

47
2 ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL NARCOTRAFICO: PUNTO DE CONFLICTO EN LA
RELACION MEXICO-ESTADOS UNIDOS

T E S I S
Q U E P R E S E N T A
L U Z A L M A V I D R I O V I L L A
P A R A O B T E N E R E L G R A D O D E:
L I C E N C I A D O E N R E L A C I O N E S
I N T E R N A C I O N A L E S

ENERO 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.

INDICE

INTRODUCCION	I
1. EL PROBLEMA DEL NARCOTRAFICO	1
1.1. El narcotráfico: un problema que no es nuevo.	1
1.1.1. Una breve reseña histórica.	2
1.1.2. Las drogas en el mundo actual.	6
1.1.3. El flagelo de los tiempos modernos.	10
1.2. El consumo de Estupefacientes en Estados Unidos.	19
1.2.1. Los orígenes.	19
1.2.2. El cambio de enfoque.	22
1.3. El consumo y el tráfico de estupefacientes en México.	28
1.3.1. El consumo.	28
1.3.2. El tráfico y la producción.	32
2. LA VISION DE ESTADOS UNIDOS SOBRE EL PROBLEMA DEL NARCOTRAFICO	40
2.1. El narcotráfico: una nueva arma política del Gobierno estadounidense.	40
2.2. La guerra de las drogas.	47
2.3. La política antidrogas de Estados Unidos en los ochenta.	58
2.3.1. La ley de 1986: una visión hacia el exterior.	66
2.3.2. La legislación de 1988.	76
2.4. La administración Bush: pocos cambios en la política antidrogas.	85
2.5. El "Plan Antidrogas" del Presidente Bush.	88
3. LA POLITICA ANTINARCOTICOS DEL GOBIERNO DE MEXICO	100
3.1. El esfuerzo de México en el combate al narcotráfico.	102
3.1.1. Los esfuerzos previos.	102
3.1.2. Las políticas actuales.	107
3.2. Las entidades encargadas del problema.	116

4. EL NARCOTRAFICO EN LA RELACION MEXICO-ESTADOS UNIDOS	121
4.1. La cooperación con el vecino del norte: la más importante para México.	121
4.1.1. Desde el inicio hasta la década de los ochenta.	123
4.1.2. La cooperación en los últimos años.	130
4.2. El narcotráfico como instrumento de presión de Estados Unidos hacia México.	139
4.2.1. El caso Camarena y el deterioro de la relación con Estados Unidos.	147
4.2.1.1. Las consecuencias del caso Camarena.	153
4.2.1.2. "La guerra de las drogas: la historia de Camarena"	158
4.2.2. El proceso de "certificación" hacia México.	167
4.2.3. La militarización fronteriza: ¿medida para combatir el narcotráfico?	176
4.2.3.1. La milicia en la frontera.	181
4.2.3.2. La otra razón de la militarización.	187
CONCLUSIONES	195
ANEXOS	199
BIBLIOGRAFIA	i

INTRODUCCION

No cabe duda que para México la relación bilateral más importante que mantiene con el exterior es con Estados Unidos. Históricamente esta relación ha atravesado por momentos de agudo conflicto y, aún en lo que podrían calificarse como sus mejores momentos, no han dejado de existir fricciones de mayor o menor intensidad.

La cercanía geográfica, entre otros factores, ha condicionado de manera fundamental, que política y economía guarden una casi invisible frontera en la relación entre ambos países. Casi por obligación, cuando se trata un tema de un carácter que podría parecer estrictamente económico se deriva en el análisis de problemas políticos que, en muchas ocasiones, han servido de pretexto para una franca o velada intervención de los Estados Unidos en los asuntos internos de nuestro país.

La agenda bilateral entre ambas naciones está conformada por temas de primer orden como son el comercio, los problemas de la inmigración de trabajadores mexicanos, la deuda externa, los energéticos, la relación con América Latina, entre otros. Todos y cada uno de ellos pueden analizarse en forma particular pero casi siempre es posible establecer diferentes correlaciones en las que la negociación en uno de los tópicos enfrenta el desarrollo de otros asuntos.

En esta perspectiva, el tema del narcotráfico ha adquirido en los últimos años una importancia fundamental en el desarrollo de la relación de México con Estados Unidos. El problema no es nuevo; pero las dimensiones que ha cobrado lo han convertido ciertamente en un elemento determinante tanto por lo que implica su evolución particular como por el efecto colateral que conlleva en el tratamiento de otros asuntos de la mayor significación para nuestro país.

El tema de las drogas comenzó a cobrar importancia para la relación bilateral a mediados del presente siglo, cuando Estados Unidos solicitó al Gobierno mexicano su apoyo en la producción de ciertas drogas como la heroína, para ser usada con propósitos medicinales para las tropas estadounidenses que participaron en la segunda conflagración mundial.

En los años sesenta el asunto comenzó a convertirse en un importante punto de fricción entre ambos países. Estados Unidos puso en práctica la famosa "Operación Intercepción" en la frontera con el supuesto propósito de detener el flujo de droga proveniente de México. Desde ese momento, el problema del narcotráfico ha permanecido latente registrando altibajos al grado de conflicto y fricciones que a partir de ello se han derivado para la relación bilateral.

Prácticamente desde los inicios de la década de los ochenta el narcotráfico se colocó como uno de los asuntos más importantes y que mayores repercusiones ha tenido en la relación mexicano-estadounidense.

El objetivo central del trabajo que presento es precisamente analizar la evolución, características y repercusiones del problema del narcotráfico en la relación entre México y Estados Unidos.

La hipótesis principal de la que parto es la siguiente: los cambios ocurridos a nivel internacional en los últimos años -- léase fundamentalmente la virtual desaparición del campo socialista en Europa central-- han desplazado al "fantasma comunista" como el pretexto primario para su intervención en los asuntos internos de América Latina. En este sentido, el narcotráfico se ha convertido en un instrumento de presión y en ocasiones de franca intervención en la vida interna de las naciones latinoamericanas. En el caso de México --motivo central de esta investigación-- el asunto del narcotráfico ha derivado en un pretexto y en un medio de presión para el Gobierno mexicano debido a que Estados Unidos relaciona su tratamiento con otras áreas como la migración, el comercio, los procesos electorales, la política de nuestro país hacia Centroamérica, entre otros, manejando el problema conforme a sus intereses globales y no como un asunto específico.

Es evidente que existe una concepción y tratamiento del problema del narcotráfico cualitativamente diferente para México y para Estados Unidos. Este último, mantiene la tesis de que el origen del problema radica en la producción y oferta de drogas proveniente de los países productores --principalmente latinoamericanos-- y no en el alto nivel de consumo que existe al interior de sus fronteras; de ahí, que su "prioridad" se

encuentre en combatirlo fuera de su territorio, situación que implica además una disminución de costos y obligaciones dentro de Estados Unidos. Por otra parte, México sostiene que el problema tiene sus orígenes en la demanda y consumo en Estados Unidos y que, tanto oferta como demanda, producción y consumo, son eslabones de una misma cadena que debe tratarse en forma integral.

Tanto Estados Unidos como México consideran al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional. Sin embargo, el primero sostiene -como históricamente lo ha hecho- que su seguridad nacional se extiende prácticamente a cualquier rincón del mundo; en esta perspectiva, el hecho de que nuestro país sea una de las vías de tránsito para la droga dirigida al mercado norteamericano reafirma la posición del Gobierno estadounidense de que sus intereses son afectados por esta situación. De ello se deriva, injustificadamente, una política de presión hacia el Gobierno mexicano que ha utilizado diversos mecanismos para su concreción: el caso Camarena, a raíz del cual el Gobierno de Estados Unidos presiona al de México para que acepte la presencia de agentes de la DEA en territorio nacional y para que "coopere" en la lucha antinarcóticos en los términos en que conviene a sus intereses; el proceso de "certificación", que califica la lucha contra las drogas en los países productores así como las medidas establecidas en las leyes antidrogas de 1986 y 1988 y en el Plan antinarcóticos del Presidente George Bush; la instalación de grupos militares en la frontera común, que sirve no sólo para

detener el flujo de drogas hacia Estados Unidos sino también para presionar en el asunto de los trabajadores migratorios.

Este trabajo se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero de ellos se hace una revisión histórica de los diferentes usos que se le han dado a las drogas, el surgimiento del problema del consumo en Estados Unidos y los alcances del mismo en México.

El Capítulo 2 se dedica a analizar la política antidrogas del Gobierno estadounidense la cual ubica el problema como un asunto de máxima prioridad. Se revisan los capítulos internacionales de las Leyes Antidrogas elaboradas durante las administraciones de los presidentes Ronald Reagan y George Bush.

En el Capítulo 3 se hace una revisión de la concepción y política de combate al narcotráfico del Gobierno mexicano, revisando las principales tesis y resultados de esta política en los últimos años.

En el Capítulo 4 se analiza la forma en la que Estados Unidos utiliza el problema del narcotráfico como un medio de presión hacia el Gobierno mexicano y de qué manera este asunto ha influido en la relación bilateral. En ese contexto, se estudian tres ejemplos que ilustran la manera como el Gobierno estadounidense inserta el problema del narcotráfico en el conjunto de los temas de la relación bilateral: el caso Camarena, el proceso de certificación y el inicio de la militarización fronteriza. Finalmente se presentan las conclusiones del trabajo.

Capítulo 1

El Problema del Narcotráfico

1.1. El narcotráfico: un problema que no es nuevo

Las drogas y el tráfico de las mismas se han convertido en uno de los principales flagelos de los tiempos modernos y por ello, ambos son un fenómeno internacional con muy amplias y múltiples consecuencias.

Sin embargo, el consumo de estupefacientes no es nuevo. Las grandes civilizaciones de la antigüedad empleaban drogas en los ritos de importantes ceremonias religiosas y eran también usadas como medicamentos muy eficaces.

Es la sociedad moderna la que ha satanizado su consumo debido al abuso que actualmente se hace de ellas y que, por ende, tiene consecuencias negativas para la sociedad. Esto ocurre principalmente en los países desarrollados, encabezados por Estados Unidos donde, desafortunadamente, el consumo de drogas se ha convertido en un verdadero problema social y de salud. De igual modo, el tráfico de drogas ilícitas se ha tipificado como una actividad criminal penada en estas sociedades, sobre todo en la estadounidense, principal país en el mundo al que se destinan estas sustancias.

1.1.1. Una breve reseña histórica

El uso de las drogas, esté permitido o no es tan ancestral como el hombre mismo. Desde tiempos inmemorables estas sustancias provenientes de distintas plantas se empleaban con fines medicinales: como panacea para el dolor y remedio para enfermedades; raíces, hojas, cortezas y flores eran sabiamente aprovechadas en su estado natural. Se tiene conocimiento que la planta de la amapola, que produce el opio, se comenzó a cultivar hace unos 5,000 años en la región del Mediterráneo oriental; la coca, de la que se extrae la cocaína, ya se cultivaba en Sudamérica hará unos 3,500 años, y el cannabis (mariguana o hachís), se cultivaba desde hace 3000 años en Africa y Asia. En Sumeria el uso del opio se remonta a 5,000 años A.C. En Mesopotamia la amapola ya era conocida desde los tiempos de la invención de la escritura.

El opio era considerado como medicina de acuerdo con las teorías de los romanos que los árabes hicieron suyas; en este sentido, los árabes llevaron su farmacopea por todo el mundo conocido por ellos y en ella incluyeron al opio con fines medicinales (1).

