México ...[y] que] no era justo para el pueblo estadounidense darle la impresión de que este país estaba cooperando plenamente siendo falso... las audiencias celebradas por su Comité sobre México habían demostrado que había corrupción y - complicidad en el tráfico de drogas en todos los niveles de las agencias policíacas ... y que no se había tomado ninguna acción judicial por la muerte del agente E. Camarena". (101)

Después de haber realizado estas audiencias, el 24 y 26 de marzo de 1987 el Comité de Relaciones Exteriores llegó al acuerdo de pasar la resolución de certificación a México con un voto favorable, no sin antes añadirle una enmienda en donde se expresaba que el Congreso no estaría de acuerdo con esta certificación, a menos que: "el presidente reexaminara su certificación y presentara por escrito una descripción pormenorizada de los programas que el gobierno de México había llevado a cabo o planeara para corregir las deficiencias en sus esfuerzos por combatir las drogas". (102)

Al transcurrir el tiempo que fija la ley para que el Congreso pueda modificar las certificaciones emitidas por el Presidente, no se había tomado ninguna otra decisión con respecto a la reprobación de la certificación a México, por lo que la decisión presidencial fue la que prevaleció.

Como puede observarse, la actitud del congreso estadounidense no refleja una verdadera voluntad de descertificar a México. En nuestra opinión, esta actitud responde en parte a:

a).- El probable desacuerdo para que se otorgara una

(101) Barajas De Vega, Op.Cit., p.93

(102) Ibid. p. 94

certificación por cooperación plena;

b).- A las ventajas que podrían obtenerse en la relación bilateral al crear un ambiente de expectación en torno a posibles sanciones hacia México por no cooperar en los términos requeridos por Estados Unidos.

En especial este último punto resultaba por demás útil al gobierno norteamericano, ya que podía ser utilizado como un contrapeso que le diera mayor ventaja, o por lo menos equilibrara, la posición delicada de Estados Unidos ante la crisis de la deuda externa mexicana. Lo anterior era posible por la situación desventajosa en la que se veía México ante la insinuación de que pudiera ser descertificado, y en consecuencia, hacerse acreedor a las sanciones que de esta decisión resultarían.

Sin embargo, lo anterior también debe aunarse a otro tipo de factores que tienen que ver con problemas internos del gobierno estadounidense. Un ejemplo bastante ilustrativo al respecto lo constituyen los recientes intentos del Congreso de influir cada vez más en las decisiones del jefe del ejecutivo en materia de política exterior plasmados en la ley de Control Internacional de Narcóticos de 1988 y 1986.

Un dato importante de mencionar es que para la revisión de la certificación a México que debía hacerse en agosto, según lo establecido en la sección 2013 de la Ley de Control Internacional de Narcóticos, la información y publicación de noticias relacionadas con el tema es escasa, lo que da una idea de la importancia que en 1987 recibía esta revisión tanto en México

como en Estados Unidos.

La información con la que se cuenta es que en agosto de 1987 se tomaron muy en cuenta las incautaciones que México realizó durante los primeros cinco meses del año, las cuales, según el informe del Departamento de Estado se caracterizaron por los incrementos sustanciales en los volúmenes de las drogas confiscadas:

- El gobierno incautó 44.6 kg. de cocaína, comparado con 6.1 kg. durante el mismo periodo de 1986.
- Se incautaron 259 tons. de marihuana, lo que representaba un aumento de 1,360 % sobre las cifras registradas para el mismo periodo de 1986 (192 ton.) (103)

De la misma manera que ocurrió en marzo, hubieron discusiones sobre el tema en la Cámara de Senadores, motivadas casi todas ellas por el desacuerdo de algunos de sus miembros con el otorgamiento de la ayuda a México por parte de Estados Unidos para combatir las drogas, y el hecho de que en nuestro país "no existía voluntad política para hacer lo correcto en la erradicación de drogas" (104). Pero a pesar de tales desacuerdos, en el gobierno norteamericano siguió prevaleciendo la idea de certificar a México por cooperación plena.

-----  
 (103) Cash Tomas, Mexican Drug Trafficking and Enforcement. Select Committee on Narcotics Abuse and Control House of Representatives, 1987, p.145  
 (104) La Jornada, 6 de agosto 1987, p.5

### III.III.II.- Certificación en 1988.

Durante 1988, a pesar de algunas declaraciones de funcionarios norteamericanos que mostraban su conformidad por el amplio espíritu de cooperación mostrado por la parte mexicana durante la reunión de los presidentes de ambos países en 1987, las relaciones entre México y Estados Unidos seguían caracterizándose por la existencia de posiciones encontradas en diferentes puntos de la relación bilateral, entre los que destacaban temas de migración y narcotráfico.

Durante este año, la actitud hostil hacia México en materia de narcotráfico se hizo más evidente. Frecuentemente se condenaba la acción mexicana por ser poco comprometida en la batalla contra las drogas, e incluso, se llegó a hablar del envío de tropas estadounidenses para que combatieran la producción de drogas en territorio mexicano (105), debido a que según estimaban, lo extendido de la corrupción no disminuía.

En tales condiciones, para marzo de 1988 el Informe Anual Sobre la Estrategia para el Control de Narcóticos, en el que se basa la decisión presidencial de certificar o no a un país, señala en la parte correspondiente a México lo siguiente:

- México sigue siendo un importante productor de cannabis y amapola de opio, así como la mayor fuente de abastecimiento de heroína y marihuana a Estados Unidos, situación que fue acentuada durante 1987.
- A pesar de que en México no existe narcoterrorismo, hay violencia en contra de la policía y entre traficantes rivales, aunque si bien no es una situación similar a la

(105) Ver: El Universal, 17 de septiembre de 1988, p.5

- de Colombia, esta situación puede empeorar.
- México no ha resultado atractivo para el lavado de dinero debido a las diferencias de valor entre el peso y el dólar y a las constantes fluctuaciones de la moneda; sin embargo, se está extendiendo la inversión de las utilidades provenientes del narcotráfico en negocios lícitos.
  - A pesar de las detenciones de personas vinculadas con el narcotráfico, es necesario reforzar el sistema judicial y aplicar las leyes existentes para sancionar a los delincuentes, pues se carece de experiencia en la recolección y uso de evidencias.
  - En relación a los casos Camarena y Cortez, el proceso que se sigue en contra de los homicidas del primero ha sido lento debido al sistema judicial mexicano, y que el veredicto contra los inculcados no se daría hasta antes del verano. En cuanto al segundo caso, se señala que seis de los policías han sido procesados y que uno aún no ha sido aprehendido.
  - Por último, se señala que el gobierno no ha dado ninguna respuesta sobre las acusaciones de corrupción oficial. (106)

De acuerdo al contenido del reporte, aparte de no haberse logrado las reducciones máximas fijadas por Estados Unidos en la producción y de tránsito de drogas en nuestro país, no existen elementos que, conforme a lo establecido en la legislación vigente, pudieran insinuar la posibilidad de una descertificación a México, aunque como también puede apreciarse, este informe pone en evidencia la necesidad de que para 1988 nuestro país adopte medidas más efectivas para reducir la producción de drogas; aminorar la violencia relacionada con el comercio de drogas; frenar el lavado de dinero; y volver más ágil el sistema judicial mexicano, dado que según el gobierno norteamericano, nuestro país tenía la capacidad suficiente para lograr mayores éxitos en la lucha contra el narcotráfico. (107)

(106) International Narcotics Control Strategy Report, United States Department of State, Bureau Of International Narcotics Matters, merch, 1988

(107) Uno Más Uno, 2 de marzo de 1988, p.9

Por ello, el 10. de marzo de 1988 el Presidente Reagan otorgó su certificación a México por su labor en la lucha contra los ilícitos relacionados con los estupefacientes durante 1987. Sin embargo, de manera inusual, en el documento de certificación se destacó la opinión del Departamento de Estado de que existían importantes consideraciones de carácter multilateral y bilateral con México que correrían serios riesgos en caso de que la certificación fuese negada. Una de estas consideraciones se refiere al éxito futuro que pudieran alcanzar ambos países en los esfuerzos comunes para combatir el narcotráfico; por lo tanto, se señaló que la decisión de certificar a México se había medido en términos del interés nacional norteamericano. (108)

El hecho de que esta certificación haya sido justificada por la rama ejecutiva, por una parte, evidencia el desacuerdo existente en el gobierno al respecto y es, según Victor Arriaga, una muestra de las fuertes presiones internas para negar la certificación. Por otra parte, se aceptaba la necesidad de considerar factores de otra índole en la aplicación de esta política, reconociendo de esta manera, los límites de la aplicación de su legislación antinarcóticos.

De esta manera, desde antes de que el resultado de esta política con respecto a México fuese anunciada algunos senadores presentaron públicamente la resolución tendiente a revocar una decisión favorable a nuestro país, siendo una vez más el Senador

---

(108) Pérez Espinoza César, Op.Cit., p.207

Jesse Helms quien encabezaba el movimiento de protesta.(109) El 2 de marzo de 1988 el Senador Republicano Pete Wilson anunció que presentaría una resolución para revocar la certificación a México, por lo que el 3 del mismo mes convocó a una audiencia pública en el Congreso norteamericano con este fin, acusando al gobierno mexicano de corrupto, llegando incluso a sugerir la utilización de la fuerza militar estadounidense para acabar con el narcotráfico en los países de origen.

Las resoluciones que pedían la descertificación de México fueron presentadas, tanto en la Cámara de Representantes como en la de Senadores, de ahí que, ambas Cámaras (a través del Comité de Relaciones Exteriores y del Grupo de Trabajo sobre Control Internacional de Narcóticos por parte del Senado y a través del Comité de Relaciones Exteriores, el Comité Restringido sobre el abuso de narcóticos y el Comité Bancario de la Cámara de Representantes) convocaran a audiencias especiales para discutir esta resolución.

Las audiencias de la Cámara de Senadores se realizaron los días 14 y 16 de marzo del citado año de 1988. En ellas quedaron de manifiesto las posiciones encontradas que existían sobre la certificación a México aún entre funcionarios de la rama ejecutiva.

El Comisionado de Aduanas, William Von Raab, desaprobaba la decisión del presidente porque, según él, "la corrupción que

-----  
(109) Uno Más Uno, 4 de marzo de 1988, p.23

imperaba en el gobierno mexicano obstaculizaba la ejecución de una lucha eficaz en contra del tráfico de drogas y las autoridades norteamericanas se veían imposibilitadas para cumplir su obligación ante el pueblo estadounidense de impedir la entrada de drogas por la frontera con México". (110)

Por su parte, Ann Wroblewski, del Departamento de Estado, defendía la decisión presidencial, enfatizando que el ejecutivo había basado su decisión por la cooperación que México había prestado a Estados Unidos y no por el éxito obtenido.

La discusión para revocar la certificación a México se realizó el 12 de abril siguiente en la Cámara de Senadores. Durante esta sesión a la resolución no se le añadieron recomendaciones favorables o negativas sobre algún punto en especial como había ocurrido durante 1987. La votación final en esta instancia legislativa se realizó el 14 de abril y los resultados fueron "de 63 votos a favor de la descertificación por 27 en contra" (111)

Como puede observarse, durante el primer semestre de 1988 las discusiones en el gobierno norteamericano sobre la lucha mexicana contra las drogas, llegaron a un nivel que se volvía delicado por las consecuencias negativas que podía tener en la relación bilateral entre ambos estados, y que han sido explicadas en apartados anteriores.

En este contexto, se explica que el Presidente

-----  
(110) Arriaga Victor, Op.Cit., p.15

(111) Idem.

estadounidense, al saber el resultado de la votación sobre la resolución de descertificar a México en la Cámara de Senadores, anunciara que vetaría cualquier resolución desfavorable en contra de nuestro país.

De esta manera se puso una vez más en entredicho la viabilidad de la práctica política de la certificación, pues al menos, para el caso de México, resultaba clara la imposibilidad de una descertificación por los efectos negativos que traería a ambos países en aspectos básicos de su relación.

En la Cámara de Representantes, la otra instancia legislativa involucrada en esta política, se aplazó la discusión sobre la descertificación a México, posponiéndose de igual manera la votación con el fin de que los legisladores estudiaran la información adicional que el gobierno mexicano había proporcionado de la lucha contra el narcotráfico que se encontraba realizando. (112)

El 27 de abril se decidió aplazar indefinidamente las resoluciones senatoriales, lo que prácticamente equivalía al congelamiento de la decisión de descertificar a México, pues el plazo fijado por la ley para emitir la aprobación o reprobación de la certificación a cualquier país se cumplía el 13 de mayo, fecha que pasó sin que la Cámara de Representantes diera a conocer su resolución. De esta manera, la propuesta de la Cámara de Senadores quedó anulada.