Para algunos pueblos, el uso de drogas, que eran consideradas sagradas, se convirtió en ritual. La literatura religiosa de la India hace constar la existencia de la planta del cáñamo desde hace dos mil años A.C. Varias inscripciones religiosas egipcias se refieren al empleo del opio en sus

1. Secretaría de Programación y Presupuesto. "E pur si muove!". Contextos. Año 2, No. 8, 26 de febrero de 1981. pág 30.

ceremonias religiosas. También se conocían otro tipo de drogas en el mundo antiguo. Los árabes inhalaban especies aromáticas y gomas para obtener ligeros mareos. Los europeos del siglo XVIII conocían los efectos tóxicos del óxido nitroso o "gas de la risa" y del éter; ambos eran usados como drogas recreativas. Los indígenas americanos acostumbraban, y todavía lo hacen, el peyote y los hongos "sagrados" en sus ritos religiosos. Las tribus mexicanas, principalmente huicholes y tarahumaras, han utilizado a las drogas con fines religiosos y mágicos por muchos años. En la época en que se descubrió el "Nuevo Mundo", los europeos empleaban el cáñamo para fabricar ropa y también para intoxicarse (2).

Pero las drogas también tenían otros fines. En Perú, los chaquis utilizaban la coca para obtener mayor resistencia y así poder recorrer las enormes distancias que separaban los dominios del reino. En el Imperio Inca se masticó y fumó la hoja de coca durante cientos de años; era la droga real y de las clases dirigentes. Al principio de la Colonia, los conquistadores se opusieron al uso de la coca, pero después reconocieron que era necesaria pues sólo así los indígenas podían trabajar con poco alimento y bajo duras condiciones. Además, la hoja de coca mascada, al igual que el peyote, se ha usado a manera de tónico para contrarrestar el hambre, el cansancio, la sed y los efectos de la altitud. Aún a fines del siglo XIX, la cocaína era considerada una droga milagrosa.

2. Ibidem. pág. 31.

Cabe señalar que Francisco Pizarro, conquistador del Perú, fue el primero en exportar la planta de coca al enviar unos ejemplares a la corte de Carlos I.

Cuando en 1880 se aisló la cocaína, los empresarios de entonces comenzaron a añadirla a varias bebidas, desde vinos hasta refrescos de cola. La "Coca-Cola" hizo su aparición en 1889 y era ampliamente recomendada para curar desde un dolor de cabeza hasta para acabar con la melancolía y depresión.

Las drogas también han tenido un uso político, económico y militar a lo largo de la Historia. Los romanos fueron de los primeros en usar las drogas con fines políticos, al proporcionarle opio al ejército de Aníbal cuando estuvo a las puertas de Roma.

Avicena descubrió que el opio ayudaba a mitigar todo tipo de sensaciones, entre ellas el miedo. Pero desde el punto de vista militar también producía un efecto negativo: la pasividad a quienes la consumían. La indiscutible fama ganada por los soldados turcos de ser invencibles -conservada hasta 1690- se debió a su superioridad técnica y estratégica, pero sobre todo al consumo de drogas que les ayudó a perder todo temor a sufrir daños corporales. En el siglo XVI, en Persia y la India se impuso la costumbre de ofrecer a los poderosos una cajita de pildoras de opio cuando se les solicitaba audiencia en señal de cortesía (3).

Los japoneses han usado las drogas con fines políticos y militares. Antes de que iniciara la Segunda Guerra Mundial, el

3. Hans-Georg Behr. La droga, potencia mundial. Barcelona. Editorial Planeta. 1981. pág. 61.

gobierno japonés preparó la invasión de China debilitando la salud y la moral del pueblo chino mediante la distribución de opio, heroína y morfina en el país.

Ahora bien, el tráfico internacional de marihuana y opio a nivel masivo es un fenómeno relativamente reciente. El contrabando de opio es una actividad realizada no sólo por piratas, sino también por gobiernos organizados. Es el caso del Imperio Británico, el cual durante el siglo XIX fundó parte de su riqueza en el lucrativo comercio de opio de la China. Cuando los dirigentes chinos trataron de acabar con el contrabando de opio, los ingleses libraron dos guerras -las "Guerras del Opio"- para mantener el acceso a los puertos chinos a traficantes de drogas.

Las drogas como anfetaminas, morfina y heroína fueron populares durante la Segunda Guerra Mundial, esto porque los altos mandos militares de ambos lados las enviaban a sus tropas para disminuir la fatiga y aumentar su estado de alerta.

Otro caso ilustrativo del empleo de las drogas con fines militares es el de la guerra de Vietnam. Los vietnamitas, al verse impotentes de contestar los ataques estadounidenses, minaron poco a poco la capacidad bélica de los soldados al proporcionarles el paraíso artificial de las heroína (4).

4. *Ibidem.* pag. 61.

1.1.2. Las drogas en el mundo actual

Desde el punto de vista cultural, las drogas han jugado un papel importante, principalmente hacia finales de la década de los sesenta, cuando el hachís fue motivo de amplia publicidad. Aunque circulaba ya en las sociedades de posguerra, el hachís fue enarbolado durante esa época por casi todos los grupos de música "pop" hasta el grado de transformarse en la droga clásica de la subcultura que más tarde pasó a denominarse "contracultura".

En Estados Unidos, la "yerba" se convirtió en un vínculo de identificación entre quienes rechazaban la guerra de Vietnam y la política represiva del gobierno. Dejó de ser un medio para alcanzar placer y se volvió en símbolo de ciertas ideas políticas (5).

Pero por supuesto que el hábito de las drogas no fue un prerrequisito, ni siquiera una característica necesaria de la rebelión; sin embargo, a fines de la década de los setenta la contracultura era casi un sinónimo de "contracultura-droga". En Estados Unidos, la generación de la posguerra era próspera y expresaba deseos de experimentar, pero también estaba desengañada y era rebelde. La religión, el país y la familia ya no constituían valores que interesaran o motivaran a un gran número de gente joven y, precisamente, contra esos valores se rebelaron por constituir "vestigios del pasado".

5. Oscar Noé Torres. México y Estados Unidos ante el Problema del Narcotráfico. México. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos (C.L.E.E). 1988. pág. 7.

Las palabras de moda fueron "libertad" y "liberación". Todo lo que involucrara reglamentación fue considerado represivo. Se reaccionó violentamente contra la sociedad de consumo y las desigualdades sociales. El fumar marihuana no sólo se volvió placentero, sino también en un símbolo de conducta independiente, en una expresión rebelde contra una sociedad rígida y desalentadora.

El problema de las drogas, que se agudizó en esa época como fenómeno transcultural no fue exclusivo de Estados Unidos. Se presentó con características epidémicas en todo el mundo occidental. Por ejemplo, en Alemania Federal su abuso llegó a constituir el problema de salud pública más serio del país, incluso superior al del alcoholismo (6).

También en Suiza, Inglaterra, Italia, Japón y otros países, los jóvenes recurrieron al paraíso de las drogas, en mayor o menor grado, pero con las mismas consecuencias fatídicas.

En otro de sus aspectos, las drogas adoptan un papel de genocidas, es decir, tienen la capacidad de destruir a un considerable número de población humana sobre todo porque, a través de ellas, se compran armamentos que ostentosamente son utilizados en conflictos, guerras, guerrillas, actos terroristas, violencia civil, etc.

Por otra parte, desde el punto de vista religioso, la experiencia histórica ha demostrado que la relación religión-droga siempre ha existido. En la actualidad, existen numerosos grupos religiosos que tienen una estrecha relación con las

6. Secretaría de Programación y Presupuesto. "E pur si ...". Op. Cit. Pag. 18.

drogas. Entre ellos están las sectas "Krisnas", "Niños de Dios" y "Testigos de Jehová", entre muchas otras. (7).

Como negocio, el narcotráfico es una actividad muy productiva para todos los que participan en él. Los traficantes de drogas se han convertido en una gran potencia económica mundial. De acuerdo con un informe de Naciones Unidas conocido como Informe del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, el tráfico mundial de drogas ilícitas se ha erigido actualmente como una industria dominante en todo el orbe pues llega a obtener ganancias netas de hasta 500,000 millones de dólares anuales, cifra que en algunas ocasiones rebasa a las registradas por la venta de petróleo a nivel mundial y sólo es superada por el comercio internacional de armas (8). Tan sólo en 1988, el tráfico ilícito de drogas movilizó aproximadamente 600 mil millones de dólares, lo que representó el 9% del comercio internacional formal de ese año (9).

Se estima que en el mundo existen 24 millones de consumidores a los que anualmente se les vende droga por valor de 300 mil millones de dólares (10). Esta transacción se centra principalmente en el continente americano debido a la crisis económica que padecen los países de la región, donde existe un fuerte impulso al cultivo de enervantes.

7. Ibidem, pág. 20.

8. Patricia Cerdá. "La industria dominante en el mundo, el tráfico de drogas ilícitas: ONU". Excelsior, 16 de agosto de 1990, pág. 5.

9. Jesús Belmont Vázquez. "El narcotráfico representa el 9% del comercio mundial". El Financiero, 26 de agosto de 1991, pág. 23.

10. Patricia Cerdá. "La industria dominante...". Og. Cit., pág. 5.

Los principales puntos de transbordo que canalizan la droga hacia Estados Unidos -el principal consumidor del mundo-, Europa e incluso Australia, son Argentina, Chile, México y Uruguay.

El narcotráfico se ha incorporado a la estrategia internacional, al igual que las transacciones armamentistas; es una industria que está unida a la política por medios diversos y está dirigida por grandes compañías transnacionales que intervienen alternativamente como grupos de presión. Así, por todos los elementos que intervienen, el tráfico ilícito de drogas es una actividad que se ha vuelto prácticamente incontrolable.

Los que participan en el negocio abarcan campos muy amplios. Quienes manejan las riendas: agentes secretos, la gran industria, la empresa, la alta política. Aquellos que actúan directamente: campesinos, traficantes, delincuentes. Y finalmente, las víctimas: los que consumen las drogas. En este punto cabe señalar que las principales drogas que se comercian a nivel mundial son el opio, la heroína, la morfina, la marihuana, el cáñamo, el hachís, el aceite de hachís y la cocaína.

Ahora bien, el narcotráfico, con sus ganancias estratosféricas, no sólo es el negocio más grande del mundo, sino el mejor organizado, centralizado y "cartelizado". Es una actividad económica que se realiza totalmente en efectivo, y es este dinero "sucio" el que pasa por el proceso conocido como el "lavado de dinero", con el cual se legitima a través de negocios "lícitos". Aquí es donde reside la importancia de las grandes compañías que están involucradas en el negocio, pues representan un puente seguro entre el sistema financiero para

canalizar las ganancias a través de conductos financieros legales (11).

Desde el punto de vista fiscal, el narcotráfico es la más grande industria que está libre de impuestos. Sin embargo, la mayoría de los países productores no reciben beneficios de esta fabulosa economía subterránea que se crea paralelamente a la economía legal sino por el contrario: pone en peligro la estabilidad política y económica de cualquier nación. Por ello, el contrabando de narcóticos parece ser uno de los más difíciles de solucionar, tanto por su complicada red de distribución, como por el desorbitante volumen que de él se obtienen por ventas ilegales.

1.1.3. El flagelo de los tiempos modernos

El aislamiento de la morfina y la heroína a principios del siglo pasado, y la invención de la aguja hipodérmica a mediados del mismo facilitaron la extensión del uso de las drogas en las sociedades industriales de Europa y Estados Unidos.

A medida que ha avanzado la ciencia y la tecnología, el uso lícito de las drogas ha proporcionado innumerables beneficios a la sociedad. Sin embargo, esos mismos progresos han llevado a la producción de gran variedad de drogas y sustancias psicotrópicas -depresores, alucinógenos, estimulantes, inhalantes- que causan dependencia y cuyo uso indebido se traduce actualmente en graves

11. Oscar Noé Torres. Op. Cit., pág. 10.

problemas sociales y de salud pública. Además, debido a los avances registrados en todos los campos, en especial en los de la industria, el comercio y las comunicaciones, se ha logrado una estrecha relación a nivel mundial que ha facilitado el uso indebido de drogas y su tráfico ilícito (12). Así, el "problema de los narcóticos" es, en realidad, dos racimos de problemas: uno son las consecuencias sociales del abuso de las drogas que se empalma con otros problemas sociales; el otro es el crimen y la corrupción originados en el carácter ilícito de las drogas, que permite amasar enormes ganancias al satisfacer la demanda.