-----  
(112) Idem.

En general, la actitud dura adoptada por el Congreso norteamericano en contra de México, puede ser explicada principalmente por dos factores. En primer lugar, como se ha señalado anteriormente, entre México y Estados Unidos existían puntos de desacuerdo sobre diferentes aspectos de la relación bilateral, como por ejemplo el conflicto centroamericano o las políticas económicas seguidas por nuestro gobierno. Por ello, el tema de la lucha contra el narcotráfico podía ser utilizado para presionar a que en México se adoptaran posiciones que favorecieran más los intereses norteamericanos en diferentes áreas, siempre y cuando, no se llegara al extremo de una descertificación.

En segundo lugar, en 1988 existía en Estados Unidos la idea generalizada de que la política antinarcóticos del presidente Reagan no era tomada en serio.

A dos años de la puesta en práctica de la política de la certificación, para diferentes funcionarios del gobierno norteamericano había quedado claro que la citada política era aplicada respondiendo a intereses distintos al de la lucha contra las drogas. El malestar que causaba la desviación del proceso de certificación fue percibido por los partidos políticos norteamericanos, que ante el próximo cambio de gobierno, hicieron uso de la bandera de la 'lucha contra las drogas' para ganar votos en las elecciones presidenciales de 1988, aumentando así la importancia del problema por el manejo político que de él se hacía.

De ahí que, de diferentes maneras se tratara de dar credibilidad a una política a todas luces inconsistente, y que a finales de 1988 se introdujeran nuevas enmiendas a la Ley de Control Internacional de Narcóticos, quedando en la forma que hoy se le conoce.

En razón de lo anterior, y dada la importancia que el tema adquirió en este año, resulta incomprensible que para el mes de agosto no se produjera una campaña de información sobre la reconsideración de la certificación estadounidense hacia México, incluso en nuestro país, pues sólo se encuentran noticias sobre decomisos y arrestos, pero no sobre el tema en específico.

### III.III.- Certificación en 1989.

El conflictivo clima que había caracterizado las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos en materia de narcotráfico empezó a cambiar en 1989, así como en otros importantes asuntos como la deuda externa, trabajadores migratorios, la posición de México ante la crisis centroamericana, las políticas económicas que debían adoptarse en nuestro país, etc. Este cambio se debió sin lugar a dudas a un factor que ha sido determinante para el mejoramiento de las relaciones bilaterales: el cambio de gobierno tanto en México como en Estados Unidos.

Desde antes de que los nuevos presidentes asumieran el poder, se hacían declaraciones sobre la importancia que debía darse a la relación entre ambos países, así como a su

mejoramiento, por lo que en 1989 existió un ambiente más positivo.

Desde los primeros meses de 1989 se empezó a notar una actitud de mayor tolerancia por parte del gobierno norteamericano hacia México. Así por ejemplo, el 17 de enero de 1989 el Secretario de Estado norteamericano, James Beaker, anunció que:

"Una de las principales prioridades de la política exterior de Estados Unidos durante la administración del Presidente G. Bush será México ... es tiempo de considerarlo con respeto y la seriedad que se merece ... cualquiera que haya sido el pasado, debemos estar conscientes de que la relación de Estados Unidos con México es bastante grande y tan importante como nuestra relación con cualquier otro país del mundo ... el gobierno de Carlos Salinas de Gortari ha tomado el camino de la reforma política y económica, nosotros estamos determinados a ayudarlo." (113)

Por su parte, en México con la llegada de Salinas de Gortari a la Presidencia de la República se modificó la manera de conducir la relación con nuestro vecino del norte, mediante la búsqueda de mayores puntos de acuerdo con el gobierno norteamericano, significando ello un cambio de actitud en algunos puntos a fin de establecer un clima más favorable para el tratamiento de los temas comprendidos en la agenda bilateral.

Así, el enfoque sobre la forma de atacar al narcotráfico también sufrió algunas alteraciones. Apenas transcurridos los primeros meses del nuevo periodo presidencial, la policía mexicana aprehendió a varios personajes del hampa y exfuncionarios públicos, entre ellos, algunos considerados en Estados Unidos responsables del asesinato del agente

(113) El Día, 18 de enero de 1989, p.1 y 12

Camarena.(114) De igual manera, en los medios masivos de comunicación empezaron a destacarse las aprehensiones y los decomisos importantes de estupefacientes, por lo que, ante la opinión pública los esfuerzos mexicanos de combatir los ilícitos relacionados con las drogas muy pronto empezaron a ser reconocidos.

En consecuencia, y en contraste con declaraciones de años anteriores, ahora podían encontrarse opiniones de funcionarios y agencias estadounidenses afirmando que "los constantes y voluminosos decomisos de cocaína en México y Colombia no sólo habían reducido la oferta de drogas en el mercado local, sino que también habían alejado las posibilidades de consumo para mucha gente, al dispararse los precios en las grandes urbes de este país ... (115)

Ante este cambio de actitud en ambos países, las confrontaciones dejaron de formar parte de la política antinarcóticos del presidente Bush. Sin embargo, por el marco jurídico de dicha política, el conflicto con México se ha seguido dando, aunque con menor trascendencia que durante la administración del Presidente Reagan.

En este contexto general, el 28 de febrero de 1989 el presidente Bush certificó a México por haber cooperado plenamente con Estados Unidos, pues según el informe del Departamento de Estado, a pesar de que se seguía siendo una fuente importante de

-----  
(114) Barajas de Vega, Op.Cit., p.106

(115) Excélsior, 18 de junio de 1989, p.5-A

heroína, segundo en importancia como abastecedor de marihuana y punto de tránsito para el traslado de cocaína hacia Estados Unidos, el gobierno mexicano:

- 1.- Había incrementado la eficiencia de sus programas de erradicación;
- 2.- Había incrementado la cantidad de cocaína incautada;
- 3.- Había hecho de los programas antinarcóticos una prioridad nacional, aumentando la importancia que para México tenía la lucha contra las drogas y que se reflejaba en el presupuesto asignado para ese fin.
- 4.- Mantenía un buen nivel de cooperación con Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico debido al tono cordial y positivo de las relaciones bilaterales. (116)

Sin embargo, a pesar de los avances percibidos por el gobierno norteamericano, el documento en cuestión hace hincapié en los efectos negativos de la corrupción de funcionarios públicos en México que socababa la efectividad de los programas antinarcóticos.

Siguiendo el curso normal del proceso de certificación, el 15 de marzo de 1989, el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Senadores realizó una reunión para analizar, entre otros asuntos, la certificación concedida a México por el presidente Bush. En dicha reunión, los Senadores Larry Smith, Jesse Helms, Deconcini, Trent Lott y D'Amanto elaboraron una

-----  
(116) Wroblewski A., "Global Narcotics cooperation ..." p. 49

iniciativa de resolución para descertificar a México, pues según ellos:

"a pesar de que el presidente Salinas había declarado que la guerra contra el narcotráfico era una prioridad nacional, 14 funcionarios de alto nivel nombrados para la nueva administración tenían vínculos con este negocio ilícito; por lo que según estos senadores México pretendía seguir con el negocio de proteger a los narcotraficantes." (117)

Dado el buen ambiente que se había alcanzado en las relaciones bilaterales, y los efectos negativos que podría traer un debate como el que se había dado en 1988, el 12 de abril, antes de que se celebrara la audiencia para discutir la propuesta de la descertificación a México, el Secretario de Estado James Baker pidió al Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado que se opusiera a dicha resolución, pues en caso contrario se afectarían diferentes proyectos bilaterales de cooperación.

El Secretario de Estado señaló que la decisión de certificar a México era correcta dado que su gobierno había dado muestras claras de cooperación efectiva en la lucha contra las drogas en acciones como:

- a.- El establecimiento de una Oficina de Investigación Antinarcóticos en la Procuraduría General.
- b.- La aprobación para reformar el Código Penal.
- c.- Los arrestos a grandes narcotraficantes.
- d.- El aumento del presupuesto para la lucha contra las drogas, tomando en cuenta los problemas económicos por los que

-----  
(117) "Por qué México no debe recibir certificación", S.R.E., 1989

atravesaba México. (118)

Como puede observarse, en 1989 se dió un cambio en la manera en que en el gobierno de Estados Unidos se manejaba el otorgamiento de la certificación a México. Antes de que las audiencias del Congreso (previstas para que el órgano legislativo pueda intervenir en la política exterior en materia de narcotráfico planteada por el Presidente) fueran realizadas, el poder ejecutivo, a través del Secretario de Estado, intervino para hacer ver al funcionario que llevaba la conducción de los debates en el Senado, las repercusiones que se tendrían si se creaba un ambiente tenso con México, como el que se había dado en 1988.

Así en la audiencia del 13 de abril, quienes estaban en contra de la certificación a México señalaron que nuestro país no había cooperado en siete puntos vitales con Estados Unidos y que eran:

- 1.- Otorgamiento de permisos de sobrevuelo.
- 2.- Autorización de persecuciones en caliente.
- 3.- Autorización de operaciones aéreas conjuntas.
- 4.- Permisos para consultar sus cuentas bancarias.
- 5.- Autorización para verificar sus erradicaciones.
- 6.- Sentencias sin dictar a los culpables del secuestro y asesinato del agente Camarena.
- 7.- Nombramiento de nuevos funcionarios sospechosos de complicidad con narcotraficantes. (119)

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en 1988, en este año la propuesta de descertificación no tuvo muchos seguidores, pues en el Senado prevalecía la idea de que México estaba

-----  
 (118) Carta de James Baker, abril 12, 1989, SR.E., México.

(119) "Por qué México no debe recibir certificación" Op.Cit.p.2

atacando seriamente la corrupción, y que, aprobar la iniciativa del senador Helms sería enviar un mensaje equivocado y contraproducente al presidente Salinas. Como señaló en aquella ocasión el Senador Dodd:

"no podemos tomar selectivamente a México y ser la única nación a la que enviemos un mensaje equivocado, cuando es una de nuestras relaciones más importantes." (120)

El cambio de actitud respecto a México en lo particular y al problema en lo general, se vió reflejado en el resultado de la votación en las audiencias: 14 votos a favor de la certificación, 3 votos en contra, y 3 abstenciones, siendo ratificado por el senado dicha resolución, por lo que no hubo mayores problemas respecto a este tema entre México y Estados Unidos.

Lo anterior, muestra de una manera más clara cómo es que, a pesar de que el propósito original de la política de la certificación es abatir la gran demanda de drogas en la población estadounidense, en realidad a servido para satisfacer otro tipo de intereses que poco tienen que ver con el objetivo para el cual fue creada.

Este manejo, aunque se percibe en años anteriores, es más claro en 1989. Al haber un mayor entendimiento entre los gobiernos de México y Estados Unidos en diferentes aspectos importantes en los que antes existían puntos de desacuerdo, se evita que la política de la certificación cause tensiones innecesarias, ello a pesar de que en México siga existiendo el

-----  
(120) Idem.

problema de la corrupción, de tráfico o de producción de drogas.

Por otra parte, en esta audiencia se llegó a una conclusión muy significativa para la legislación y para la política de control internacional de narcóticos, pues se reconoció que desafortunadamente el proceso de certificación se había convertido en un proceso político, ya que lo que Estados Unidos estaba haciendo era culpar a otros países de los problemas norteamericanos, sin ver que una parte importante del mismo está en la demanda de drogas. (121)

Al llegar a esta conclusión, emitida al interior del Congreso norteamericano, la consecuencia lógica que supondría, sería la de la eliminación de la política de certificación o cuando menos, una modificación que incorporara efectivamente el problema de la demanda en la política estadounidense antinarcóticos y que, además, no manejara el problema como un instrumento político ya sea en contra de otros Estados, o en el interior de su gobierno.

En agosto de 1989 esta certificación fue ratificada por Estados Unidos, como lo anunció el Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Internacionales de Narcóticos al reconocer que el gobierno de México había realizado una gran cambio de posición en la lucha antidrogas en la nueva administración.