El mercado mundial de drogas se ha expandido de manera constante desde los años sesenta, pero es a fines de la década de los setentas y a principios de los ochentas que el ritmo de esta expansión adquirió proporciones alarmantes. Esta tendencia marca, tanto al consumo como al tráfico ilícito de drogas, como serios problemas en expansión los cuales se manifiestan de manera particularmente aguda en el hemisferio occidental, donde se localiza el mercado de drogas más grande del mundo: Estados Unidos, así como algunas de las zonas de producción más importantes de marihuana y heroína y la totalidad de la producción mundial de cocaína.

En su informe de 1987, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), un órgano de Naciones Unidas, alertó que el uso indebido de drogas, naturales y sintéticas, ha aumentado tan rápida y progresivamente durante los

12. Secretaría de Relaciones Exteriores. El Problema del Narcotráfico: Visión Internacional. México. Dirección en Jefe para Asuntos Especiales. S.R.E. 1989. 101 pp. más anejos.

dos últimos decenios, que en la actualidad pone en peligro a todos los países y amenaza a todos los sectores de la sociedad, empezando por el individuo y la familia (13).

Ahora bien, ¿cuáles son las causas que fomentan la producción de drogas en la actualidad? Se puede establecer que uno de los elementos constitutivos que originaron la prosperidad de la economía que genera el narcotráfico es la pobreza extrema en que viven millones de campesinos en América Latina y el Caribe. La caída de los precios de varios productos agrícolas como el café, el azúcar, el estaño y el petróleo, entre otros, afectó gravemente a la economía de estas naciones; cabe señalar que un agricultor de cocaína puede llegar a ganar hasta 9 mil dólares por hectárea, mientras que uno de los cultivos más rentables como es el de los cítricos no le aportarían más de 500 dólares (14). Esto se aunó al monto de la deuda externa de la región, la cual se estima que en 1990 fue de 420,000 millones de dólares (15), mayor que la de cualquier otra región del mundo. Muchos agricultores dejaron de lado los cultivos tradicionales porque ya no eran costeables y, en cambio, prefirieron cultivos más rentables como el de las drogas ilícitas las cuales, al menos, les dejan para mantenerse, aunque ésto no los saca de la crisis en que viven ya que, por un lado, tienen a los narcotraficantes que los presionan y, por el otro, tienen el gobierno que los persigue.

13. Sergio García Ramírez. El Narcotráfico: un Punto de Vista Mexicano. México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, 1989, pp. 25.

14. Jesús Belmont Vázquez. "El narcotráfico representa...". Op. Cit., pag. 23.

15. Patricia Cerdá. "La industria dominante...". Op. Cit., pag 5.

Por lo que respecta al consumo de drogas, éste puede explicarse, por una parte, como consecuencia del cambio que han sufrido las estructuras sociales. El ritmo actual de vida que ha deteriorado el núcleo familiar o comunitario alejándolo de las costumbres establecidas puede hacer que las personas busquen refugio en las drogas y se asocien a grupos que practican su uso indebido ya sea por curiosidad, por ignorancia o por diversión. Asimismo, el desempleo o subempleo, debido a las políticas económicas de muchos países, y el éxodo rural hacia las grandes urbes, con el consiguiente aislamiento, pueden también conducir a las drogas a aquéllos que son incapaces de adaptarse a nuevas situaciones.

Las consecuencias adversas del abuso de estupefacientes se manifiestan de muchas maneras: mal rendimiento escolar o en el trabajo, problemas familiares, dificultades y presiones económicas, problemas de salud, delincuencia e incluso la muerte. Como la mayoría de estas consecuencias ocurridas a nivel individual en el toxicómano afectan a otros miembros de la sociedad, "... el impacto social en su conjunto es mucho mayor que la suma total de individuos directamente involucrados en los hábitos del consumo de drogas" (16).

Por otra parte, el abuso de estupefacientes se percibe como un problema esencialmente urbano, o de las grandes ciudades, debido a que existen problemas graves como son el desempleo, el

16. Ann J. Blalen. "El consumo de estupefacientes en Estados Unidos". México y Estados Unidos en la Cadena Internacional del Narcotráfico. Trabajos preparados para la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos. México. Fondo de Cultura Económica. 1989. pp. 49-50.

subempleo, la marginación social y la pobreza, los cuales orillan a una gran cantidad de gente al uso de estas sustancias que constituyen paliativos para sobrellevar su existencia.

El tráfico ilícito de drogas se ha convertido en un problema internacional que no conoce fronteras ni nacionalidades y que, por lo tanto, se le ha reconocido como "una actividad delictiva internacional" (17). Es por ello que el narcotráfico preocupa a todas las naciones debido a que se ha convertido en una amenaza directa para los gobiernos. Esto debido a que transtorna sus estructuras sociales, políticas, económicas y, por consiguiente, amenaza su seguridad nacional ya que el narcotráfico induce a la criminalidad y propicia, incluso, el tráfico de armas, el terrorismo y, finalmente, llega a desestabilizar países enteros.

En el aspecto político, el narcotráfico distorsiona los términos de control territorial y político, afecta la legitimidad del gobierno, el estado de derecho y perjudica la efectividad de los aparatos de seguridad. En el ámbito social, provoca crisis en las instituciones básicas, erosiona valores culturales y distorsiona la ética del trabajo. En el rubro económico, esta actividad se ha convertido en un negocio muy rentable capaz de distorsionar todas las actividades económicas que giran alrededor de él como el comercio, la industria, y perjudica también los sistemas fiscales; todo lo corrompe.

Por todas las razones anteriores, el tráfico ilícito de drogas se ha convertido en uno de los problemas que más preocupa

17. Comisión de Estupefacientes. Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Nueva York, Organización de Naciones Unidas. 1988. pag. 15.

a la sociedad internacional. A principios del siglo XX se dieron los primeros esfuerzos de cooperación multilateral para la fiscalización de estupefacientes al adoptarse diversos tratados sobre la materia.

El primero al respecto fue la Convención Internacional del Opio, de 1912, que constituyó el primer tratado de fiscalización de drogas y se enfocó al control del transporte de las mismas para usos médicos. Adicionalmente se adoptaron los siguientes convenios dentro del marco de la Sociedad de Naciones:

- Acuerdo concerniente a la Fabricación, el Comercio Interior y el Uso del Opio Preparado. 1925.

- Convención Internacional del Opio y Protocolo. 1925.

- Convención para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Estupefacientes y Protocolo. 1931.

- Acuerdo para la Supresión del Hábito de Fumar Opio en el Lejano Oriente. 1931.

- Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas y Protocolo. 1936.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, la Organización de Naciones Unidas creó, en 1946, la Comisión de Estupefacientes dentro del Consejo Económico y Social. Desde entonces, la Comisión ha trabajado arduamente para atender todas las cuestiones relacionadas con el tráfico ilícito de drogas y el abuso de las mismas, además del resto de las actividades relacionadas con estos problemas.

Los instrumentos internacionales que han emanado de la Comisión son los siguientes:

- Protocolo que somete a Fiscalización Internacional ciertas drogas no comprendidas en la Convención del 13 de julio de 1931, para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Estupefacientes, modificado por el Protocolo de Lake Success, N.Y. 1946.

- Protocolo para Limitar y Reglamentar el Cultivo de la Adormidera, la Producción, el Comercio y Uso del Opio. 1953.

- Convención Unica sobre Estupefacientes. 1961.

- Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas. 1971.

- Protocolo de Modificación de la Convención Unica sobre Estupefacientes de 1961. 1972.

- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. 1988.

Cabe mencionar que la Convención de 1988 es el instrumento internacional más importante de Naciones Unidas sobre materia de narcotráfico, ya que enfoca el problema del tráfico y uso indebido de drogas en forma integral y equilibrada abarcando todas sus diferentes etapas: producción y oferta, consumo y demanda, tráfico ilícito, tratamiento y rehabilitación, fortaleciendo y complementando los anteriores instrumentos sobre la materia.

Por primera vez en un instrumento de esta naturaleza se abordan expresamente el consumo y la demanda, que se define como tráfico ilícito y se tipifican también como delitos penales, incluyendo los actos inherentes, tales como la posesión de drogas para el consumo y la propaganda al consumo (18).

18. Secretaría de Relaciones Exteriores. Op. Cit. pag. 33.

La Convención consta de un preámbulo y de 34 artículos. En el Preámbulo se reconoce que:

- la producción, la demanda y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas representan una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, políticas y culturales de la sociedad;

- el tráfico ilícito amenaza la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados;

- el tráfico ilícito es una actividad delictiva internacional;

- la erradicación del tráfico ilícito es responsabilidad colectiva de todos los Estados;

- la Organización de Naciones Unidas es competente en materia de fiscalización de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y que es necesario fortalecer y complementar las medidas previstas en la Convención Unica de 1961 y su protocolo de 1972, así como en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 para hacer frente a la magnitud y difusión del tráfico ilícito y sus graves consecuencias.

El articulado, además de enumerar las diferentes definiciones empleadas en la Convención (artículo 1), describir su alcance (artículo 2), tipificar los delitos y prever la aplicación de las correspondientes sanciones por los Estados (artículo 3), así como señalar la competencia de las Partes respecto a los delitos (artículo 4), cubre en detalle los siguientes aspectos del problema: decomisos, extradiciones,

asistencia judicial recíproca, remisión de actuaciones penales, otras formas de cooperación y capacitación, cooperación internacional y asistencia a los Estados de tránsito, entrega vigilada (artículos del 5 al 11) y se ocupa de asistencias utilizadas en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y de materiales y equipos (artículos 12 y 13).

El artículo 14 establece lo relativo a las medidas para erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen los estupefacientes y para eliminar la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y, en los artículos del 15 al 19, se hace referencia al transporte comercial por tierra, mar, aire, correo, abarcando zonas y puertos francos.

El resto de los artículos contienen disposiciones de tipo administrativo que incumben a las Partes, a la Comisión de Estupefacientes, a la Junta Internacional de Estupefacientes y a la propia Convención.

Debe resaltarse que esta Convención es un documento mundial equilibrado, eficaz y, lo que es más importante, es un instrumento de cooperación internacional y no de confrontación entre Estados.

1.2. El consumo de estupefacientes en Estados Unidos

1.2.1. Los orígenes

Las autoridades estadounidenses de las últimas décadas han hecho pensar a la sociedad que el consumo de drogas es un problema reciente en su país. Sin embargo, esto está muy lejos de ser verdad. En el actual territorio que conforma a Estados Unidos, los indígenas que habitaban esas tierras utilizaban a las drogas con fines religiosos y medicinales.

Posteriormente, en 1629 los colonos británicos llevaron el cáñamo a Nueva Inglaterra. Para 1630, el cáñamo era la materia prima para fabricar la mitad de la ropa que se usaba en algunas de las colonias, entre ellas Virginia. Tres décadas después, el gobierno colonial impuso sanciones a los agricultores que se negaran a cultivar la planta. Sin embargo, a pesar de que el principal interés por cultivar la planta era textil, existen pruebas de que varios colonos usaban técnicas de cultivo que incrementaban el contenido narcótico de la planta y utilizaban sus propiedades estupefacientes (19).

Durante el siglo XIX se fumaba mucho opio y era común que esta sustancia apareciera en varios medicamentos patentados. La venta de opiáceos en farmacias estaba permitida y hasta se les podía adquirir por correo. La morfina, derivado del opio, se puso de moda durante la Guerra Civil, y esta droga se llegó a conocer

19. Gabriel G. Nahas. Cuidado con la yerba. México. Edamex. 1976. pág. 33.

como "el mal del soldado". Los analistas calculan que a finales del siglo entre el 2 y 4% de la población estadounidense, que para entonces era de 75 millones de habitantes, era adicta al opio. En ese momento fumar o inyectarse opio era una costumbre socialmente aceptada porque era practicada principalmente por mujeres blancas y protestantes de clase media y alta. La "morfinomanía" que estaba socialmente aceptada fue considerada "un vicio de la sociedad", pero no era mal vista.

Sin embargo, al final del siglo la costumbre cambió y dejó de ser aceptada porque se despertó la conciencia "antiopio" de la sociedad estadounidense. Ello se debió a que los trabajadores chinos, que llegaron a Estados Unidos a construir vías férreas que unieran el este con el oeste, fumaban opio; este fue el pretexto para culparlos de haber traído el mal hábito. Al parecer, la población nativa empezó a creer que el hábito de la población china minaría los "valores tradicionales" de la sociedad estadounidense. Este prejuicio, que en realidad encubría el creciente resentimiento por la competencia que representaba la mano de obra china, puso fin a la entrada de nuevos inmigrantes chinos a Estados Unidos.

A partir de entonces, la mayor parte de la sociedad estadounidense consideró que el uso de estupefacientes era una costumbre de las minorías raciales, de las clases más bajas o de grupos considerados indeseables, como maleantes y prostitutas. Así, a principios del siglo XX, el uso de la cocaína era considerado una costumbre de la población negra, y en la década de los veintes y treintas la marihuana se convirtió en una

verdadera preocupación dada su popularidad entre los grupos de origen hispanoamericano, principalmente entre los mexicanos (20).

Desde esa época, la opinión pública de Estados Unidos ha asociado a los narcóticos con grupos étnicos minoritarios, no obstante que el uso de drogas se manifiesta en todas las razas y en todos los niveles sociales. Incluso muchos políticos han basado sus campañas electorales en el problema del consumo de drogas con la única finalidad de captar votos de ciertos grupos étnicos. Esta forma de recolectar sufragios fue muy usual en el siglo XIX.

Ahora bien, el inicio del siglo XX trajo cambios importantes, tanto en las actividades públicas como en la legislación estadounidense respecto a las drogas. La Ley de Estupefacientes y Alimentos Puros de 1906 obligó a los fabricantes a enumerar los ingredientes de las sustancias que vendían. La Ley Harrison sobre Narcóticos, de 1914, estipulaba que quien produjera y/o distribuyera opiáceos o cocaína debería registrarse ante el Gobierno Federal y llevar un registro de todas sus transacciones comerciales; con el tiempo, esta ley llegó a prohibir que se suministraran narcóticos a los adictos, incluso con receta médica. En 1924 se prohibió la producción e importación de heroína en Estados Unidos. Unos años antes, en 1922, una enmienda a la Ley de Importaciones y Exportaciones de Estupefacientes y Narcóticos prohibió la mayor parte de la importación de cocaína y de hoja de coca. Esto tuvo como

20. Miguel Ruiz-Cabañas. Algunos Aspectos sobre el Problema del Narcotráfico entre Estados Unidos y América Latina. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED). 1986. pág. 15.

consecuencia que la mafia organizada se interesara en participar en el negocio de los estupefacientes de igual forma de como lo hacía en los del alcohol y la prostitución ya que redituaba grandes ganancias.

Cabe señalar que desde entonces, la política contra las drogas del gobierno estadounidense se basó en la creencia de que la manera más eficaz para acabar con el consumo de estupefacientes es mediante la reducción de la disponibilidad de drogas en el mercado. Esta creencia es la que condujo a declarar ilegal este mercado a principios de siglo y fue la base de la internacionalización de una política interna preocupada por el aumento en el consumo de estupefacientes. Así, desde entonces, Estados Unidos decidió condicionar la solución de su problema de salud pública a la cooperación internacional, especialmente con los países donde se producen o desde los que se transportan drogas.

1.2.2. El cambio de enfoque

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el consumo de drogas siguió considerándose una costumbre de las minorías raciales. Sin embargo, esta costumbre comenzó a cambiar cuando el uso de las drogas se extendió a las clases media y alta de la sociedad, sobre todo entre las generaciones jóvenes, y sólo entonces, este hábito empezó a verse como un problema de salud y ya no como un problema de tipo delictivo. En este caso, las

creencias, mitos y fantasías de la mayoría blanca de las clases media y alta a lo largo de siglo XX han determinado los enfoques de la legislación y de las principales políticas y programas antinarcóticos de las administraciones estadounidenses.

Durante la década de los sesentas se produjeron cambios importantes en la composición y dimensión del problema del abuso en el consumo de estupefacientes en Estados Unidos. El hábito de ingerir drogas habría de desempeñar un papel preponderante en el rechazo por parte de la juventud de ese país sobre los valores de la clase media, convirtiéndose en un símbolo de "contracultura". En realidad, el fenómeno de las drogas se volvió muy complejo, no sólo por la variedad de drogas involucradas y la diversidad de modalidades de su consumo, sino particularmente por la multiplicidad de causas que lo producen, en contextos sociales muy distintos, y en sectores de la población disímolos.

No sólo la marihuana y el caféano eran los preferidos de la juventud estadounidense. En esos años, la marihuana dejó de ser la droga de los pobres, músicos, hispanoparlantes y, en general, de los grupos marginados, e invadió a la clase media -obreros, estudiantes y profesionistas-. El consumo de drogas -tanto en su tipo como en su calidad- es muy variado. Por ejemplo, en los años de 1960 apareció el LSD en Estados Unidos con un amplio uso como alucinógeno, y otros estupefacientes llegaron después, como es el caso de los llamados "psicodélicos". El uso de anfetaminas y barbitúricos es un fenómeno posterior a la Segunda Guerra Mundial. Los alucinógenos "naturales" como la mezcalina y la

psilocybin, que es el extracto de un hongo, se agregaron poco después al consumo de la sociedad estadounidense.

En los años setenta y ochenta se experimentó un aumento continuo del consumo de todo tipo de narcóticos entre la población estadounidense, particularmente entre los jóvenes. Los expertos consideran que, hoy por hoy, la drogadicción aflige al 10% de la población de Estados Unidos, lo que equivale aproximadamente a unos veinte millones de habitantes (21). En Estados Unidos, país que se ha convertido en el principal consumidor de drogas en el mundo, las ganancias por este concepto son de 250 mil millones de dólares, volumen que en 1987 representó el 5.3% de su Producto Nacional Bruto (22). Esta cantidad es dos veces mayor que la deuda externa de los países centroamericanos; de ese monto, 125 mil millones de dólares están ingresados en cuentas bancarias nacionales, con lo que esa actividad se convierte en una de las ramas económicas más importantes (23).

En Estados Unidos, el narcotráfico y el uso ilícito de drogas se han convertido en uno de los mayores problemas de carácter social que enfrentan el Gobierno y la sociedad estadounidense. En 1988, año electoral, se dieron varias y drásticas propuestas al asunto como fueron las de "Cero Tolerancia", "Mayor Participación del Ejército en el Combate al Narcotráfico", "Pena de Muerte a Narcotraficantes", "Pruebas para

21. Oscar Noé Torres. Op. Cit., pag. 11.

22. "La narcoeconomía de EU genera 250 millones de USD cada año". El Nacional, 26 de diciembre de 1990. pag. 15.

23. "La droga, un gran negocio en EE.UU." Granma, 26 de diciembre de 1990. pag. 3

el Trabajo", etc. Además, en ese mismo año, de más de los mil cien proyectos de reformas de la Ley ante el Congreso de Estados Unidos, cerca de 250 se refirieron al combate al narcotráfico y la farmacodependencia.

Es importante subrayar el hecho de que, a pesar de que los niveles del consumo de enervantes parecen estar disminuyendo en los últimos años, Estados Unidos sigue siendo el país industrializado que presenta los perfiles más elevados de abuso de drogas, lo que conlleva a la dependencia de las mismas.

En Estados Unidos, esta situación constituye un serio problema social que afecta principalmente a los sectores jóvenes de la población, que es donde se presentan tendencias alarmantes de las pautas de consumo en términos de daños a la salud y violencia, lo cual es provocado por ciertas drogas "de moda", como el crack, o el uso combinado de diversas sustancias sicotrópicas. A nivel mundial, las estadísticas muestran que a partir del comienzo del siglo XX la tasa de mortalidad ha disminuído. Sin embargo, en las dos últimas décadas, en Estados Unidos ésta ha tenido un aumento del 15% entre los jóvenes, principalmente entre los que tienen de 15 a 24 años; un examen detenido ha revelado que la causa única más importante de dicho aumento es el consumo ilícito de drogas (24).

Por lo que se refiere a los grupos étnicos, en general los blancos y los negros presentan una propensión mayor al uso de estupefacientes ilícitos que las minorías de origen hispano o de otra raza.

24. Ann J. Blaken. "El consumo de estupefacientes en Estados Unidos". Op. Cit., pág. 46.

Hasta 1987 el Gobierno estadounidense gastó 110 mil millones de dólares anuales, lo que representó el 3% del Producto Interno Bruto anual del país, dos veces la cantidad de lo que los estadounidenses pagan por petróleo, la mitad del total de los gastos militares del país, y tres cuartas partes del Producto Interno Bruto de México. Estos son tan sólo algunos indicadores que muestran la gigantesca demanda de estupefacientes en Estados Unidos, de la enorme organización empresarial que la abastece y de los inminentes recursos ilegales para expandir el mercado y corromper la ley (25).

En los bancos estadounidenses, los narcotraficantes "blanquean" aproximadamente 150 mil millones de dólares, que representan el 2.9% del Producto Interno Bruto del país y superan a los rendimientos financieros que generan la industria aeroespacial del país (133,427 millones), la de computadoras y equipos de oficinas (136,424 millones) y los derivados forestales (106,799 millones) (26).

La rentabilidad del narcotráfico sólo es superada por la de sectores como la industria química (173,509 millones), electrónica (184,686 millones), alimentos (209,480 millones), vehículos automotores (295,064 millones) y refinado de petróleo (359,900 millones), el rendimiento financiero del tráfico de estupefacientes equivale a la mitad de los gastos militares

25. Samuel I. del Villar. "El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: el fracaso de una política y una alternativa". México y Estados Unidos: el Manejo de la Relación. México. Siglo XXI. 1989. pág 255.

26. "La narcoeconomía de EU genera... ". Op. Cit.

estadounidenses en 1989 que ascendieron a 302,294 millones de dólares (27).

Pero lo que es peor, estas cifras indican que decenas de millones de estadounidenses -como ya se mencionó anteriormente, aproximadamente el 10% de la población- han hecho que las drogas formen parte de su vida, a pesar de los informes que presenta el Gobierno sobre las campañas contra las drogas.

Se ha calculado que en Estados Unidos existen 23 millones de fumadores habituales de marihuana, 10 millones de personas que consumen cocaína regularmente, medio millón de adictos al crack, 1.5 millones de consumidores de heroína y entre 1.5 y 2.5 millones que utilizan otras drogas. Esto da una idea de que existe una verdadera epidemia en ese país (28). Es probable que el fenómeno del abuso y adicción de drogas ilícitas se deba a que se ha creado una cultura de masas en este país, una cultura que, sobre todo por su naturaleza delictiva, socava los valores fundamentales y la creatividad de la sociedad estadounidense. Según el Informe de la Comisión Presidencial sobre el Crimen Organizado, de 1987, es el "hábito de los norteamericanos", y no una enfermedad aislada, que se restrinja a los residentes de los ghettos, a los hippies o a los miembros del jet set.

27. Ibidem.

28. Samuel I. del Villar. "El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: el fracaso de una política y una alternativa". Op. Cit. pag. 256.

1.3. El Consumo y el Tráfico de Estupefacientes en México.

1.3.1. El consumo

La existencia de plantas con propiedades narcóticas en México es de origen prehispánico, y durante siglos los habitantes que vivieron en el actual territorio mexicano las consumieron, utilizaron y aprovecharon sin que ello fuera objeto de reprobación social.