Según esta declaración, la ratificación de la certificación se basaba en las siguientes acciones del gobierno mexicano:

---

(121) Idem. p.2

- 1.- El arresto de un buen número de narcotraficantes por parte de la P.G.R. y la confiscación de una cantidad significativa de drogas en los meses transcurridos de 1989.
- 2.- El aumento de las actividades bilaterales contra las drogas, así como la realización de una extensa campaña diplomática en foros nacionales e internacionales y en los medios de comunicación para promover la lucha contra las drogas.
- 3.- La reiniciación de los vuelos conjuntos con personal de la Unidad de Apoyo Antinarcoóticos para verificar la erradicación de drogas.
- 4.- La propuesta para concluir acuerdos en diferentes áreas de la lucha antinarcoóticos así como la extensión del contrato con Bell Helicopter para dar mantenimiento a aeronaves mexicanas.
- 5.- La conclusión del juicio a los culpables de la detención y tortura del agente Victor Cortez en 1986.
- 6.- Las operaciones de interdicción de estupefacientes instauradas en abril de 1989 en los estados del norte, y en junio en la frontera sur.
- 7.- Entre el 10 de diciembre de 1988 y el 28 de junio de 1989, la erradicación de 1405 hectáreas de amapola y 606 de marihuana; la confiscación de 14, 355 kg. de cocaína, 195,000 kg. de marihuana seca y 255 kg. de opiáceos."(122)

De ahí que no existieran mayores problemas para que el Congreso norteamericano aprobara la continuación de una política favorable a México en materia de drogas, a la vez que seguían produciéndose peticiones estadounidenses para realizar en nuestro país persecuciones en caliente, sobrevuelos conjuntos, mayores facilidades para que los agentes antinarcoóticos estadounidenses pudieran desenvolverse, la revocación del secreto bancario, etc., a los que el gobierno mexicano siguió negándose.

#### III.IV.- Certificación de 1990.

Para el año de 1990, las relaciones bilaterales de México y

-----  
 (122) Declaración de Melvin Levitzky antela Cámara de Representantes, 5 de agosto, 1989, Documentos de la S.R.E.

Estados Unidos habían mejorado notoriamente, pues durante 1989 se tomaron diferentes medidas que satisfacían las demandas norteamericanas, tanto en el terreno político como en el económico. Así entre otros ejemplos pueden mencionarse las acciones hacendarias conjuntas con el fin de detectar más fácilmente los procesos de lavado de dinero conectados con el narcotráfico, las reformas a la Ley de Inversión Extranjera, la retirada del Estado de diferentes sectores de la economía, etc.

Por otra parte, en diciembre de 1989, el 90 % de los bancos acreedores estadounidenses habían aceptado reducir el principal de la deuda mexicana o bajar los intereses del servicio de la misma.

El tono crítico respecto al sistema político mexicano también cambió por una mayor aceptación de los cambios hechos en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Por otra parte, se señala frecuentemente que a partir de esta mejoría Estados Unidos buscaba, al igual que México, replantear la relación bilateral, pues ya se hacía evidente la necesidad de instrumentar procesos, mecanismos y formas de integración entre ambos países, dados los acontecimientos sucedidos a nivel internacional (123), y precisamente, el proceso de integración regional sería un elemento importante que ambos gobiernos tendrían que considerar en el desarrollo de las relaciones bilaterales.

-----  
(123) Gil Villegas, Op.Cit., p.143

Por último, hay que señalar un factor importante para todos aquellos países que de alguna manera se vieran relacionados con la producción o tránsito de drogas que se dirigen a Estados Unidos: la invasión a Panamá del 20 de diciembre de 1989. La importancia de este hecho se debe a que a partir de ese momento se veía de una manera más clara que el gobierno norteamericano dejaba abierta la posibilidad de llevar a cabo operaciones militares en los países del hemisferio con el pretexto de combatir al narcotráfico.

Para 1990, ante la caída del fantasma del comunismo y ante la imposibilidad de utilizarle como una justificación para intervenir en diferentes países del tercer mundo en la defensa de la seguridad nacional de Estados Unidos, la lucha contra el narcotráfico empezó a ser un medio eficaz para desestabilizar y derrocar gobiernos en cualquier parte del mundo.

Dicha posibilidad ya se había dejado entrever con anterioridad aunque no de una manera tan clara, por ejemplo con diferentes peticiones norteamericanas de enviar tropas estadounidenses a combatir el problema en territorio colombiano. De esta manera, pueden interpretarse también las constantes propuestas del gobierno norteamericano para formar un ejército en el que participen todos los países latinoamericanos para combatir el narcotráfico en el continente, o la posibilidad de militarizar la frontera con México en años anteriores, cuando la relación bilateral entre ambos países había alcanzado un alto nivel de conflicto.

Por ello, el involucramiento de las fuerzas militares norteamericanas en la lucha contra el narcotráfico en el extranjero debe ser tomado en cuenta por todos los países involucrados en el problema.

En este contexto, para marzo de 1990, el gobierno norteamericano, en el Reporte del Departamento de Estado (INCSR) sobre México, estableció que durante 1989 los niveles de producción de opio y marihuana habían mantenido un nivel alto (9,600 hectas. de opio y 58,000 de marihuana) que rebasaron las cifras de producción de otros años, mientras que las cifras de cultivos erradicados habían decrecido. Sin embargo, se aclaró que esto se debía a que los sistemas de información en esta materia se habían perfeccionado a últimas fechas.

El informe reconoce que durante el año de 1989 se había elevado aún más la importancia que el gobierno de México otorgaba al programa de lucha antinarcóticos, percibido por:

- 1.- El aumento del presupuesto de los programas de la PGR de 23.1 millones de dólares en 1988 a 37 millones en 1989.
- 2.- Por la reorganización de las fuerzas antidrogas y por el establecimiento de una fuerza especial antinarcóticos.
- 3.- La instauración de una verdadera lucha por parte del gobierno en contra de la corrupción relacionada con las drogas dentro de la policía y la fuerza militar.
- 4.- El arresto de importantes narcotraficantes (en especial en la detención y sentencia a Caro Quintero y Fonseca Carrillo por su participación en el asesinato del agente Camarena y su piloto).
- 5.- La reiniciación en marzo de 1989 de los vuelos de verificación de erradicación y reconocimiento de los plantíos que fueron suspendidos en abril de 1988.
- 6.- La cooperación del gobierno mexicano con las agencias norteamericanas en programas antinarcóticos. (124)

(124) Wroblewski A, Presidential Certification on Narcotics Source Countries, United States Department of State, 1990.

Por las reformas hechas en 1988 a la legislación estadounidense sobre Control Internacional de Narcóticos, es de suma importancia la firma de acuerdos que busquen combatir el problema de las drogas para poder recibir la certificación por cooperación plena. En el informe de 1990 se menciona la firma de diferentes acuerdos de cooperación con México durante 1989 para la lucha antinarcóticos.

Como resultado de lo reportado por el Departamento de Estado, el Presidente certificó a México por su cooperación plena con Estados Unidos. Durante este año, el Senado norteamericano aprobó sin mayores problemas esta decisión dadas las buenas relaciones existentes entre ambos países y las acciones emprendidas por México en esa materia, por lo que no hubo necesidad de celebrar audiencias de debates como las que en años pasados causaron grandes malestares en las relaciones bilaterales.

Sin embargo, en la tercera semana del mes de mayo en la ciudad de los Angeles, California, se realizaron audiencias alrededor del juicio de los supuestos asesinos del agente E. Camarena en las que insistentemente se vinculaba al narcotráfico con el sistema político mexicano y sobre todo con el contexto del proceso de certificación (125), que aunque no se daba en el Senado sino en un tribunal norteamericano, causaron algunos efectos políticos similares a los que en otros años habían causado las audiencias de la rama legislativa, como las protestas

-----  
(125) El Financiero, 22 de mayo de 1990, p.32

en México por la intromisión en asuntos que únicamente competen a los mexicanos.

En la reconsideración de la certificación otorgada en marzo y de los beneficios que esta práctica política trae consigo, el Departamento de Estado expresó estar muy satisfecho por los esfuerzos de México contra las drogas, pues el gobierno daba signos de "haber hecho de la lucha contra las drogas una máxima prioridad y haber demostrado su disposición de combatir el tráfico de las mismas. Por lo que se concluyó que el récord del Departamento de Estado era bastante bueno para apoyar las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio" (126).

Sin embargo se señala que, pese a los logros en la destrucción de plantíos y captura de cargamentos, los cultivos de opio en México se habían cuadruplicado desde principios de la década y que en 1989 habían alcanzado las 85 toneladas; además de seguir siendo una de las fuentes principales de ingreso de heroína a Estados Unidos.

A pesar de estas consideraciones, que incluso provocaron declaraciones que cuestionaban el apoyo que debía darse a las negociaciones de un acuerdo de libre comercio, la certificación a México fue ratificada. Por lo que, en agosto de 1990 el Congreso aprobó una ayuda a nuestro país por 17 millones de dólares en préstamos para el combate contra las drogas y que se utilizaría para la adquisición de 9 helicópteros de vigilancia para que operaran en la frontera entre los dos países para la interdicción

-----  
(126) El Día, 20 de julio de 1990, p.6

de cargamentos de drogas. (127)

Esta decisión provocó algunas protestas de los congresistas norteamericanos que año con año han promovido iniciativas de descertificar a México(\*), pues según ellos no podía confiarse el manejo de estos aparatos a la P.G.R.

Pero igual que en ocasiones anteriores, después de que expresaron las opiniones en contra de la ayuda a México, el asunto dejó de ser punto de controversia.

Como puede observarse, la aplicación de la política de la certificación de Estados Unidos hacia México ha dependido fundamentalmente del ambiente que exista en la relación bilateral de ambos países. De acuerdo con lo que hasta ahora se ha expuesto, en 1987 y 1988 que dicha relación se caracterizaba por el franco deterioro y un alto nivel de conflicto, el uso que Estados Unidos hizo de la política de la certificación buscaba presionar al gobierno de México para que adoptara una posición más favorable a los intereses norteamericanos en diferentes áreas, como por ejemplo el de la deuda externa o el de las restricciones a la inversión extranjera en diferentes rubros de la economía mexicana.

En 1989 y 1990 que el ambiente de la relación bilateral había mejorado notoriamente, la manera en que se había utilizado la política de la certificación dió un gran giro, pues el

(127) El Financiero, 16 de agosto de 1990, p. 29

(\*) Los Senadores Republicanos Jesse Helms y Alfonse D'Amatto y el Senador Demócrata Dennis D'Concini

gobierno norteamericano dejó de utilizarla para presionar a nuestro país. En 1989, cuando se percibió la posibilidad de que en el Congreso norteamericano crecieran las resoluciones que buscaban descertificar a México, éstas fueron desarticuladas desde el primer momento. En 1990, ante la inminente negociación para la firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, que indiscutiblemente requería de un ambiente cordial en las relaciones bilaterales de dichos países, ni siquiera fue insinuada la posibilidad de descertificar a nuestro país, pese a que hasta la fecha México siga padeciendo los problemas de la corrupción, la producción y el tráfico de drogas.

Es por ello que, puede concluirse que la política de la certificación, en el caso de México, ha sido utilizada en diferentes momentos como un instrumento de presión que permite mayores márgenes de negociación en ámbitos distintos de la relación bilateral, dejando de lado el cumplimiento del objetivo principal para el que fue creada.

#### CAPITULO IV.

### LA POLITICA MEXICANA CONTRA LAS DROGAS ANTE LA CERTIFICACION ESTADOUNIDENSE

En el capitulo anterior ha quedado de manifiesto que, independientemente de que nuestro pais sea o no certificado, la legislación estadounidense de Control Internacional de Narcóticos trae consigo consecuencias negativas para México. Ahora bien, ello ha originado que el gobierno mexicano se vea en la necesidad de trazar politicas en el ámbito interno e internacional tendientes a revertir dichas consecuencias. Por tanto, en el presente capitulo se tratará de explicar la politica mexicana al respecto.

#### IV.I.- EL INTERES NACIONAL MEXICANO Y EL PROBLEMA DE LAS DROGAS.

Durante las últimas administraciones, han sido frecuentes las declaraciones de funcionarios del gobierno mexicano en las que se dice que el problema del narcotráfico en particular, y el de las drogas en general, por diversas razones afecta negativamente a la soberanía, la seguridad interna y la salud pública de los mexicanos (\*), por lo que, el interés nacional reclama la adopción de politicas que combatan los ilícitos relacionados con este mal.

-----  
(\* ) Ver Excélsior, 17 de enero de 1990, 1a. plana.

Sin embargo, la manera en que el interés nacional mexicano es afectado por el problema de las drogas presenta particularidades que difieren grandemente de las características explicadas en el primer capítulo de esta investigación respecto a Estados Unidos. Es esta la razón fundamental, sin duda, la que nos lleva a suponer que la política de ambos países debiera estar encaminada a puntos diferentes del problema, dependiendo de las características que presente en cada país.

Por ello, para explicar la política mexicana antinarcoóticos partiremos de la manera en que nuestro interés nacional es afectado.

De manera contraria a lo que sucede en Estados Unidos, en México, el problema de la adicción a las drogas no es el principal punto de afección para la sociedad o el gobierno; sin embargo, a últimas fechas ha tendido a agravarse aunque oficialmente ésto no sea admitido abiertamente.

Las cifras existentes sobre el problema de la adicción en México, proporcionados por la Secretaría de Salud para el año de 1990 señalan que:

"De la población urbana del país, 259 mil son consumidores de tranquilizantes; 274 mil, de inhalantes; un millón 77 mil, de marihuana; 95 mil, de alucinógenos; 120 mil, de cocaína; y 38 mil de heroína"(128)

A pesar de que estas cantidades pueden considerarse relativamente bajas, y de que de este total únicamente el 0.3 %

(128) GALICIA Renato, "La drogadicción: un problema social de múltiples facetas" EN: Gaceta UNAM, No. 2523, cd. universitaria, dic. 3 1990, p. 15

son consumidores altos, propiamente farmacodependientes, el 1.8 % usuarios moderados y el resto usuarios leves (129), en todos los casos se registra un aumento en el consumo de drogas en comparación con las cifras de 1980 y 1986.

Por otra parte, aunque los datos proporcionados por la P.G.R. señalan que el consumo de drogas es mayor en el norte del país, actualmente éste afecta a todo el territorio de la República, aunque existan algunas variaciones de acuerdo a las diversas zonas geográficas y al grupo de población de que se trate. Así por ejemplo, el consumo de marihuana y solventes reporta porcentajes más altos en el sur de México y en el Distrito Federal, a la vez que el noroeste muestra mayor uso de cocaína y anfetaminas. (130)

Sin embargo, a pesar del aumento registrado en el consumo de drogas (que más bien podría caracterizarse como un fenómeno enteramente marginal en la vida de los mexicanos), el mercado nacional de estas sustancias no presenta grandes atractivos para la delincuencia organizada pues:

a.- El consumo de drogas caras (como la heroína y la cocaína) es muy limitado debido a su precio, que además se cotiza en dólares frente a la paulatina caída del valor del peso, lo que hace a estas sustancias inaccesibles para la gran mayoría de los mexicanos adictos.

(129) Idem.

(130) SOSA Priscila, "Características de la política mexicana contra las drogas" EN: Carta de Política Exterior Mexicana, CIDE, jul.-dic., 1987, p.33

b.- La demanda de drogas baratas, las que más se consumen en México, está caracterizada por la participación de oferentes legales de gran parte dichas drogas, lo que vuelve el negocio poco redituable para los oferentes legales. (131)

Todo lo anterior muestra que, efectivamente, el problema de la adicción en México es importante dado que a últimas fechas ha ido aumentando el número de usuarios de drogas. Sin embargo, se trata de un fenómeno que no se ha extendido fuertemente entre la población nacional.

Por ello, puede decirse que el interés nacional de México demanda que el fenómeno de la drogadicción sea atendido con el objeto de evitar que se siga expandiendo entre la población mexicana, con las consecuencias negativas a las que se enfrentarían, incluso, quienes no hacen uso de las drogas. Ejemplo de dichas consecuencias serían, entre otras, el aumento de la violencia, de actividades delictuosas, de enfermedades como el SIDA, un mayor número de niños que nacen con dependencia a las drogas, etc.

En lo que respecta a la producción ilícita de drogas en México, la situación varía de la anterior. Nuestro país es considerado como un productor importante de drogas como la marihuana y la heroína, que en vista de que su consumo generalizado no cuenta con un antecedente fuerte en la cultura mexicana, casi en su totalidad son vendidas en Estados Unidos. En

-----  
(131) Del Villar S., "Control ..." p. 124

1986 México surtió a aquel mercado aproximadamente 4,000 toneladas de marihuana, 55 toneladas de opio, y el 41 % de la heroína consumida.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otros países productores, la producción de drogas en México, hasta el momento, no está relacionada con grupos que estén ligados al terrorismo político ni constituyen un reto al sistema socioeconómico. Y a pesar de que el poder político y económico de los productores y de los traficantes es grande, los conflictos delincuenciales en las zonas de producción y de tráfico de estas sustancias tienen una dimensión menor a la que se presenta en Colombia o en Estados Unidos.

En consecuencia, por las características que la producción de drogas presenta en México, se requiere de la adopción de políticas para evitar que este problema siga creciendo y pueda tener efectos negativos de mayor importancia, como por ejemplo: un mayor desvío de mano de obra en negocios altamente lucrativos; la sustitución de la producción de diferentes materias primas por la de drogas ilícitas, etc.

De igual manera, el tema del tránsito ilegal de drogas para México representa un asunto de gravedad superlativa, pues nuestro país se ha constituido en un puente de ingreso a Estados Unidos de un número considerable de la marihuana y la heroína provenientes de algunos países sudamericanos, principalmente Colombia y Bolivia. Por este motivo, el área del narcotráfico ha sido, tal vez, la más conflictiva de la problemática mexicana de

las drogas por el tratamiento que este tema recibe en Estados Unidos y que se ha explicado anteriormente.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que ambos fenómenos (la conversión de México en país productor y de tránsito de drogas) son el resultado de diferentes factores que están más allá del alcance de las autoridades o del gobierno mexicano, como son:

- a.- La magnitud de la demanda de drogas en Estados Unidos;
- b.- La cercanía geográfica al mercado más grande de consumidores de estupefacientes;
- c.- La existencia de condiciones climatológicas favorables para la producción de marihuana y heroína;
- d.- La situación económica por la que ha atravesado el país que ha ocasionado una pobreza aguda a los campesinos en algunas zonas del país;
- e.- La capacidad económica de los traficantes para convencer a los mexicanos de que siembren o transporten drogas.

Por otra parte, en razón de su participación en la producción y en el tránsito de drogas, México ha tenido que enfrentar las consecuencias negativas de un fenómeno que, para los estudiosos del tema, representa el problema principal dentro del ilícito de las drogas que vive nuestro país: la corrupción de las autoridades como consecuencia de las grandes cantidades de dinero que se manejan en este negocio, pues como señala Samuel del Villar:

"El narcotráfico para desarrollarse debe corromper el poder público y ponerlo a su servicio. Al hacerlo, ha magnificado el problema de la corrupción en México a un extremo sin

paralelo" (132)

Este problema se explica por el poder indiscriminado que en México se ha otorgado a las autoridades policiacas y militares para erradicar cultivos y detener a los presuntos responsables y que, lejos de combatir al narcotráfico, ha estimulado que las autoridades extorsionen a los narcotraficantes vendiéndoles protección. Y lo que es más grave, una vez que se ha vendido la autoridad, su motivación y lealtad fundamental dejan de pertenecer a las leyes e instituciones establecidas para el servicio de la población. En consecuencia no es posible minimizar el problema de la corrupción relacionada con las drogas en México.

Al respecto, cabe señalar que, a pesar de que la corrupción representa un problema importante en nuestro país, públicamente no se acepta la magnitud del mismo. Se señala que el gobierno combate al narcotráfico por seguridad nacional, pero nunca se establece de manera clara la relación que existe entre ésta y la corrupción. Sin embargo, queda clara la posibilidad de que, en busca de protección y mayores beneficios, los narcotraficantes lleguen a influir en las instituciones públicas del país valiéndose del poder económico con el que cuentan.

Por otra parte, el problema de las drogas afecta negativamente el interés nacional mexicano por los altos costos que implica el mantenimiento de la infraestructura dedicada al

---

(132) Del Villar S., "De la narcocertificación ...", p.171.

combate al narcotráfico, pues en una época de crisis económica, el gobierno mexicano ha tenido que desembolsar, según algunas versiones, 100 millones de pesos semanalmente. (133)

Por último, uno de los factores que ha erigido al tema de las drogas en un problema que afecta adversamente el interés nacional mexicano, es la política que Estados Unidos ha adoptado para tratar de resolver sus problemas internos al respecto y que han ocasionado diversas fricciones, influyendo, incluso, en otros aspectos diferentes de la relación bilateral entre ambos países. Piénsese por ejemplo en las operaciones intercepción de 1969 y 1985, en la situación tensa de marzo, abril y mayo de 1988 a causa de una posible descertificación, o también pueden mencionarse los cambios que la política mexicana antinarcóticos ha realizado para aminorar los efectos negativos de la certificación norteamericana.

Este último factor ha sido particularmente importante para el gobierno de México dadas las consecuencias que ha tenido el cuestionamiento de la eficacia de su política antidrogas. (\*)

Por todo lo anterior, en las dos últimas administraciones los presidentes mexicanos han considerado al narcotráfico como un problema que afecta la seguridad y el bienestar nacionales. Por ello, su combate se ha erigido en una razón de estado que demanda la aplicación de políticas inmediatas y efectivas tanto a nivel

(133) El Financiero, 1o. de agosto de 1989, p. 30

(\*) Ver Cap. III.I.II.

interno como internacional, siendo tres las razones fundamentales por las que, según el gobierno, debe combatirse el problema de las drogas en México:

- a.- Por la salud de los mexicanos;
- b.- Por seguridad nacional; y
- c.- Por cooperación internacional.

Como puede observarse, la interpretación del interés nacional que el gobierno promueve sobre las causas por las que en México se combate al narcotráfico, pretende dejar fuera a un factor que en los últimos años ha sido determinante en la política mexicana antidrogas: La política estadounidense de control internacional de narcóticos, que como se ha señalado en páginas anteriores, ha tenido consecuencias negativas importantes por las que el gobierno mexicano se ha visto en la necesidad de tomar en cuenta dicha política.

Además, esta interpretación tampoco responde a las prioridades del interés nacional expuestas en páginas anteriores, pues al señalar que la razón principal para luchar contra el narcotráfico es la salud de los mexicanos se está refiriendo a un problema que es marginal en nuestro país.

Es precisamente esta interpretación del gobierno mexicano lo que hace necesario el estudio de la política antinarcóticos, pues de ella se desprenden dos cuestionamientos importantes:

- 1.- Si el principal problema que afecta a México con respecto al tema de las drogas es el de la corrupción de las autoridades, la política mexicana antinarcóticos responde a las prioridades

planteadas por el interés nacional?, atienda el problema de la corrupción con la magnitud que plantea el interés nacional?.

2.- Dadas las consecuencias negativas que la política de control internacional de narcóticos estadounidense ha tenido en México, existe relación entre ésta y la política antinarcóticos de los últimos cuatro o cinco años ?

Para intentar responder estas interrogantes a continuación se expondrá la política que México ha seguido para combatir al problema de las drogas revisando antes cuál es la posición que ha adoptado ante la política de la certificación.

#### IV.II.- POSICION DE MEXICO ANTE LA POLITICA DE LA CERTIFICACION.

Debido a que la política que el gobierno mexicano ha seguido respecto al problema de las drogas depende básicamente de la visión que en nuestro país se tiene de aquél (el cual difiere en lo fundamental de la visión norteamericana) a continuación se explica la interpretación que se ha hecho respecto a dicho problema y a la posición que se ha adoptado ante la política de la certificación.

La visión global de México es que las drogas son un problema multidimensional e internacional. Multidimensional porque se trata de un fenómeno que encierra diferentes ilícitos como:

- a.- La producción y/o manufactura de drogas;
- b.- El transporte de drogas;
- c.- La comercialización de drogas;
- d.- El consumo de drogas;

e.- El lavado de dinero obtenido mediante el negocio de las drogas.

De estos ilícitos el consumo y la producción de estas sustancias son vistos como los motores principales del negocio de las drogas.

Es un problema internacional porque ha rebasado fronteras involucrando, de manera diferente, a un número cada vez mayor de estados como México y Estados Unidos.

En consecuencia, de acuerdo a la tesis mexicana, para poder controlarlo de manera efectiva es necesario que se adopten políticas que frenen todos los ilícitos relacionados con el problema, principalmente la producción y el consumo de drogas. Y además, dado que es un problema internacional, todas las naciones deben cooperar para su solución, dependiendo de las características que éste presente en cada una de ellas.

De acuerdo con esta visión, es necesario instrumentar a nivel nacional e internacional, políticas que reduzcan el consumo sin descuidar el combate a la producción y tráfico de drogas. Lo anterior se debe a que, una de las tesis centrales de México al respecto es que no pueden obtenerse soluciones duraderas en la lucha contra el narcotráfico en la medida en la que la demanda de drogas se mantenga.

Tomando en cuenta lo anterior, y la interpretación que el gobierno mexicano hace del interés nacional respecto al problema de las drogas, la posición que se ha adoptado es que el tráfico de drogas debe combatirse por tres razones fundamentales, que en

orden de importancia son:

- a.- Por la salud de los mexicanos;
- b.- Por seguridad nacional;
- c.- Por cooperación internacional.