En algunos lugares de México, en el seno de reducidos grupos étnicos, todavía persiste la costumbre de ingerir plantas alucinógenas para efectuar ceremonias religiosas de origen ancestral. Por ejemplo, los mazatecas, en la sierra oaxaqueña, emplean hongos alucinógenos (teonanacatl) y los huicholes y tarahumaras el peyote. Para los aztecas, los hongos sagrados poseían poderes proféticos, vaticinadores y curativos y, por ello, se empleaban en las principales ceremonias religiosas.

Además de los hongos y del peyote, en México abundan otros vegetales con características similares son el ololiuhqui, la anahuasca, el camotillo, el chicatole, el combrillo, el cimatl, el mixitil, el sinicuiche, el toloache, el tlapatl y el maguey. Todas estas plantas tienen una historia rica en referencias mitológicas y culturales y poseen algo en común: son autóctonas mexicanas, pues a pesar de que se ha calificado a México como el primer productor de marihuana en el mundo, la historia de esa

planta en este país tiene una vida reciente e imprecisa pues parece ser que los negros africanos del siglo XVIII la introdujeron al actual territorio nacional, o quizá fue traída a mediados del siglo pasado en las naves que procedían de Filipinas.

Ya en el siglo XX, durante la Segunda Guerra Mundial, cuando las fuentes tradicionales de abastecimiento del tráfico ilícito de drogas fueron obstaculizadas por el conflicto bélico, el crimen organizado seleccionó por factores ecológicos -como son el clima y la flora- y geográficos al territorio mexicano para cultivar la adormidera con el fin de satisfacer las urgentes necesidades de los consumidores estadounidenses. Igualmente, es en esa época cuando se empieza a utilizar al territorio mexicano como trampolín o lugar de tránsito internacional de las drogas.

Es en ese tiempo que Meyer Lansky, el jefe de la organización conocida como la Cosa Nostra, se dirigió a México para entablar negociaciones tendientes a conseguir que en las montañas mexicanas se establecieran plantaciones de adormidera (29).

En la actualidad, el consumo de drogas en México es un fenómeno que no tiene mucha relevancia en la vida de la población, no obstante que ha crecido y puede seguir haciéndolo con rapidez. Las drogas constituyen una demanda de pequeñas fracciones de la población, aunque las consecuencias en sus microcosmos sean de lo más dañino y llamativo. Así, los altos costos para México del mercado de los estupefacientes no resultan

29. Oscar Noé Torres. Op. Cit. pag. 11.

de la demanda interna: debido a que la marihuana, la heroína y la cocaína son bienes de exportación caros y ligados al dólar, la drástica caída en los ingresos disponibles del país durante los años ochenta y la espectacular devaluación del peso mexicano han sido obstáculos mayores a la expansión del consumo nacional de esas sustancias.

Así, el uso de estupefacientes nunca ha tenido efectos graves sobre la población mexicana. Puede decirse que en México es mínimo el porcentaje de la población que consume algún tipo de estas sustancias. Más bien, lo que se consume en el país son inhalantes, como pegamentos, cemento, tiner, entre otros, consumidos en su mayoría por personas de bajos recursos, especialmente niños y adolescentes.

El "Programa contra la Farmacodependencia" que realizó la Secretaría de Salud en 1981, muestra que la población estudiantil es la que más se inclina por el consumo de drogas. El estudio calculó que el 4.95% de los jóvenes en edad escolar consumen marihuana; el 4.7% inhalantes; el 5.4% tranquilizantes; el 4.3% anfetaminas y apenas el 1.1% consume cocaína (30).

Ahora bien, la demanda de drogas baratas que caracteriza al mercado mexicano se distingue por la participación de oferentes legales de buena parte de dichas drogas, lo que mantiene a los intereses de los delincuentes en general y a los organizados en

30. Samuel I. del Villar. "Perspectivas del control del mercado de narcóticos: México y Estados Unidos". México y Estados Unidos en la Cadena Internacional del Narcotráfico. Op. Cit., pp. 124 y 125. Cabe señalar que el porcentaje que maneja el autor, que en total es de 20.05%, es excluyente de la población estudiantil del país, ya que la muestra que se tomó para dicho estudio comprende solo una parte del total de la misma.

particular al margen del mercado. Los inhalantes, tranquilizantes y anfetaminas se pueden obtener, aunque bajo condiciones reguladas en el comercio institucional, en infinidad de tiapalerías, farmacias, hospitales, etc. Con que una parte de los oferentes violase las condiciones reguladoras, como sería el aumento de los precios, se harían económicamente imposibles las condiciones monopolizantes y clandestinas que exhibe la participación de la delincuencia organizada. Más aún, la oferta institucional de algunos de estos narcóticos sustitutos de la marihuana -cuya oferta es bastante competitiva aunque clandestina- funciona como un factor que controla los niveles de precios y, por tanto, disuade al crimen organizado a participar y expandir el mercado, simplemente por no representar un negocio para ellos. Es interesante advertir que la expansión del consumo de inhalantes fue, de 1976 a 1981, significativamente más notoria que la marihuana entre la población estudiantil (31).

El ex Procurador General de la República, Enrique Alvarez del Castillo, señaló que en México existe un porcentaje muy bajo en el consumo de drogas, y que en el caso de la cocaína, ésta proviene de Estados Unidos. Así, de acuerdo con datos de la Procuraduría General de la República, (PGR), en México existen unos 40 mil adictos a la cocaína, la cual es importada de Estados Unidos una vez que la droga se procesa. A su vez, la PGR ha establecido que de los aproximadamente 80 millones de habitantes de México, sólo el 0.8% consume drogas (32).

31. Ibidem, pág. 129.

32. "La coca que se consume aquí, proviene de EU". El Nacional, 26 de septiembre de 1990, pág. 14.

Esto es porque el consumo de drogas caras, como es el caso de la cocaína y de la heroína, -también llamadas drogas duras- que ofrecen ingresos masivos y grandes márgenes de utilidades para financiar a la delincuencia organizada, es extremadamente restringido en México. Además, el consumo de la heroína en el mercado nacional es ajeno a la cultura del país. El consumo de la cocaína se mantiene como un hábito de élites ricas, muy reducidas y con conductas e inclinaciones de consumo atípicas al común de los mexicanos.

El precio de estas dos drogas, su cotización en dólares, la constante devaluación del peso, la drástica contracción de los ingresos reales de los mexicanos y su concentración en el sector más alto de la población que tanto gasta e invierte fuera, dificultan el desarrollo de un mercado significativo para este tipo de drogas en México. Más aún, pareciera que estas circunstancias tienden a que desaparezca el mercado nacional que pudiera existir para ellas y que sólo quedaran algunos lugares asociados con los centros turísticos para los extranjeros.

1.3.2. El tráfico y la producción

La producción de drogas en gran escala en varios países latinoamericanos es la causa de agudas distorsiones en sus economías, graves problemas políticos y aún de seguridad nacional. Por ejemplo, la producción de marihuana o cocaína está desplazando al cultivo de productos agrícolas de consumo básico

de la población en zonas enteras de varios de estos países. El cultivo de drogas también distorsiona el mercado de trabajo en ciertas regiones de estos países debido a que se emplean miles de personas en diversas actividades relacionadas con su producción.

Por lo que respecta a México, las plantas estupefacientes que se producen, y que en su mayor parte se exportan hacia Estados Unidos, son la mariguana, o cannabis, y la amapola, de donde se extrae el opio y la heroína.

El cultivo y la producción de la planta cannabis en México se remonta, cuando menos, al siglo pasado. En esa época, y durante las primeras décadas del presente siglo, la cannabis era considerada más como una sustancia útil con aplicaciones médicas e industriales que como una droga. Sin embargo, aparentemente preocupado por la extensión de su uso como droga, en 1923 el gobierno mexicano prohibió el cultivo de la mariguana, y en 1927 también prohibió su exportación.

Las exportaciones de mariguana hacia Estados Unidos se remontan al siglo XIX, donde también se producía y existían algunas opiniones positivas sobre ella. Aunque su consumo como droga se asociaba a las minorías raciales, en particular a la de origen mexicano, en términos generales no era considerada como una droga peligrosa hasta antes de la adopción, en los años veinte, de diversas leyes que prohibieron prácticamente su uso en ese país.

En 1975, México incrementó sustancialmente sus esfuerzos contra el comercio ilícito de drogas y reforzó su campaña de erradicación de cultivos, misma que ha continuado hasta la fecha.

De 1977 a 1979 México erradicó más de 5,900 hectáreas dedicadas al cultivo de cannabis, lo que derivó en una reducción de la oferta mexicana a Estados Unidos de 75% del total en 1976 a alrededor de 11% de la marihuana disponible en 1979. Esta tendencia a la disminución de la oferta mexicana de marihuana fue solamente 4% de la droga disponible en Estados Unidos. En 1982 y 1983 se mantuvo una baja participación de marihuana mexicana en la oferta total estimada en 6 y 9% respectivamente (33). De acuerdo con cifras oficiales, México produjo en 1986 el 30% de la marihuana destinada al vecino del norte. Cabe señalar que estimaciones no oficiales han determinado que la marihuana producida en Estados Unidos cubre más del 50% de la demanda interna y que además es la cosecha más valiosa y de mayores rendimientos económicos en el país (34).

Por lo que respecta al cultivo y producción de opio, éste se inició en México en los años veinte en los estados de Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango; sin embargo, casi inmediatamente el Gobierno Federal prohibió su producción y adoptó varias sanciones de tipo legal contra vendedores y usuarios. Al igual que en el caso de la marihuana, el Presidente Calles firmó un decreto en 1927 prohibiendo la exportación de opio o heroína. Más aún, en 1929, las revisiones al Código Penal incluyeron dentro de su articulado penas contra campesinos, productores y traficantes de narcóticos. Desde entonces, con excepción de un breve período

33. Miguel Ruiz-Cabañas. "La oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos: el papel fluctuante de México". México y Estados Unidos en la Cadena Internacional del Narcotráfico. Op. Cit. pp. 70 y 71.

34. John B. Gettman. Marijuana in America-1986. NORML, 1987. Mimeo-grafo.

durante la Segunda Guerra Mundial en el que Estados Unidos alentó la producción ilegal de opio y marihuana en México a fin de sostener los esfuerzos de guerra de los aliados (35), estas actividades han estado prohibidas por las leyes mexicanas. Así, a partir del término de la guerra y de los años cincuenta en adelante, México se convirtió en productor y proveedor de estupefacientes para el mercado estadounidense, tanto de marihuana como de morfina, iniciando así la exportación de estupefacientes mexicanos y, por tanto, haciendo que el territorio mexicano se convirtiera en el canal para las drogas provenientes de terceros países.

Terminada la guerra el gobierno mexicano volvió a restringir el cultivo de estupefacientes en en país y lanzó su primera campaña de combate al narcotráfico a nivel nacional en 1948. Incluso, México y Estados Unidos discutieron la posibilidad de que se llevaran inspecciones en su frontera común en busca de drogas. No obstante, el programa de erradicación de cultivos del Gobierno mexicano fracasó ya que las plantaciones y el tráfico clandestinos de droga aumentaron después al término de la conflagración mundial.

En los años veinte y treinta, la inmensa mayoría de las importaciones estadounidenses de heroína provino de Italia, Francia, Asia y Medio Oriente. En esa época, el comercio ilegal de esa droga estaba controlado por diversas organizaciones de la

35. Durante los años de la Segunda Guerra Mundial las relaciones entre México y Estados Unidos en materia de narcotráfico gozaron de una brevisima "época dorada" ya que ninguna de las dos partes había experimentado entonces el problema del consumo y tráfico de drogas.

mafia situadas en Nueva York. Aparentemente, la participación de la oferta mexicana de heroína durante ese período no fue mayor de 10 a 15%, pero ésta se incrementó sustancialmente durante la Segunda Guerra Mundial, cuando las producciones asiáticas y europeas fueron inaccesibles.