Es decir, de acuerdo a este orden de prioridades dado por el gobierno, la lucha contra las drogas nace en primera instancia por los reclamos del interés nacional de proteger a los ciudadanos mexicanos, y al estado mismo, de los efectos negativos que trae consigo este negocio. Y sólo después de satisfacer estas demandas, está el combatir el ilícito por cooperar con otras naciones para frenar el problema a nivel internacional.

De acuerdo con estos planteamientos, una de las principales características de la política mexicana antinarcoóticos debiera ser su orientación a la lucha contra la corrupción relacionada con el tráfico de drogas, y después controlar la producción y tráfico de drogas así como prevenir su consumo entre la población.

Ante esta visión del problema, la posición de México ante la certificación norteamericana ha sido un tanto ambigua, pues aunque en diferentes ocasiones ha dado muestras de concebirla como una política irrelevante a la que no debe darle demasiada importancia, no puede ignorarla verdaderamente dados los efectos negativos que ha tenido en nuestro país.

Así, desde que se aprobó la ley pública 99-570 en 1986 el gobierno mexicano evitó hacer declaraciones que pudieran interpretarse como una intromisión en un asunto que no era de su

competencia, pues Estados Unidos, como cualquier otro país, tenía autonomía para trazar las políticas que creyera convenientes, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, para combatir el comercio ilícito de drogas, y en caso de que ésta no fuera viable, únicamente el pueblo norteamericano podría juzgarlo.

Fueron estas consideraciones las que seguramente guiaron las declaraciones del gobierno de México en el momento en que la ley estadounidense fue aprobada:

"México respetaba las soluciones nacionales que cada país adoptara soberanamente (respecto al tema de las drogas). Al mismo tiempo se invitaba a vincular las soluciones adoptadas por cada país en una vasta solución internacional resuelta y aplicada por todas las naciones" (134)

Esta misma actitud por parte del gobierno mexicano se ha encontrado en diferentes momentos en que se le ha aplicado la certificación, lo que evidencia que la posición de México al respecto no ha cambiado durante la administración del presidente Salinas cuando dicha política pretende cuestionar la efectividad de la lucha mexicana antinarcoóticos. En agosto de 1989, en una conferencia de prensa celebrada en el auditorio de la cancillería mexicana, cuando se preguntó al Procurador Alvarez del Castillo sobre las medidas que tomaría nuestro gobierno para abatir la política de la certificación, éste respondió que:

" ... el hecho de que un país, en el ejercicio de su soberanía tome una ley de acuerdo a su sistema -con la cual podemos o no estar de acuerdo-, en la cual se arrojan certificaciones sobre países puede discutirse, pero para nosotros ese fenómeno es intrascendente ... "(135)

(134) El Día, diciembre 29, 1986. p.22

(135) Versión estenográfica de la conferencia de prensa de Fernando Solana y James Baker efectuada en el auditorio de la cancillería mexicana, 7 de agosto de 1989.

En nuestra opinión, con dicha actitud el gobierno mexicano ha tratado de promover la idea de que cualquier política que adopte, responde únicamente a:

- La convicción que en nuestro país se tiene sobre la manera en que debe combatirse el problema de las drogas;
- La determinación propia de controlar los ilícitos relacionados con las drogas; y
- Al compromiso que se tiene con el pueblo de México.

Rechazando así en el discurso oficial, la idea de que el reforzamiento de la política antinarcoóticos mexicana sea producto de las presiones ejercidas por cualquier otro estado.

Sin embargo, a pesar de que se hubiese adoptado esta posición, hasta 1989 que mejoraron las relaciones bilaterales con Estados Unidos, México no ha desestimado la importancia de la promulgación y la aplicación de la legislación norteamericana antinarcoóticos por considerar que sus efectos rebasaban los límites de la política interna obligando al gobierno a pronunciarse. Por ello, el 28 de octubre de 1986, el embajador de México en Estados Unidos presentó una protesta formal al Departamento de Estado por la inclusión de disposiciones lesivas para nuestro país dentro de esta ley. La protesta señalaba la extrañeza del gobierno mexicano por la "introducción de disposiciones que atañen directamente a México y que por la forma como aparecen afectan sus intereses ... por lo que la embajada consideraba estos actos como muestra de una actitud

inamistosa." (136)

De igual manera, el rechazo a la política de la certificación ha sido unánime en las respuestas de diferentes actores (como la S.R.E., P.G.R., el Congreso mexicano, los diferentes partidos políticos, así como académicos y estudiantes), sobre todo durante 1988 ante la posibilidad de que nuestro país fuera descertificado. Al interior de México el consenso es que única y exclusivamente le corresponde a los mexicanos juzgar las acciones de su lucha antinarcoóticos, y que la medida de la certificación norteamericana es una injerencia en los asuntos internos del país. (\*) Por ejemplo, el Secretario de Relaciones exteriores en 1988, señalaba que:

"El congreso norteamericano difícilmente puede arrojarle la virtud de extender caprichosamente certificados de buena conducta cuando lo probable es que el propio estadounidense requiera la emisión de un certificado propio [...] se ha pretendido, por parte del gobierno estadounidense, arrojarle una facultad que nadie le ha concedido [...] el problema aquí es quién certifica al certificador" (137)

Por último, se hace necesario señalar que a partir de 1989 en nuestro país se observa una disminución de las protestas por la aplicación de la política norteamericana antinarcoóticos. Lo anterior se debe al hecho de que en Estados Unidos disminuyeron las diferencias de opinión sobre la efectividad de la política mexicana antinarcoóticos como consecuencia de:

- La inminente mejoría de la relación bilateral entre México y

(136) Revista Mexicana de política Exterior, No.14, año 4, ene.-mar., 1987, I.M.R.E.D., p. 32

(\*) Ver La Jornada, 16 de abril de 1988, p.15

(137) Excélsior, 21 de abril 1988, p. 1 y 12.

Estados Unidos.

- La adopción de diferentes medidas del gobierno mexicano para mejorar su política antinarcoóticos.
- La necesidad de un ambiente favorable entre ambos países que facilite la firma del Tratado de Libre Comercio.

Tomando en cuenta la posición de México ante el proceso de la certificación estadounidense en materia de drogas, a continuación se explicará la política mexicana antinarcoóticos dividiéndola para su estudio en política interna y política externa.

#### IV.III.- Política interna.

De acuerdo con la tesis que México ha defendido en materia de estupeficientes, para lograr controlar el problema es necesario atacar al mismo tiempo y con la misma intensidad tanto la producción y tráfico como el consumo de drogas, pues si se atacan únicamente los primeros, la mafia aumenta su producción en otro país o busca nuevos territorios de tránsito. En cambio, "si se detiene y educa a la población y se le hace consciente del peligro individual irreparable que ocasiona al drogadicto, automáticamente la demanda se reduce de manera permanente." (138)

Es por esta razón que la política mexicana antinarcoóticos busca atacar simultáneamente, en el ámbito que le corresponde, la

(138) Margain Hugo, "Los esfuerzos de México y la Convención de Viena" EN: Revista Mexicana de Política Exterior, I.M.R.E.D., No. 14, ene.-mar. 1987, p.9

producción, el consumo y el tráfico ilícito de drogas, debido a lo cual, en la política interna se destacan los siguientes objetivos:

- 1.- Impedir la producción de estupefacientes en el territorio nacional;
- 2.- Evitar el consumo de drogas dentro del país; y
- 3.- Desarticular el tráfico y comercialización de estupefacientes dentro del país. (139)

Estos objetivos han estado presentes en la política mexicana antidrogas desde hace ya algún tiempo, prácticamente desde el inicio de la década de los setentas, cuando por presiones extranjeras México empezó a trazar una política más completa en materia de drogas que la que existía hasta ese momento.

Sin embargo, es hasta 1985 - 1986 que dicha política adquiere mayor fuerza y difusión, tanto a nivel interno como internacional, por la adopción de nuevas estrategias que buscaban invalidar o aminorar los efectos negativos del proceso de la certificación norteamericana y un mejor entendimiento con el gobierno estadounidense que permitiera el cambio de su postura con respecto a nuestro país en materia de drogas.

Por lo anterior, un elemento fundamental de la estrategia mexicana es el establecimiento de mecanismos de información detallada y amplia que permitan un juicio público favorable (de

(139) Tripp Octavio, "El diseño de una organización hemisférica coordinadora de la lucha contra el narcotráfico y su impacto en las relaciones México-Estados Unidos" IV Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Puebla, Pue., 25 agosto 1989 p.3

los mexicanos! de su campaña contra el narcotráfico ante los procesos de certificación extranjera. Dicha información es importante debido a que le da al gobierno mexicano la posibilidad de encontrar un apoyo amplio para su política antinarcóticos al interior del país y presentar al extranjero criterios unificados al respecto.

Dado que se plantea la necesidad de difundir la manera en que México combate los ilícitos relacionados con las drogas, otro elemento fundamental de la estrategia mexicana es el reforzamiento de la política antidrogas, que de manera general abarca:

- a.- La concientización de la población sobre los daños que ocasiona el consumo de drogas mediante la implementación de diferentes programas de prevención.
- b.- El fortalecimiento de programas de asistencia social para la rehabilitación de farmacodependientes.
- c.- El fortalecimiento de los sistemas de seguridad pública para evitar la corrupción de las autoridades.
- d.- El fortalecimiento del sistema de seguridad encargado de vigilar e impedir la siembra y la transportación de drogas en México.

En consecuencia, las acciones emprendidas por el gobierno mexicano para combatir el ilícito a raíz de la entrada en vigor y aplicación de la legislación norteamericana antinarcóticos son numerosas y en diferentes áreas. Hay que precisar, sin embargo, que no sería propio afirmar que el cambio de la política mexicana

antidrogas se deba únicamente al 'deseo' de agradar a los políticos norteamericanos, o que sea una muestra clara de un alineamiento incondicional de México a Estados Unidos, pues habría que tomar en cuenta que este cambio de política puede responder más a otro tipo de factores como son:

- 1.- La necesidad de trazar una política que, por una parte invalidara públicamente los constantes ataques de funcionarios norteamericanos debido a que ellos consideraban la política mexicana como poco comprometida con la lucha eficaz contra el narcotráfico; y por otra parte, permitiera que los niveles de tensión entre México y Estados Unidos a causa de este problema fueran disminuyendo para dar paso a un ambiente más cordial.
- 2.- La necesidad de trazar una política más acorde a los principios que México ha tratado de promover al interior y al exterior del país, sobre el tema del narcotráfico.

Por ello, dado que el principal problema de México no es la adicción, el área de la prevención juega un papel importante debido a que a últimas fechas éste ha aumentado. Por ello han existido numerosas acciones del gobierno al respecto, entre las que destacan:

- a.- El fortalecimiento de los sistemas de control de importaciones y exportaciones de todos los estupefacientes y psicotrópicos controlados.
- b.- El fortalecimiento de los mecanismos regulatorios referentes a la venta y prescripción por personal autorizado y registrado de psicotrópicos en las farmacias, y el incremento de los sis-

temas de control de recetarios especiales de estupefacientes a las instituciones del Sector Salud y a los médicos en particular. (140)

- c.- La incorporación dentro de los programas institucionales del D.I.F., de la S.E.P. y de la Secretaría de Salud de acciones destinadas a la orientación y prevención de la farmacodependencia, así como el incremento del desarrollo y mejoramiento de la integración familiar.
- d.- La promoción de la participación de grupos sociales organizados (como el grupo Atención a la farmacodependencia ADEFAR) en la concientización de la comunidad sobre la existencia del problema así como el desarrollo de una amplia campaña publicitaria con el mismo objetivo. (141)
- e.- La planeación de desarrollo de proyectos de investigación científica tendientes a calificar y cuantificar el problema y la búsqueda de soluciones.

En el área de la rehabilitación encontramos acciones como la creación de centros de salud mental y readaptación de drogadictos de la secretaria de salud y la asistencia social a los farmacodependientes en las que además se promueven acciones de desarrollo comunitario. (142)

De igual manera para facilitar el cumplimiento de los objetivos que México se ha trazado en materia de drogas, en los últimos años ha habido diversas modificaciones en el derecho

(140) "Acción contra la farmacodependencia 1997" Programas de Lucha, Secretaría de Salud, 1988.

(141) Ibid. 1989

(142) Idem.

interno:

- En 1986 entró en vigor la ley sobre El Sistema Nacional de Asistencia Social que dispone que los farmacodependientes quedan sujetos, de manera preferente, a la recepción de servicios de asistencia social, cuya prestación está a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

- El 27 de diciembre de 1988 entró en vigor el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.R., que contempla la creación de la Subprocuraduría de Investigación y lucha contra el narcotráfico, encargado de combatir el ilícito en el territorio nacional.