De acuerdo con estimaciones presentadas al Congreso de Estados Unidos, durante los años cincuenta y sesenta la oferta mexicana de heroína no superó el 10 a 15% de la oferta total en esos años (36). En julio de 1972, en una decisión que fue en buena medida producto del Gobierno estadounidense, el Gobierno turco prohibió la producción de opio y la oferta mexicana se incrementó sustancialmente. Pocos meses después de que la heroína turco-francesa no estuvo disponible, "empezó a descubrirse que pequeñas cantidades de heroína de tipo mexicano comenzaron a venderse en ciertas ciudades en las cuales no había aparecido previamente", tales como Washington, Filadelfia, Miami y Nueva York. En pocos años, de 1972 a 1975, la oferta de heroína producida en México aumentó su participación de 10-15% a 80% de la oferta total, que para ese año se calculó en más de 6 toneladas. Literalmente, la heroína mexicana sustituyó a la turca-francesa en un lapso de tres años. Enfrentando esa situación, el Gobierno de México incrementó radicalmente sus programas de erradicación del cultivo de amapola. En 1976, se informó de la destrucción de 3,571 hectáreas de cultivo de esa droga. La campaña de erradicación ha continuado desde entonces

36. Ibidem. pág. 76.

(37). En 1986, en México se produjo el 41% de la heroína que ingresó a Estados Unidos.

Es fácil adivinar que la producción y oferta mexicana de drogas ilícitas está dirigida por grupos de traficantes muy bien organizados que controlan la mayor parte de los cultivos de cannabis y amapola, los cuales son sembrados y cuidados en su mayoría por campesinos de escasos recursos. Los productores directos reciben una mínima parte de este comercio ilícito. Así, además de los bajos precios y de las dificultades tradicionales con que tropiezan en la comercialización de sus productos agrícolas, estos campesinos han sido atraídos al cultivo de la cannabis o la amapola como resultado de la crisis económica por la que atraviesa México, de la cual son una de las principales víctimas.

Ahora bien, para México, el problema del narcotráfico conlleva distintas amenazas, internas y externas, tradicionales y no tradicionales. En primer lugar, la disponibilidad y, por tanto, el consumo nacional de drogas ha aumentado -aunque en una proporción mínima-, en virtud del incremento en la producción y en la distribución de drogas ilícitas en territorio nacional, aún cuando este problema no tiene las dimensiones que ha adquirido en la sociedad estadounidense.

En segundo lugar, debe subrayarse que se ha incrementado la participación en territorio nacional de actores, nacionales y extranjeros, en la producción y distribución de estupefacientes. Dentro de este grupo están los campesinos para quienes, como ya

37. Ibid.

se mencionó, resulta más redituable utilizar sus tierras para esos cultivos, hasta jefes de redes multimillonarias de producción, refinación y comercialización, que han logrado encumbrarse entre los principales responsables del crimen de las drogas a nivel mundial. Y vinculados a estos últimos están los extranjeros que realizan en México operaciones relacionadas con la producción de drogas o que simplemente utilizan al territorio mexicano como lugar de paso para llevar su "mercancía" a Estados Unidos.

Además, esta actividad genera conflictos políticos y de seguridad nacional para el Gobierno mexicano, incluyendo graves problemas de delincuencia. Esto porque los estratosféricos recursos financieros con que cuentan los narcotraficantes les permite controlar vastas áreas de los Estados del norte del país.

Cabe señalar que un problema que ha generado el narcotráfico y que tiene incidencia directa en la seguridad nacional es el contrabando de armas. Los contrabandistas mexicanos reparten el dinero obtenido ilícitamente en sobornos y en la compra de armas de alto poder que introducen al país.

Empero, el narcotráfico también tiene consecuencias político-diplomáticas que influyen en la agenda bilateral con Estados Unidos, ya que ha contribuido a deteriorarla en algunos momentos, no sin serias consecuencias para México. Esto porque las presiones del gobierno estadounidense han contribuido a aumentar, sobre todo en la década de los ochenta, la asignación de recursos humanos y materiales en México para esta lucha, así como los programas de cooperación binacionales en esta materia.

En ese sentido, el Gobierno estadounidense ha presionado para que dentro de esos programas se permita una mayor participación directa de sus agencias en la lucha contra el narcotráfico en México.

Finalmente, es importante mencionar que, en sí, el combate al narcotráfico ha causado graves daños al entorno natural debido al empleo de herbicidas y desfoliantes, ocasionando daños a la agricultura del país. La marihuana ha reemplazado al cultivo de cereales en varios lugares en México debido a que los precios internacionales de los granos han declinado en los últimos años, mientras que los de la droga van en ascenso.

Capítulo 2

La Visión de Estados Unidos sobre el Problema del Narcotráfico

2.1. El narcotráfico: la nueva arma política del Gobierno estadounidense

Hoy en día no cabe duda que con el término de la "guerra fría" y con la nueva distensión internacional, iniciada en 1985 - año en que Mijail Gorbachov toma el poder en la Unión Soviética-, y sobre todo con la abrupta caída del comunismo en Europa del Este en 1991, Estados Unidos ha tenido que buscar métodos de presión e intervención más idóneos para mantener su presencia en las regiones que considera bajo su influencia y, especialmente, en América Latina. Los nuevos instrumentos de los que se está valiendo en la actualidad son muy diversos y entre ellos se encuentran la cuestión migratoria, los problemas ambientales y, por supuesto, el tráfico ilícito de drogas.

Probablemente existen pocos temas que hayan causado tensiones tan serias en las relaciones de Estados Unidos con otros países, particularmente con las naciones latinoamericanas, como es el tráfico ilícito internacional de drogas. Con frecuencia, este asunto ha generado problemas en el Congreso

estadounidense debido a la supuesta incapacidad de varios países en el hemisferio para eliminar o reducir la producción o el transporte de cocaína, marihuana y heroína destinada al mercado de Estados Unidos.

Es evidente que este país está enfrentando un problema de seguridad tan serio "...como para reexaminar la concepción de lo que constituyen las amenazas a nuestra seguridad nacional y la de nuestros amigos alrededor del mundo" (38), entendiendo que una amenaza a la "seguridad nacional" es "toda acción hostil o destructiva desde el interior o el exterior, abierta o encubierta". En el período de la segunda posguerra el punto medular de la seguridad nacional de Estados Unidos se enmarcaba en la competencia por la hegemonía a nivel mundial con la Unión Soviética. La preocupación por la expansión del marxismo en general, y el expansionismo soviético en particular, llevó a este país a tomar una serie de medidas especiales para responder a la "amenaza roja" que fueron desde la puesta en marcha del Plan Marshall para ayudar a Europa occidental, el establecimiento del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la conformación de otras alianzas militares en todo el mundo y las guerras en Corea y Vietnam.

Ahora bien, a medida que entra la década de 1990, para Estados Unidos "...es claro que las operaciones de las organizaciones internacionales del tráfico de drogas también se

38. U.S. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Terrorism, Narcotics and International Operations. Drugs Law Enforcement and Foreign Policy: a Report. Washington, D.C., U.S. Government Print Office, 1989, 100th Congress, 2nd Session, pag. 7.

39. Ibidem. pag. 7.

han convertido en una amenaza para la seguridad nacional estadounidense de grandes dimensiones" (39). En América Latina estas organizaciones, conocidas como "carteles", se han convertido en una poderosa fuerza política supranacional con recursos económicos tan vastos como para desarrollar a todos los países del subcontinente.

Para Estados Unidos el narcotráfico se ha convertido en una de las principales justificaciones para la continuación y el fortalecimiento de sus políticas de seguridad nacional en América Latina. La intervención directa e indirecta y la dominación militar, económica y política de estas naciones por parte de ese país, encuentran un sustituto actualizado de la amenaza de subversión comunista y de penetración soviética ahora que se ha declarado el fin de la "guerra fría" (40).

Este hecho ha cambiado la definición de aquello que el gobierno estadounidense considera como amenaza a su seguridad nacional: ahora es el tráfico ilícito de drogas. Para Estados Unidos el fantasma del comunismo ha perdido fuerza y ha sido sustituido por el del narcotráfico el cual ronda por todo el continente.

El término de la confrontación Este-Oeste y la desaparición del comunismo como el peligro más serio para Occidente ha dejado a Estados Unidos con un enorme aparato militar y de inteligencia, pero sin enemigo que combatir. Con ésto, desapareció la principal justificación de este país para intervenir militar y

40. "El narcotráfico, sustituto de la amenaza de subversión comunista". Excelsior, 7 de agosto de 1990, pag. 6.

políticamente en las regiones que considera bajo su influencia. Es así como el uso del problema del narcotráfico, que pretende mantener su influencia en varias partes del mundo -pero especialmente en América Latina-, también busca evitar el desmantelamiento de su enorme aparato militar y de inteligencia y, a la vez, que el gobierno estadounidense pueda seguir interviniendo en los asuntos internos de otras naciones, sobre todo en aquellas ubicadas en sus áreas de interés.

Ello explica la ayuda militar que Estados Unidos ha comenzado a enviar a algunos países andinos, como Bolivia y Perú -o que tenga la intención de hacerlo- con base en tratados sobre narcotráfico que favorecen más a sus intereses que a los de los países firmantes; la insistencia en suscribir tratados de extradición de narcotraficantes (Bolivia); la celebración de tratados de asistencia legal mutua (México, Panamá); y la invasión a Panamá en diciembre de 1989, donde se ataca a un país con la justificación de que el jefe de las fuerzas armadas del mismo es un narcotraficante que debe ser juzgado en Estados Unidos.

Los dos últimos gobiernos que ha tenido este país -la pasada administración de Ronald Reagan y el actual gobierno de George Bush- han establecido que el manejo internacional del problema del narcotráfico desde la perspectiva estadounidense, abarca puntos centrales que atentan contra su esquema de seguridad nacional con respecto al exterior como son el terrorismo internacional, la subversión comunista, el potencial de inestabilidad social y política del "Tercer Mundo", el tráfico de

armas, la ayuda económica y militar externa y el control sobre sus propias fronteras ante el creciente flujo migratorio.

La agenda hemisférica estadounidense a nivel internacional vincula la cuestión del narcotráfico con otros temas vitales, aunque de naturaleza distinta, como son comercio, deuda externa, medio ambiente, problemas fronterizos, cuestiones migratorias, entre otros, a fin de llevar a cabo su "proyecto global de recomposición hegemónica".

A juzgar por la política antidrogas seguida por el gobierno de este país durante varios años, la producción y el tráfico de narcóticos, y no el consumo, atentan contra su seguridad nacional. En ese sentido, numerosos miembros del Congreso y otros miembros del gobierno se han esforzado por demostrar los vínculos entre terroristas y narcotraficantes, entre narcotraficantes y sandinistas, entre comunistas y narcotraficantes y, últimamente, entre narcotraficantes e inmigrantes, argumentando que se trata de alianzas internacionales que buscan minar la estabilidad interna de su país (41). Simultáneamente, el problema del narcotráfico aparece cada vez más relacionado con áreas sensibles de la agenda política dentro de Estados Unidos, aumentando así el interés y la presión de su opinión pública en torno a esa cuestión.

A nivel de política interna, las dos administraciones han definido al tráfico ilícito de drogas como una cuestión de seguridad nacional debido a que los impactos potenciales en la

41. María Celia Toro. "La política norteamericana contra las drogas". Viejos Decafios, Nuevas Perspectivas: México-Estados Unidos y América Latina. México. UNAM-Miguel Ángel Porrúa. 1988. pág. 198.

salud de millones de individuos -generalmente los más productivos de la sociedad- se traducen en riesgos estratégicos; al peligro de la penetración de capitales "sucios" en los círculos financieros de la economía y, finalmente, a la corrupción que genera esta actividad ilícita en individuos tanto del sector financiero como de los aparatos de seguridad encargados de combatirla.