- En febrero de 1989 se reformó el Código Penal de Aplicación Federal, aumentando las penas impuestas a quienes cometan ilícitos relacionados con drogas, y que son más duras para los servidores públicos involucrados y para quienes afecten de alguna manera a menores de edad. (143)

- En 1989 y 1990 se reformaron la Ley federal de Armas de Fuego y el Código Federal de Procedimientos Penales. El primero aumentó las sanciones a quienes, sin el permiso correspondiente, adquirieran o introdujeran al país determinadas armas de uso exclusivo del ejército mexicano. El segundo busca hacer más ágiles los procedimientos penales en delitos relacionados con drogas.

En el área de la lucha contra la producción y

-----  
 (143) P.G.R., "El narcotráfico en la relación bilateral México-Estados Unidos", México, 1989.

transportación de drogas, las acciones de México han sido intensas aún antes de que la política estadounidense de certificar a otros países hubiese entrado en vigor .

Así, desde 1970, después de la primera operación intercepción, nuestro país ha contado con una campaña permanente de lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, a partir de 1986 dicha campaña ha merecido mayor atención por parte del gobierno mexicano, que incluso, ha elevado enormemente el presupuesto de esta campaña.

Actualmente, a través de diferentes planes y programas la lucha contra las drogas es librada en todo el territorio nacional de manera permanente y programada por medio de subdelegaciones que la P.G.R. tiene en puntos estratégicos de la república en cooperación con las autoridades estatales y municipales, lo que habla de una importante coordinación y planeación del gobierno para abatir este problema.

Por otra parte, la campaña permanente cuenta con programas que buscan darle mejores resultados a la lucha de México contra las drogas y que son:

- a.- El de capacitación académica y física para el personal comisionado en la campaña contra los estupefacientes.
- b.- El de investigación sobre los herbicidas empleados para evitar efectos ecológicos negativos en la flora y la fauna silvestre causado por las campañas de erradicación.
- c.- El de inspección y vigilancia para evitar el tráfico de drogas en el territorio nacional.

d.- El plan piloto, que concentra periódicamente los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros para apoyar a cada coordinación regional mediante vuelos de reconocimiento y de destrucción de plantíos de drogas de manera independiente a los que realiza cada coordinación. (148)

Aparte de la campaña permanente contra las drogas existen programas más reducidos en tiempo o delimitados geográficamente con objetivos específicos desde hace ya algunos años, algunos de ellos son:

- El Plan Canador, que tiene como objetivo eliminar los cultivos de Cannabis y adormidera, se ha aplicado en toda la República Mexicana con la implementación de operaciones especiales como por ejemplo las operaciones Lince, Pantera, Gavilán, etc.
- El Plan Cóndor que se realiza en Sinaloa, Chihuahua y Durango y que tiene como objetivo la erradicación de amapola y marihuana.
- Las operaciones fronterizas realizadas durante 1989 en el norte y el sur del país para evitar el paso de drogas de México a Estados Unidos o de Centroamérica a México. (145)

Todas estas acciones nos hacen pensar en una política que, ha tratado de poner soluciones efectivas a los diferentes ilícitos que con ella se relacionan y que se vuelve más clara a partir de 1986.

Sin embargo, como puede observarse la política mexicana

-----  
 (144) Pérez Martagón C., México y Estados Unidos: cooperación para la lucha contra el narcotráfico a través de un Tratado. Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, F.C.P.Y.S., México, 1989, p. 63 y 64

(145) Idem.

vigente no se ha desarrollado a partir de la prioridad señalada en páginas anteriores de combatir el problema de la corrupción. La política mexicana se ha desarrollado a partir de los objetivos de erradicar la producción y el tráfico de drogas, aunque en los últimos años el gobierno mexicano haya empezado a aceptar que los problemas de corrupción persisten en el país a pesar de las políticas que tratan de evitarlo.

#### IV.IV.- Política Exterior.

En materia de política exterior, actualmente existen dos objetivos generales que guían la acción internacional de México y que, por la manera en que las políticas adoptadas por otros estados en materia de narcotráfico le han afectado, pueden ser aplicados a este tema y que son:

- a.- Preservar y fortalecer la soberanía nacional mediante... el resguardo de la autonomía nacional.
- b.- Promover la imagen de México en el exterior.

Estos objetivos tienen una estrecha relación con el problema del narcotráfico debido a que, como se ha señalado anteriormente, con el pretexto de combatir este mal, el interés nacional se ha visto afectado negativamente por diversas acciones, entre las que destacan:

- a.- La violación del territorio nacional mediante la introducción ilegal de naves y soldados americanos que persiguen a narcotraficantes.

b.- El desprestigio a la imagen de México por las constantes acusaciones norteamericanas sobre la incapacidad del gobierno para controlar el problema de las drogas por la excesiva corrupción de sus autoridades.

c.- La insinuación de posibles sanciones de Estados Unidos en materia de comercio y turismo si la política mexicana no recibe su beneplácito.

d.- Las constantes tensiones que en años anteriores se dieron entre México y Estados Unidos a causa del tema del narcotráfico.

Pero, aparte de los objetivos generales que se han mencionado, existen algunos objetivos particulares de la política exterior para combatir específicamente el problema de las drogas y que son:

1.- Preservar la jurisdicción y competencias que la legislación interna reserva exclusivamente a las autoridades nacionales.

2.- Difundir y promover la adopción de la tesis de México en cuanto a la manera eficaz de contender contra el narcotráfico y la farmacodependencia, esto es, prevención y reducción de la demanda, tratamiento y rehabilitación, control de la oferta y supresión del tráfico ilícito

3.- Impulsar la cooperación bilateral y multilateral para combatir al narcotráfico y la farmacodependencia .

4.- No cuestionar, calificar, certificar o emitir juicio alguno que lastime la dignidad y el esfuerzo de ningún pueblo que

combata al narcotráfico. (146)

Como puede observarse, estos objetivos particulares se plantean en gran medida como una respuesta a la política adoptada por el gobierno norteamericano de control internacional de narcóticos, por lo que podemos deducir que existe una estrecha relación entre la política de la certificación y la política exterior mexicana para combatir a las drogas.

Desde nuestra perspectiva, los objetivos trazados por el gobierno mexicano parecen viables para aminorar algunos efectos negativos del proceso de la certificación, pues suponen la promoción, en el ámbito multilateral, de políticas que partan de posiciones e información imparciales y que tengan como único fin la solución del problema de las drogas, sin mezclar temas como el turismo o el comercio.

Por ello, dado que nuestro gobierno considera que el proceso de la certificación es parte del sistema legal norteamericano, y que como tal México no tiene razón de intervenir, la estrategia de su política exterior se caracteriza por tratar de desbilateralizar el tema del narcotráfico en la relación con Estados Unidos, pues parte de la idea de que:

"los problemas bilaterales, si pueden controlarse en los foros multilaterales, tienden a disminuir. La intervención de las Naciones Unidas nos ayudaría a aminorar los conflictos y sus efectos con Estados Unidos en materia de narcotráfico y se transformaría de un problema bilateral en multilateral." (147)

(146) Plan Maestro en la lucha contra el narcotráfico, P.G.R., enero, 1990, p.3.

(147) Margain Hugo, Op.Cit., p.9

De esta manera se pretende que actuando en diversos foros multilaterales se adopte el concepto de narcotráfico como un problema integral que necesita ser solucionado de manera internacional y que a su vez invalide todas aquellas políticas unilaterales que mediante evaluaciones o certificaciones traten de presionar a otros países para que adopten determinadas políticas.

Otro pilar importante de la estrategia de política exterior, válido incluso para temas diferentes al del narcotráfico, es el de propiciar mayor acercamiento con el gobierno de Estados Unidos incluyendo tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo para crear condiciones externas más favorables que faciliten un conocimiento constructivo de la política mexicana para combatir al narcotráfico.

Con base en estas estrategias, México ha actuado en dos ámbitos buscando una mayor eficiencia de su política exterior: el bilateral y el multilateral.

A nivel bilateral, nuestro país ha tratado de fomentar un mayor entendimiento con Estados Unidos para minimizar las fricciones y sus efectos negativos respecto al tema de las drogas, al influir de manera programada en los principales centros generadores de la imagen de México. Por ello, en las reuniones cumbre entre los presidentes de ambos países que anualmente se han realizado, se aborda, entre otros asuntos, el de las drogas en un tono cordial y haciendo especial hincapie en la cooperación mutua realizada al respecto.

También se han fomentado las reuniones interparlamentarias, en las que uno de los temas más importantes en los últimos años ha sido el del tráfico de drogas con el objetivo de facilitar el mutuo entendimiento entre ambos países, por lo que en ellas ha prevalecido, de manera general, la voluntad de mejorar la cooperación existente hasta ahora.

Desde 1986 también se han celebrado periódicamente Reuniones Regionales de Coordinación de Procuradores de Justicia de ambos países (noviembre de 1986; mayo y diciembre de 1987; mayo de 1988; noviembre de 1989 y mayo de 1990) y las Reuniones Binacionales entre las Cancillerías de México y Estados Unidos, en ambas se ha incluido el tema de las drogas para tratar de buscar puntos de acuerdo y de cooperación.

Por otra parte, la Embajada de México en Estados Unidos ha seguido los acontecimientos legislativos de interés para nuestro país y ha intensificado los contactos personales con legisladores y personal del Congreso norteamericano en general para tratar de influir, mediante la información que se les proporcione, en la visión que en ellos se tenga de la lucha contra el narcotráfico realizada por el gobierno mexicano.

Con el mismo objetivo en 1987 fue creada la Agregaduría para asuntos legales de la Embajada de México en Estados Unidos que depende directamente de la P.G.R. La agregaduría dedica su actividad a conseguir un mejor entendimiento entre México y Estados Unidos en materia de narcotráfico por lo que frecuentemente expone ante funcionarios del gobierno

norteamericano, congresistas, académicos, medios de comunicación social y foros especializados, el esfuerzo de nuestro país en contra del narcotráfico y la farmacodependencia.

Además, en un intento por aminorar los puntos de fricción entre ambos países, México ha adoptado un cambio de actitud respecto a algunos puntos en los que en el pasado existían algunos desacuerdos, por ejemplo:

a.- Se ha otorgado mayor cooperación a los agentes de la DEA en México, aunque con la aclaración de que la lucha contra las drogas es librada por los mexicanos y que estos agentes deben respetar la soberanía nacional. Un ejemplo de lo anterior es la aceptación de que los agentes estadounidenses participen en vuelos de inspección y erradicación.

b.- Otorgar una importancia prioritaria a la erradicación y confiscación de drogas, mayor aún que la que se otorga al problema de la corrupción de las autoridades.

c.- Cambios en la legislación que permitiera la consulta de cuentas bancarias sospechosas de estar relacionadas con ilícitos de drogas.

En el ámbito multilateral, México ha tenido una política verdaderamente interesante para tratar de deslegitimar la política de control internacional de narcóticos de Estados Unidos de una manera más clara y abierta que en la política interna o que en la exterior a nivel bilateral.

Mediante su participación en diversos foros multilaterales en los que se han examinado problemas y posibles soluciones al

narcotráfico y la farmacodependencia, el gobierno de México ha tratado de promover la conceptualización de estos problemas de manera que coincidan con la visión que en nuestro país se tiene de ellos para, de esta manera, dejar sin fundamento la política norteamericana de control internacional de narcóticos. En razón de lo anterior es que se han promovido en todos los foros internacionales en los que nuestro país ha participado, las siguientes tesis:

- a.- El problema de las drogas no tiene únicamente un carácter policial y criminal; su naturaleza tiene implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales, tanto en su origen como en sus repercusiones.
- b.- Se trata de un problema internacional que, por tanto, afecta a distintas comunidades. Por ello, se requiere de la colaboración de la comunidad internacional para controlarlo así como del respeto a la labor de cada país en las políticas que adopte con este mismo objetivo.
- c.- En este sentido, la responsabilidad en la búsqueda y aplicación de una solución al problema a nivel internacional debe ser definida. En México no podrá ser resuelto el problema porque no es un problema exclusivo de México. (148)

En este sentido, México participó en el IX Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas celebrada en febrero de 1986, en donde en su

-----  
(148) Ver: Sosa Priscila, Op.Cit., p.40

intervención sostuvo que en materia de estupefacientes el mundo moderno se enfrenta a dos innegables vertientes básicas: el consumo y la demanda de drogas.

En la Reunión Internacional de jefes de Organismos Nacionales contra el Uso indebido de Drogas de Viena en julio de 1986, el representante mexicano fue designado vicepresidente de la reunión como un reconocimiento de la comunidad internacional de la labor de México en la lucha contra el narcotráfico.

También desde 1986, ha buscado el contacto constructivo y sistemático con países latinoamericanos. A iniciativa de México en octubre de 1986 se celebró en Puerto Vallarta, a nivel ministerial, una reunión para analizar el problema. A la reunión asistieron representantes de Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Perú y Venezuela. De esta reunión nació la Declaración de Puerto Vallarta que fue incorporada como documento de la Asamblea General de la O.N.U. En esta declaración se adoptan algunos conceptos importantes promovidos por nuestro país, como por ejemplo:

- 1.- La necesidad de combatir al problema en todas sus etapas, incluyendo el consumo.
- 2.- La necesidad de instrumentar soluciones en diferentes ámbitos para solucionar el problema, como por ejemplo en el policial-judicial, el social, el económico y el cultural.
- 3.- La necesidad de promover la cooperación internacional. (149)

(149) PGR, Reunión regional de Ministros y Procuradores Generales de Justicia, Declaración de Puerto Vallarta

En junio de 1987, nuestro país participó en la Conferencia Internacional sobre el Uso Indevido y el Tráfico ilícito de drogas, en ella se aceptó la tesis mexicana sobre las causas que originan el narcotráfico y la farmacodependencia, y que señalan que sin la farmacodependencia no hay narcotráfico y que las causas de la primera pueden ser familiares, sociales, culturales, económicas y hasta políticas. (150)

Una de las reuniones más recientes e importantes en las que ha participado México es la Convención de Viena de diciembre de el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias Psicotrópicas. En esta convención la delegación mexicana tuvo una influencia destacada al lograr que se incorporaran al documento final aspectos como los siguientes:

- a.- La concepción integral del fenómeno incluyendo la demanda y no sólo aspectos de oferta y tránsito de estupefacientes.
- b.- Respeto a la soberanía, al principio de no intervención y al derecho interno de los estados.
- c.- No sustitución de autoridades de otros países en la competencia nacional.
- d.- No supervisión, certificación o disposiciones punitivas de los estados. (151)

La convención de 1988 es particularmente importante porque, aparte de los logros señalados anteriormente, establece que será la O.N.U. la encargada de verificar la lucha contra el

(150) P.G.R, Plan Maestro ..., p.7

(151) S.R.E, Información sobre Narcotráfico para los gobernadores de los estados Fronterizos con Estados Unidos, Mex., p. 12

narcotráfico de diferentes países miembros de acuerdo a los compromisos que contraigan por ésta u otras convenciones similares. De esta manera, prácticamente se rechaza la política de la certificación estadounidense por los diferentes países que forman parte de la convención, y se acepta que sea la Asamblea General de dicho organismo la que evalúe anualmente la política antinarcóticos de todos los países firmantes.

Por último, México ha seguido promoviendo de manera activa su tesis sobre el problema de la farmacodependencia y del narcotráfico en los diferentes foros en los que ha participado recientemente, y que entre otros son: 1.- Primer Seminario Regional Sobre Medidas Efectivas para Combatir el Delito de las Drogas, en marzo de 1989. 2.- La Décima Segunda Conferencia Mundial sobre Drogas, en abril de 1989. 3.- La Reunión Ministerial sobre Consumo, Producción y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de la O.E.A. de abril de 1990.

Con lo que hemos expuesto sobre la política mexicana antinarcóticos ante el proceso de la certificación, al tratar de responder las interrogantes planteadas en las primeras páginas del presente capítulo, encontramos que:

La lucha de México antidrogas ha soslayado la prioridad de combatir la corrupción relacionada con el negocio de los estupefacientes. Al tener como una de sus tareas prioritarias la erradicación de plantíos ilícitos y la incautación de este tipo

de sustancias que se dirigen hacia Estados Unidos, la política interna de nuestro país se desarrolla a partir de las 'recomendaciones' que en este sentido ha hecho el gobierno norteamericano.

Es por ello que se observa una estrecha relación entre la política interna antinarcoóticos que el gobierno de México ha seguido en los últimos años con la práctica de la certificación norteamericana.

De esta manera encontramos, por ejemplo, que las peticiones de la ley norteamericana antinarcoóticos de 1986 y sus enmiendas de 1988 han sido tomadas en cuenta al intensificar el número de plantíos ilícitos destruidos y la cantidad de drogas incautadas; las reformas legales de los últimos años coinciden con los reclamos estadounidenses sobre el secreto bancario, etc.

Sin embargo, es necesario señalar que esta política responde más a la necesidad de invalidar públicamente los ataques norteamericanos sobre la manera y la efectividad con la que se trata el problema de las drogas en México. Pues, como se ha señalado anteriormente, para 1986 la política antinarcoóticos mexicana había caído en un franco deterioro, y las observaciones norteamericanas al respecto se referían justamente a cuestiones que dificultaban su buen funcionamiento, haciendo que el gobierno mexicano se volviera sumamente vulnerable a las acusaciones que se le hicieran sobre este tema.

Por otra parte, en la política exterior mexicana, también encontramos una estrecha relación con el proceso de la

certificación norteamericana, pues gran parte de las acciones emprendidas a últimas fechas por el gobierno buscan desarticular dicha política mediante la participación de México en diferentes foros internacionales. Es en este ámbito donde también se han encontrado mayores triunfos para nuestro país al conseguir que las tesis que han promovido los representantes mexicanos sean aceptadas por la mayor parte de los países.

Por lo anterior, puede señalarse que, si bien México ha tenido que tomar en cuenta la manera en que Estados Unidos ha manejado el problema de las drogas, y ha tomado medidas que atiendan las 'peticiones' norteamericanas sobre el tema, la actual política mexicana no puede ser interpretada como el resultado de un alineamiento incondicional con el gobierno norteamericano.

La política interna e internacional han estado fundamentalmente orientadas a obtener una mayor legitimidad, tanto al interior como al exterior del país, que se hacía necesaria al haberse evidenciado la inoperatibilidad de la lucha antidrogas en México, así como su estrecha relación con la corrupción de las autoridades. Además, esta necesidad de una mayor legitimidad se daba en medio de una crisis económica y de problemas políticos que llevaban al gobierno a esforzarse para obtener una mayor credibilidad, por lo que se hacía necesario lograr la valoración de los esfuerzos mexicanos en el combate al narcotráfico, de sus costos y sus logros.

## CONCLUSIONES

La política norteamericana de control de narcóticos en las últimas administraciones ha priorizado el papel que debe jugar la política exterior en la solución del problema de la adicción. Este tratamiento responde, en gran medida, a que prácticamente desde los años setenta su población ha tenido que enfrentar problemas de diversa índole a causa de la magnitud que el consumo de drogas ilícitas ha alcanzado en Estados Unidos, y a la ineffectividad de su política interna para solucionarlos ocasionando que la demanda de medidas efectivas a dicho problema sea una constante en los reclamos que la sociedad hace al gobierno.

Una de las justificaciones más importantes que el gobierno estadounidense ha dado a la importancia otorgada a la lucha contra las drogas en el extranjero, es que el narcotráfico internacional es el motor principal de la adicción, pues una parte considerable de las drogas consumidas en su país provienen de otros países de Asia y América Latina.

De esta manera se dejan en segundo plano factores que son determinantes para avanzar en la solución global del problema de las drogas y que debieran ser tratados como una prioridad de la política estadounidense antinarcóticos: la prevención de la adicción y la rehabilitación de los adictos.

Así, justificando los altos niveles de consumo por la oferta de drogas provenientes del extranjero, el gobierno

norteamericano ha promovido e impuesto la política de control internacional de narcóticos, de la que una pieza central es el proceso de la certificación de la cooperación de gobiernos en la lucha contra las drogas. Dicho proceso responde básicamente a la visión parcial que en Estados Unidos se tiene del problema, según la cual, para poder disminuir los niveles de adicción entre su población es necesario, en primer lugar, acabar con la oferta y el tráfico de drogas lo más cerca posible de su lugar de origen.

La certificación, como una pieza importante de la política internacional antinarcóticos estadounidense, ha resultado ser una práctica que en su aplicación ha entrado en conflicto con los principios generales del Derecho Internacional como el del respeto a la soberanía y a la integridad territorial de cada Estado, así como al de no intervención en asuntos internos de otros Estados y al de la ilegitimidad del recurso de la coersión económica.

Además, al ser la respuesta inmediata y fácil que el gobierno norteamericano dió a su sociedad para satisfacer intereses electorales, la política de la certificación ha resultado ser contraproducente e inefectiva. Lo anterior es cierto en la medida en que dicha política no ha logrado satisfacer los objetivos para los que fue creada y que son: reducir la oferta y el consumo de drogas en estados Unidos y alentar la cooperación internacional en la lucha contra este ilícito. en Estados Unidos, ni ha alentado la cooperación internacional en la lucha contra este ilícito.

A cinco años de haber entrado en vigor, la Ley de Control Internacional de Narcóticos ha mostrado ser inefectiva, y en algunos casos imposible de aplicar, por diferentes razones como son:

1. Es una política que no ha encontrado apoyo internacional por la franca intromisión que representa en asuntos internos de otros Estados. Lo que es más, diferentes países se han opuesto a ella y han mostrado su inconformidad en documentos como la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de diciembre de 1988, en la que los países signatarios rechazan que cualquier otra nación califique o certifique sus políticas antinarcóticas.

2. Por la importancia y severidad de las sanciones previstas en caso de una descertificación, es difícil que algún país con el que Estados Unidos tenga una relación estrecha le sea aplicada esta decisión. Y, dado que los países que se han hecho acreedores a la misma son aquellos con los que el gobierno norteamericano no tiene relaciones económicas importantes, las sanciones previstas no les han perjudicado lo suficiente como para verse obligados a acatar las recomendaciones estadounidenses.

3. Dado los diferentes ilícitos relacionados con el negocio de las drogas, y la manera en que cada país se ve afectado por los mismos, en su manera actual resulta ser una política que difícilmente refleja la realidad y la eficacia de la lucha antinarcóticos de otros países de manera acertada, pues, apeándose a lo establecido en la legislación vigente, existe la

posibilidad de certificar a países que no cooperen efectivamente con Estados Unidos.

4. Es una política que, ha estado subordinada a intereses y objetivos distintos al de solucionar el problema de la adicción.

Sin embargo, con todas las inconsistencias que dicho proceso refleja, en su aplicación la certificación en un principio resultó ser un medio útil, por una parte, demostrar a su población que el gobierno norteamericano estaba buscando soluciones al problema de la adicción; y por la otra, presionar a otros gobiernos a que adoptaran políticas que favorecieran los intereses norteamericanos en diferentes áreas, dependiendo del país y del momento de que se tratara.

Actualmente en el plano interno, esta situación ha cambiado, pues funcionarios del gobierno y especialistas norteamericanos sobre el tema coinciden en señalar que la política antinarcóticos debe modificarse y dar mayor atención a la prevención del consumo de drogas, llegando incluso a cuestionar la voluntad del gobierno para abatir este mal.

En el plano externo, cabe aclarar que la manera en que esta política ha sido utilizada en la relación bilateral con diferentes países se ha visto caracterizada por un contraste de posiciones e intereses de tipo político, ideológico y económico entre los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales de Estados Unidos que ha dificultado la aplicación de la ley de Control Internacional de Narcóticos.

ES decir que, la manera en que la certificación

norteamericana ha sido aplicada a cada país debe ser entendida como un proceso en el cual interactúan diferentes actores federal, estatal y local que tienen distintos intereses (por ejemplo, en el caso del Poder Ejecutivo: el Departamento de Estado, el Departamento de Justicia de quien depende la DEA y FBI, el Departamento de Tesoro, el Departamento de Defensa, etc.; en el caso del Congreso existen diferentes Comités y subcomités que tratan el tema de las drogas), y por tanto, la decisión que se tome sobre la política a seguir ante determinado país, depende grandemente de la concertación que se produzca entre todos estos actores, y no de la voluntad del Jefe del Ejecutivo.

Por lo tanto, el hecho de que la política de la certificación sea utilizada por el gobierno norteamericano, como un medio de presión con diferentes países, y a pesar de que en sus orígenes haya sido el resultado de una crisis interna y que haya tenido objetivos encaminados a resolver dicha crisis, se explica en parte por la heterogeneidad y la contradicción del proceso de toma de decisiones en la política antidrogas de Estados Unidos.

México, al ser considerado por el gobierno norteamericano como un país productor y de tránsito de drogas, ha tenido que enfrentar la aplicación de la política de la certificación. Sin embargo, por la inclusión de la sección 2030 en la Ley norteamericana de control internacional de narcóticos, en la que se señalan algunos de los lineamientos que debe seguir la política mexicana antidrogas, la posibilidad de que el proceso de

la certificación sea utilizado como un medio de presión con nuestro país ha aumentado, haciéndose más evidente en los años de 1987 y 1988 que la relación bilateral de ambos países se caracterizaba por un amplio margen de deterioro, en contraste con lo ocurrido durante los años de 1989 y 1990.