En lo que respecta al narcotráfico como tema de política exterior, los dos gobiernos lo han considerado un asunto prioritario; es por ello que la política antinarcóticos es más bien hacia afuera, pues busca la solución principalmente en el exterior, en aquellos países donde se cultivan, procesan y/o sirven de tránsito para los estupefacientes, a la vez de que se les responsabiliza por el problema y se les transfieren los costos de la lucha contra el narcotráfico. Este manejo del problema facilita al narcotráfico su transformación en un medio de presión y/o intervención muy eficaz. Así, existe un tratamiento desequilibrado del problema el cual se convierte en una fuente de tensiones y conflictos que sólo erosiona el ambiente político de las relaciones de Estados Unidos con los países del área.

En este contexto, cabe señalar que a pesar de que Estados Unidos proclama la lucha contra el narcotráfico a nivel mundial, indudablemente este país se ha convertido en la mayor fuente de abastecimiento de armas de alto poder para los narcotraficantes. De acuerdo con informes presentados ante el Congreso por la Oficina del Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (BATF) y por la

Administración del Combate contra las Drogas -DEA, por sus siglas en inglés-, de la muestra de 292 armas decomisadas por el gobierno colombiano a los "capos" de las drogas y a las guerrillas entre 1988-1989, 87% resultaron ser de origen estadounidense (42).

En este sentido cabe exponer un párrafo de un editorial del diario neoyorquino The New York Times: "El simbolismo es intolerable: habiendo comprometido a Estados Unidos en una guerra contra las drogas, el presidente se mantiene intimidado por un grupo mal orientado de cabildeo con intereses especiales. Así que, como consecuencia de ello, quienes están armando a los "capos" de las drogas, que son nuestros enemigos, somos nosotros mismos" (43).

Por lo que respecta al lavado de dinero, ésta actividad se realiza principalmente en Estados Unidos y Canadá, que son los países donde se produce el "mayor reciclaje de dinero negro". Ese dinero proviene de la droga y "se lava" a través de operaciones bancarias que lo colocan en cuentas secretas o en negocios de turismo, bienes raíces, transporte e incluso acciones de empresas que cotizan en los mercados de valores. A través de estos mecanismos, que con frecuencia sólo implican transferencias vía telefónica, télex o fax, diariamente cientos de millones de dólares "entran a la legalidad" y alimentan las economías nacionales de los países industrializados.

42. "El problema de la droga en Estados Unidos". Resumen Informativo: los Últimos Pasos en la Lucha contra el Narcotráfico. Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General de Información. pag. 3.

43. Ibidem, pag. 3.

En este tipo de operaciones se ven involucrados frecuentemente personajes de los gobiernos de las naciones en que se realizan prácticas de "lavado de dinero" o de tráfico de armas. El escándalo "Irán-contras" es una prueba evidente de ello, lo mismo que las facilidades con que cuentan elementos de organizaciones como la DEA, a quienes con frecuencia se les liga con narcotraficantes y que operan con un alto grado de impunidad en diversos países, en especial en los de América Latina. Otra institución, la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA) --de la que George Bush fue director en 1976-- también se ha proveído de este "dinero negro" en varias operaciones encubiertas, con lo cual se evita la molestia de que esos fondos tengan que ser incluidos en el presupuesto estadounidense y, lo principal, que tengan que ser aprobados por el Congreso (44).

2.2. La guerra de las drogas

A través de la Comisión sobre el Crimen Organizado, el gobierno estadounidense ha establecido que "el tráfico de drogas es el problema criminal más serio a nivel mundial hoy en día" y que además "es la actividad criminal más lucrativa y más extendida en Estados Unidos" (45).

44. Ibid., pag. 4.

45. President's Commission on Organized Crime. Report to the President and the Attorney General. America's Habit Drug Abuse, Drug Trafficking and Organized Crime. Washington, D.C. The Commission. March 1986. pp. 5 v 6.

De acuerdo con dicha Comisión, la situación que confronta Estados Unidos es una crisis tanto nacional como internacional. Es por ello que la respuesta estadounidense debe dirigirse, según su perspectiva, a una movilización a nivel mundial ya que las drogas atacan contra la sociedad y amenazan su seguridad nacional. Por ello, "...la respuesta apropiada contra el narcotráfico debe involucrar a toda la sociedad estadounidense, no sólo al esfuerzo de la ley y al personal de salubridad. Padres, maestros, jefes, profesionistas, instituciones financieras, el ejército, el personal diplomático y de inteligencia deben reconocer que el país está en estado de emergencia" (46).

Cuando el Presidente Reagan declaró su "guerra de las drogas" a principios de la década de los ochenta, Estados Unidos entró en la era de la "diplomacia de las drogas" en el marco de su política exterior hacia América Latina. En el rango de prioridades en las relaciones de Estados Unidos con América Latina, el control del narcotráfico se ubicó por encima de los temas de inmigración, deuda externa y expansión comunista en América Central, entre otros.

En junio de 1986 se dio a conocer en ese país una nueva directiva presidencial que define al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional. El entonces vicepresidente George Bush, al referirse a la mencionada directiva, manifestó las razones que dieron lugar a la misma, afirmando que por primera vez el gobierno estadounidense expresa específicamente

46. Ibidem. pág. 8.

que el tráfico internacional de drogas es una cuestión de seguridad nacional, por su capacidad de desestabilizar aliados democráticos por medio de la corrupción de sus instituciones políticas y judiciales; y además, por ser una fuente importante de financiamiento para algunos grupos insurgentes o terroristas.

En marzo de 1988, año de elecciones en ese país, el New York Times y la cadena CBS realizaron una encuesta en la que 48% de las personas que respondieron indicaron que el narcotráfico era el problema de política exterior más importante que enfrentaba el país comparado con el conflicto centroamericano (22%), el control de armamentos (13%), el terrorismo (9%) y el conflicto palestino (4%). De igual relevancia fue la respuesta cuando se preguntó qué era más importante, si detener el tráfico de drogas proveniente de América Latina o apoyar a los líderes de esos países en la lucha contra el comunismo: el 63% de los encuestados dieron prioridad a terminar con el tráfico de drogas, en tanto que sólo el 21% señaló que era más importante detener el avance del comunismo (47). Lo anterior muestra al narcotráfico como un tema muy efectivo durante las campañas electorales para acaparar votos, aunque eso no le quita que en verdad sea un problema serio para Estados Unidos.

Cabe señalar que en 1988 varios factores se combinaron para renovar la preocupación por las drogas en ese país. El primero fue la expansión del mercado del crack (una de las modalidades de la cocaína procesada) y el consiguiente aumento en varias

47. Bruce Michael Bagley. "The New Hundred Years War? US National Security and the War on Drugs in Latin America". Journal on Interamerican Studies and World Affairs. Vol. 30, No. 1. Spring 1988. pp. 161 y 162.

ciudades estadounidenses de la violencia y de muertes relacionadas con las drogas. En segundo lugar, la ausencia de temas de mayor importancia durante las campañas políticas de George Bush y Michael Dukakis, lo que produjo un vacío que el tema del tráfico de drogas llenó parcialmente -Estados Unidos no confrontaba una crisis inmediata a nivel nacional o internacional-. Finalmente, la creciente preocupación, tanto en los círculos políticos de Estados Unidos como en los de América Latina, por el potencial desestabilizador en que las organizaciones latinoamericanas de narcotráfico convirtieron a las drogas en un problema de seguridad nacional, no sólo para el gobierno estadounidense, sino para todo el hemisferio.

Asimismo, el problema del tráfico de drogas es uno de los asuntos de mayor interés para Estados Unidos al menos por tres razones: en primer lugar, la reducción del suministro de drogas ilícitas puede disminuir la incidencia y frecuencia de su abuso por parte de la población que las consume en el país. En segundo lugar, la reducción del suministro de dichas sustancias puede disminuir el nivel del crimen organizado y la falta de atención a la ley. Finalmente, la reducción del suministro de las drogas a nivel internacional puede ayudar a los países "amigos" de Estados Unidos a defender su seguridad y estabilidad, las cuales muchas veces se ven afectadas por el poder de los narcotraficantes.

Así, con base en el punto anterior, Estados Unidos establece que los programas internacionales de control de drogas deben ser parte integral de la política exterior de los gobiernos del hemisferio occidental al menos por cuatro razones: 1) asegurarse

de que el abuso de drogas no aumente entre sus habitantes; 2) minimizar el poder y la influencia corruptible de las organizaciones criminales; 3) construir una imagen internacional positiva a través del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los tratados internacionales, y 4) preservar y alentar relaciones bilaterales positivas entre los países productores y consumidores (48).

Durante los años ochenta, el tema de la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes en todo el mundo, pero en particular en Estados Unidos, se ha convertido en un tema prioritario. La atención se ha centrado más bien en el grado de colaboración que los países latinoamericanos están prestando a la estrategia y los programas de ese país para hacer frente al problema.

Ahora bien, la administración Reagan insertó en el orden del día de la negociación de las relaciones hemisféricas el problema del narcotráfico, que no es nuevo, pero que actualmente ha asumido dimensiones colosales.

Así, la tesis estadounidense, que tampoco es reciente, establece que el narcotráfico se origina por la oferta de estupefacientes de los países productores (Estados Unidos se está convirtiendo en un importante productor de marihuana) la cual está dirigida casi en su totalidad al amplio mercado de Estados Unidos. Consecuentemente, según la misma premisa, dicha oferta fomenta la demanda y, por tanto, el consumo de esas sustancias,

48. James M. Van Wert. "The U.S. Department's narcotics control policy in the Americas". Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Vol. 30. Nos. 2 y 3. Summer/Fall 1989. pp. 1 y 2.

por lo que el narcotráfico debe atacarse por el lado de la producción, por la reducción de la oferta, y no tanto por el aspecto del consumo ya que la esencia del problema radica en la disponibilidad de los estupefacientes y no en la existencia de una demanda efectiva y en aumento (49). Con esto, los esfuerzos se dirigen a destruir los cultivos de los países productores, a interceptar el tráfico en los puertos de entrada y a destruir las redes de narcotraficantes tanto fuera como dentro de Estados Unidos.

Ahora bien, al plantear la tesis anterior cabe preguntarse ¿por qué las autoridades de ese país no se centran primero en combatir el consumo de las drogas al interior del país en lugar de poner la mayor parte de sus energías en el frente externo? Estados Unidos ha puesto en marcha varios programas de prevención contra el consumo de drogas que se dirigen principalmente a la población joven, pero distan de haber tenido el éxito esperado y, en cambio, ha aumentado en número de adictos, sobre todo en el consumo de cocaína. La política estadounidense no reconoce que el impulso fundamental tras el mercado de estupefacientes es la demanda que existe en Estados Unidos; los proveedores podrán hacer su máximo esfuerzo por vender el producto, pero sin consumidores no hay mercados.

La policía y el ejército no son los instrumentos válidos para un cambio en los patrones de cultura de una sociedad de masas como lo es la de Estados Unidos. Ello quedó demostrado por

49. Con el gobierno del Presidente George Bush se ha comenzado a cambiar esa idea y actualmente se considera que la demanda y el consumo son aspectos importantes del problema del narcotráfico. Sobre esto se profundizará más adelante.

la experiencia estadounidense con la época de la "Prohibición" del alcohol durante los años veinte. El abuso en el consumo de drogas, como la del tabaco y el alcohol, se basa en la libertad de elección individual, a pesar de que el individuo pueda causarse daño a sí mismo y a quienes lo rodean. Si al individuo no se le convence en libertad de lo erróneo que es el abuso de drogas, la coerción del gobierno no cambiará su comportamiento en una sociedad que se basa fundamentalmente en la libertad de elección individual.

Por otra parte, el federalismo, la forma de gobierno de Estados Unidos, erige barreras constitucionales que obstaculizan una política coercitiva nacional coherente contra las drogas. Esto es porque hay un empalme de jurisdicciones entre el Congreso y las legislaturas estatales para definir el tratamiento jurídico aplicable al mercado de estupefacientes y además existe una "fragmentación de la organización policial" entre policías federales, estatales y municipales. Esto hace imposible la articulación de normas con bases legales y administrativas comunes que permitan combatir a las drogas de una manera mínimamente efectiva dentro del territorio estadounidense. Además, alrededor de una docena de legislaturas estatales han despenalizado la posesión de marihuana para consumo personal y los alguaciles, guardias y jefes de policía locales del país son, por lo general, bastante renuentes a detener, o siquiera a molestar, a las decenas de millones de consumidores de droga que hay en el país. Los fiscales son todavía más renuentes a presionar por convicciones y las cortes a declarar culpables.