Debido a los efectos negativos que las sanciones previstas en caso de una descertificación tendrían tanto en México como en Estados Unidos, desde 1986 ha sido poco probable que llegue a darse una decisión en este sentido, sobre todo después de que las políticas de ambos gobiernos en los últimos años han apuntado a lograr la firma de un Tratado de Libre Comercio, y a pesar de que los problemas de corrupción, tráfico y producción de drogas sigan persistiendo en México.

Dado de que el problema de las drogas en nuestro país presenta particularidades que difieren en lo fundamental de las encontradas en Estados Unidos, es lógico pensar que la política mexicana debiera estar orientada a solucionar dichas particularidades. Sin embargo, la lucha antinarcóticos en México no se ha desarrollado a partir de la prioridad de combatir la corrupción de las autoridades que esté relacionada con las drogas, cuestión que da lugar a serias interrogantes sobre el nivel que dicho problema ha alcanzado en nuestro país.

Al priorizar la lucha contra la producción y el tráfico de drogas, el gobierno mexicano ha actuado atendiendo las críticas que comúnmente se hacían sobre su política de lucha antinarcóticos. En nuestra opinión, lo anterior en un principio

obedecía más que al acatamiento de las recomendaciones norteamericanas al respecto, a factores que tienen que ver con la situación interna por la que atravezaba el país y que hacian necesaria una mayor legitimidad ante la población mexicana que, en medio de una crisis económica y de inconformidades políticas, a últimas fechas habia dado muestras de profundos descontentos.

Sin embargo, la política mexicana antinarcóticos actual tiene una relación estrecha con el interés de llevar una relación amistosa con Estados Unidos a fin de facilitar la firma de un Acuerdo de Libre Comercio.

Por lo anterior, es necesario resaltar como una consideración final que para que el problema de las drogas entre México y Estados Unidos pueda ser resuelto satisfactoriamente, es necesario que en ambos países se deje de dar al problema un manejo político que busque satisfacer otro tipo de intereses que poco tienen que ver con la solución de la adicción y el narcotráfico.

## F U E N T E S    C O N S U L T A D A S

### BIBLIOGRAFIA

- BARAJAS DE VEGA, Ma.del Rosario, "La Certificación Estadounidense a las acciones internacionales contra el Narcotráfico. Un proceso contradictorio y de dudosos resultados" EN: MEYER Lorenzo (Comp.) MEXICO-ESTADOS UNIDOS 1988-1989, Colmex, México, 1990.
- BERMUDEZ, Lilia, GUERRA DE BAJA INTENSIDAD: REAGAN CONTRA CENTROAMERICA, S.XXI, México, 1987.
- CASTANEDA G., Jorge y Pastor R., LIMITES EN LA AMISTAD MEXICO Y ESTADOS UNIDOS, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1989.
- COOPER H., Mary, THE BUSINESS OF DRUGS, Congressional Quaterly Inc., United States Of America, 1989.
- DEL VILLAR, Samuel, "De la Narcocertifiación y la Corrupción a la efectividad y la Dignidad" EN: BUENO, Gerardo y Meyer L. (comp.), MEXICO-ESTADOS UNIDOS 1987, Colmex, México, 1988.
- GIL VILLEGAS, Francisco, "Las relaciones México-Estados Unidos 1988-1989: Del conflicto a la cordialidad pragmática" EN: MEXICO-ESTADOS UNIDOS 1988-1989, Colmex, México, 1990.
- GONZALEZ, Guadalupe y Tienda M., MEXICO Y ESTADOS UNIDOS EN LA CADENA INTERNACIONAL DEL NARCOTRAFICO, F.C.E., México, 1989.
- GONZALEZ, Gutiérrez Carlos, "México en el Congreso de Estados Unidos: el debate sobre política interna" EN: BUENO, Gerardo, MEXICO - ESTADOS UNIDOS 1986, Colmex, México, 1987.

- PEREZ Espinoza, César, EL DEBATE EN EL CONGRESO ESTADOUNIDENSE SOBRE INMIGRACION Y NARCOTRAFICO: DIFERENCIAS ENTRE EL SENADO Y LA CAMARA DE REPRESENTANTES, Tesis profesional en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias politicas y Sociales, U.N.A.M., México, 1989.
- PEREZ Martagon, Cristina, MEXICO Y ESTADOS UNIDOS: COOPERACION PARA LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRAFICO A TRAVES DE UN TRATADO, Tesis profesional en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Politicas y Sociales, U.N.A.M., México, 1989.
- ROETT, Riordan, MEXICO Y ESTADOS UNIDOS: EL MANEJO DE LA RELACION, S.XXI, México, 1989.
- VAN Wert, James, "El control de narcóticos en México: una década de institucionalización y un asunto diplomático EN: SZEKELY Gabriel, MEXICO - ESTADOS UNIDOS: 1985, Colmex, México, 1986.

## DOCUMENTOS

- BEAKER, James, Carta al Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos. Documento de la Secretaria de Relaciones Exteriores, México, abril 12, 1989.
- BEAKER, James, "U.S. Foreign Policy Priorities and Fiscal Year 1991 Budget Request" EN: U.S. Department of the State, Dispatch o Public Affairs, The Senate Foreign Relations Committee, Washington D.C., feb. 10. 1990.
- CASH, Tomas, Mexican Drug Trafficking and Enforcement, Select Committee on Narcotics Abuse and Control House of Representatives, Washington D.C., august 5, 1987.

- PERL, Raphael F., International Narcotics Control and Foreign Assistance Certification: Requirements, Procedures, Timetables and Guidelines. The Congressional Research Service, Library of the Congress, No. 28 - 310F, Washington D.C., febrero 11, 1988.
- WROBLESKI, Ann, Presidential Certification of Narcotics Source Countries. United States Department of State, Bureau Of Public Affairs, Washington D.C., 1988.
- ----- Declaración de Melvin Levitsky ante la Cámara de Representantes, Documentos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, agosto 15, 1989.
- ----- Drugs, Law enforcement and Foreign Policy. A report prepared by the Subcommittee on Terrorism, narcotics and international operations, Washington D.C., diciembre 1988.
- ----- Estudio sobre la relación bilateral México-Estados Unidos, Asuntos para el Congreso, Congressional Research Service, Washington D.C., febrero 10, 1988.
- ----- La Relación bilateral México-Estados Unidos, Documentos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1989.
- ----- Public Law 87-195, Washington D.C., 1961.
- ----- Public Law 92-226, Washington D.C., 1971.
- ----- Public Law 93-189, Washington D.C., 1973.
- ----- Public Law 94-618, Washington D.C., 1975.
- ----- Public Law 94-329, Washington D.C., 1976.
- ----- Public Law 98-164, Washington D.C., 1983.
- ----- Public Law 99-83, Washington D.C., 1985.

- ----- Public Law 99-570, Washington D.C., 1986.
- ----- Public Law 100-690, Washington D.C., 1988.
- ----- Mexico's efforts in the fight against drug trafficking, Procuraduría General de la República, México, Junio 1990.
- ----- Narcotics Related Foreign aid Sanctions: an effective Foreign Policy?, The Congressional Research Service, Library of the Congress, on a Seminar held on July 30, 1987, Washington D.C.
- ----- Plan maestro para 1990 en la lucha contra el narcotráfico, México, procuraduría General de la República, enero 1990.
- ----- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989.
- ----- Versión estenográfica de la conferencia de prensa de F. Solana y de J. Beaker efectuada en el auditorio de la Cancillería mexicana, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 7 de agosto de 1989.
- ----- White House document on drug control international cooperation Iskey to drug strategy, Agencia de información de Estados Unidos, Washington D.C., octubre 6, 1986.
- ----- Por qué México no debe recibir certificación, Documentos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1989.
- ----- Report of international Narcotics Control, United States Department of State, Bureau of International Narcotics Matters Washington D.C., march 1988.
- ----- Report of United States Information System, México, febrero 2, 1990.

----- XXIX Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos 1989, EN MEXICO - ESTADOS UNIDOS VISITA DE ESTADO DEL 10. AL 5 DE OCTUBRE DE 1989, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1989.

## REVISTAS

- ABELSON, Donald, "El S.G.P. y su importancia en el comercio entre México y Estados Unidos" EN: COMERCIO INTERNACIONAL, Banamex, Vol. I, No.2, Junio 1989.
- ARRIAGA A., Victor, "Las respuestas mexicanas al proceso de certificación al combate de drogas" EN: CARTA DE POLITICA EXTERIOR MEXICANA, C.I.D.E., año VIII, No.1, enero-marzo, 1988
- BAGLEY Bruce, Michael, "Where was Reagan's antidrug diplomacy gone wrong? winning battles, losing the war" EN: REV. HEMISPHERE, Fall, 1988.
- CAROVANO, Kathryn, "Legislación estadounidense contra el narcotráfico y impacto en la relación con México" EN: REVISTA MEXICO-ESTADOS UNIDOS: COOPERACION Y CONFLICTO EN 1986, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1987.
- GALICIA, Renato, "La drogadicción: un problema social y de múltiples facetas" EN: GACETA U.N.A.M., No. 2523, Cd. Universitaria, 3 de diciembre de 1990.
- KONDRACKE, Morton, "Drugs and diplomacy, double dealing" EN: NEW REPUBLIC, Washington, D.C., april 11, 1988.
- MARGAIN, Hugo, "Los esfuerzos de México y la Convención de Viena de 1988" EN: REVISTA MEXICANA DE POLITICA EXTERIOR, No. 14, México, Instituto Matiaz Romero de Estudios Diplomáticos, enero-marzo, 1989.

- NUNEZ R., Georgina, "Propuesta para el diseño de un mapa de toma de decisiones de Estados Unidos hacia México: migración y narcotráfico" EN: ESTADOS UNIDOS PERSPECTIVA LATINOAMERICANA, C.I.D.E., Cuadernos Semestrales No. 20, 1986.
- PERL, Raphael F. "Narcopolítica: la ley norteamericana contra el abuso de drogas y las relaciones Estados Unidos-México" EN: ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVA LATINOAMERICANA, C.I.D.E., Cuadernos Semestrales, No. 20, 1986.
- SOSA, Priscila, "Características de la política mexicana contra las drogas" EN: CARTA DE POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA, C.I.D.E., México, No. 3-4, Julio-diciembre, 1987.
- TRIPP, José Octavio, "El diseño de una organización hemisférica coordinadora de la lucha contra el narcotráfico y su impacto en las relaciones México-Estados Unidos" IV Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Puebla, Pue., México, 25 de agosto de 1989.
- WAYNE A., Cornelius, "Las relaciones México-Estados Unidos: fuentes de su deterioro" EN: FORO INTERNACIONAL, Colmex, México, oct.-dic., 1988.
- WROBLESKI, Ann, "Global Narcotics cooperation and presidential certification" EN: DEPARTMENT OF STATE BULLETIN, Washington D.C., V.89, oct.1989.
- Department of State Bulletin, Nov. 1986, Washington D.C.,
- Department Of State Bulletin, Nov. 1989, Washington D.C.
- ----- "Drogas ilegales: una crisis internacional" Boletín Informativo, Washington D.C., 1989.
- ----- "Esfuerzo amplio y cooperativo es esencial en la lucha contra las drogas" EN: BOLETIN PARA SU INFORMACION, Servicio Cultural e Informativo de la Embajada de Estados Unidos en México, septiembre 6, 1989.

- News week, 24 de febrero de 1986.

## PERIODICOS

- EL FINANCIERO, 10. de agosto de 1989.
- EL FINANCIERO, 22 de mayo de 1990.
- EL FINANCIERO, 23 de mayo de 1990.
- EL FINANCIERO, 16 de julio de 1990.
- EL FINANCIERO, 16 de agosto de 1987.
- LA JORNADA, 8 de agosto de 1987.
- LA JORNADA, 16 de febrero de 1990.
- LA JORNADA, 8 de julio de 1990.
- LA JORNADA, 15 de julio de 1990.
- EL DIA, 29 de diciembre de 1986.
- EL DIA, 18 de enero de 1989.
- EL DIA, 20 de enero de 1990.
- EXCELSIOR, 15 de marzo de 1988.
- EXCELSIOR, 18 de junio de 1989.
- EXCELSIOR, 17 de enero de 1990.

- EL UNIVERSAL, 17 de septiembre de 1988.
- UNO MAS UNO, 1o. de marzo de 1988.
- UNO MAS UNO, 2o. de marzo de 1988.
- THE NEW YORK TIMES, 2 de marzo de 1988.
- THE NEW YORK TIMES, 10 de abril de 1988.
- FACTS ON FILE, 17 de mayo de 1985.