Dadas estas limitaciones, existe una benevolente y generalizada indiferencia de las leyes estadounidenses contra el consumo de drogas. De modo que "...si en términos generales la política contra los narcóticos tolera el consumo nacional de drogas y, en buena medida, la producción nacional de marihuana, recurre en cambio a un enfoque más coercitivo para enfrentar al abasto y a los proveedores extranjeros, lo que se manifiesta en sus programas internacionales de control de narcóticos y de vigilancia de la frontera" (50).

Dado el prejuicio político de aceptar el origen nacional del problema, "...el gobierno de Estados Unidos responde emocional e irracionalmente a los mayores niveles de consumo y a la opinión pública, reflejando el fracaso -e incluso lo contraproducente- de su política para combatir las drogas en una mayor coerción de la oferta, los proveedores y gobiernos extranjeros.

"Si la asimetría en el ejercicio de la coerción se dirigiera contra los consumidores estadounidenses -que son quienes inician y fomentan los ciclos del mercado de estupefacientes-, en lugar de contra los campesinos de otros países -que sólo reaccionan con la demanda-, la coerción sería mucho más efectiva. Sin embargo, se ha comprobado que esto es constitucionalmente imposible en Estados Unidos" (51).

Es por ello que el tráfico ilícito de drogas ha ocasionado que no se hagan esperar fuertes presiones hacia los países de la región que producen y/o sirven de tránsito para las drogas, para

50. Samuel I. del Villar. "El mercado ilegal de narcóticos". Op. Cit. pag. 260.

51. Ibidem. pag. 260.

que disminuyan la producción y el tráfico ilícito de las mismas. En la medida en que las acciones del gobierno estadounidense contra el consumo y el tráfico de drogas no fructifican en el país, el fracaso se atribuye a los países latinoamericanos. De esta manera, como ya se mencionó, se les transmiten los costos y, sobre todo, la responsabilidad del problema, convirtiendo así al narcotráfico en una fuente de tensiones y conflictos que perjudica y erosiona el ambiente de las relaciones de Estados Unidos con varios países de la región. Se les culpa del consumo de enervantes al interior de Estados Unidos al afirmar que la producción y la oferta son los causantes directos de la demanda y del consumo de las drogas que están envenenando a una parte considerable de la sociedad estadounidense y, por consiguiente, deben ser los primeros en cooperar con ese país para acabar con el mal. Además, el enfoque estadounidense tiende a ignorar los esfuerzos de estos países para combatir al narcotráfico; los costos humanos y materiales son una gran pérdida para estas naciones pero Estados Unidos, en lugar de dejarlos hacer lo que creen conveniente en sus propios países, les "sugiere" que aumenten sus esfuerzos y que su nivel de cooperación debe ser mayor.

Ahora bien, el caso del narcotráfico como problema internacional resulta interesante porque se trata de un asunto interno de Estados Unidos cuya solución se intenta desplazar parcialmente hacia el exterior. Con la iniciativa presidencial de los últimos años, son el gobierno y la sociedad de ese país los que han decidido cual debe ser la importancia y el tratamiento

que los demás países deben darle al narcotráfico, y es el Congreso -atento a la opinión pública y presionado por la burocracia dedicada a acciones coercitivas- el que ha informado y marcado el rumbo de la política estadounidense antinarcóticos de los últimos años (52).

Así, el propósito central de la diplomacia de Washington consiste en convencer o forzar a los gobiernos extranjeros de que participen en la cruzada para combatir al narcotráfico a través de proyectos de erradicación de cultivos, programas de sustitución de los mismos; esfuerzos por dislocar las rutas del narcotráfico; entrenamiento, equipo y asesoría a unidades nacionales antinarcóticos; y el uso de ayuda económica. Además del apoyo financiero y la presión diplomática para que la Organización de Naciones Unidas participe en la campaña antidrogas, el gobierno estadounidense ha firmado múltiples acuerdos bilaterales sobre este rubro con más de 20 países (53).

Por otra parte, hay que resaltar que los medios de comunicación juegan un papel importante en el combate a las drogas, al darle una amplia pero distorsionada cobertura a este problema.

Este aspecto es muy interesante ya que Estados Unidos puede manejar y manipular dichos medios a su antojo a fin de apoyar sus políticas en la materia. Este país cuenta con el equipo técnico y con los recursos humanos y financieros suficientes y adecuados

52. María Celia Toro, "La política norteamericana contra las drogas", *Op. Cit.*, pag. 199.

53. *Ibidem*, pag. 199.

para recabar información sobre producción, tránsito, consumo, etc. de drogas y sobre las organizaciones de narcotraficantes.

Además, la distorsión informativa manipula a la opinión pública a través de los medios masivos de comunicación los cuales interpretan el problema a su conveniencia -generalmente buscando la noticia sesacionalista- y lo presentan de acuerdo a sus juicios de valor, siempre conforme a sus intereses.

Exagerar el número de consumidores y el gasto que hace Estados Unidos en el combate a las drogas ayuda a justificar la agresividad de la política de criminalización de la drogadicción -que no distingue el uso del abuso- y a interpretar cualquier reducción del consumo, por mínimo que sea, como un aliento para seguir en la misma dirección, pero con mayor ahínco. Por ejemplo, la Drugs Enforcement Administration (DEA), la Patrulla Fronteriza y los diversos grupos antidrogas, tienden a exagerar el número de adictos y el gasto que hace Estados Unidos en el combate a las drogas.

La política estadounidense de las últimas décadas se ha vuelto cada vez más agresiva y compleja, aunque igualmente inefectiva. El consumo de drogas, que antes era visto como un problema de salud, es considerado actualmente como un serio problema de criminalidad.

Durante sus ocho años de gobierno, la administración Reagan destinó la mayor parte de los recursos federales para el combate al narcotráfico a los esfuerzos internos de coacción: de un presupuesto total de 2,276 millones de dólares para el año fiscal 1986, 1878 millones se gastaron en actividades policíacas y

militares. A pesar de que el gasto público para programas de prevención y rehabilitación es mucho menor -460 millones de dólares-, es superior al que se asigna para los programas internacionales de cooperación -80 millones de dólares (54)-.

El presupuesto federal para el "Programa Internacional para el Control del Narcotráfico" muestra también los propósitos de la política exterior estadounidense contra las drogas: el 41% de los fondos del Programa se destinó a actividades de erradicación -en el exterior- y el 38% a apoyo policiaco y control de tráfico (55).

2.3. La política antidrogas de Estados Unidos en los ochenta

La política antidrogas actual de Estados Unidos tiene sus bases en la administración del Presidente Richard Nixon. En julio de 1972, el Presidente Nixon le declaró la guerra a las drogas, específicamente a la heroína, al establecer que "si no somos capaces de destruir la amenaza de las drogas, seguramente ellas nos destruirán", considerando que de la batalla que se librara contra esas sustancias dependía el porvenir de la nación. Era el tiempo de la guerra de Vietnam.

54. Ibidem, pag. 201.

55. U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics Matters. International Narcotics Control Strategy Report, March 1987, pag. 30

En un mensaje al Congreso, el Presidente Nixon estableció que la droga era el enemigo público número uno del país. En ese contexto señaló que "Estados Unidos tiene mayor número de adictos de heroína que cualquier otro país, aunque no cultiva opio ni lo procesa... El veneno mortal en las venas de Estados Unidos es de origen extranjero" (56). A partir de ahí, el pueblo estadounidense comenzó a identificar a las drogas con los peores aspectos: crimen, violencia, pleitos callejeros, armas de fuego, enfermedad y muerte por sobredosis.

Las administraciones de los Presidentes Gerald Ford y James Carter también llevaron a cabo su política antidrogas, pero cada uno bajo distintos criterios.

Durante la administración Ford se preparó el "Acta Blanca contra el Abuso de Drogas", en la cual se estima que en Estados Unidos la marihuana va de la mano del alcohol y del tabaco.

En la época de Carter se emitió un mensaje sobre las drogas en el que por primera vez se propone eliminar los gastos que ocasionan el cuidado de quienes abusan de los estupefacientes. Carter trató de abordar el problema con mayor mesura, pero tuvo que adoptar medidas cada vez más enérgicas.

Sin embargo, no fue sino hasta la administración del Presidente Ronald Reagan que la política antinarcóticos adquirió grandes proporciones, sobre todo por el creciente aumento de usuarios y adictos a las drogas. Es por ello que los principales objetivos de la política antinarcóticos de Estados Unidos a nivel mundial en la década de los ochenta tuvieron, y siguen teniendo,

56. Oscar Noé Torres. Op. Cit. pag. 15.

como finalidad la reducción del suministro de drogas ilícitas, y la reducción de los cultivos de esas plantas, su procesamiento y su consumo en todo el mundo. Cabe señalar que la administración Reagan fue, hasta la década pasada, la que más gastó para combatir al narcotráfico.

Al tomar posesión en 1981, la administración Reagan subrayó que la reducción del consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos sería una de sus prioridades. Para este propósito se estableció una estrategia de cinco puntos:

- 1) prevención, que incluiría la educación de los jóvenes acerca del peligro de las drogas;
- 2) desintoxicación y tratamiento para drogadictos;
- 3) investigación tendiente a atender las causas y consecuencias de la drogadicción;
- 4) aplicación de las leyes contra el narcotráfico a fin de destruir sus organizaciones, así como la interceptación de cargamentos antes de que sean distribuidos entre los consumidores, y
- 5) cooperación internacional para controlar la producción y el envío de narcóticos (57).

En un discurso a la nación en octubre de 1982, Reagan habló de su política antinarcóticos y señaló: "Por primera vez se coordinarán las acciones de las diferentes agencias gubernamentales y departamentales que luchan contra los narcóticos. Hasta ahora, cada una de estas dependencias han librado su propia batalla contra los estupefacientes. Por primera

vez, el gobierno federal está llevando a cabo una campaña planeada y concertada. Las administraciones anteriores tenían estrategias contra los narcóticos, pero carecían de la estructura necesaria para desarrollarlas, ahora tenemos esa estructura" (58).

La estrategia a la que se refería el Presidente Reagan está dirigida primordialmente fuera de las fronteras de Estados Unidos ya que, según el gobierno, la esencia del consumo de drogas ilícitas en este país reside en la existencia de una oferta continua y no del consumo mismo. Trabajando a través de organizaciones internacionales y con su equipo diplomático, Estados Unidos colabora con más de cien países a fin de cooperar en la erradicación y sustitución de plantíos, ejecución de leyes, entrenamiento, previsión y tratamiento contra el abuso de drogas, así como de la ayuda técnica y financiera. La estrategia es "cerrar los grifos de opio en el Medio Oriente, de cocaína en Perú, Bolivia y Colombia, y de mariguana en México" (59).

Ahora bien, los programas de prevención que se propusieron para evitar el consumo no recibieron la atención adecuada durante la primera mitad de la década. Prueba de ello es que en 1985 el presupuesto gubernamental destinado a los programas de prevención, 122.4 millones de dólares, fue sólo el 12% del presupuesto de la DEA, orientado a las actividades de represión del narcotráfico. Además, el presupuesto para los programas de prevención se redujo en 5% desde 1984, mientras que el de la DEA

58. Agencia de Información de Estados Unidos, "U.S. reveals coordinated strategy against drugs". USIA. Washington, D.C. 6 de octubre de 1982, pag. 2.

59. Ibidem, pag. 3.

aumentó en 70% entre 1981 y 1985, al pasar de 708 millones de dólares a más de 200 millones de dólares (60). Sin embargo, en la segunda mitad de la década, los fondos gubernamentales para el combate contra el tráfico de drogas aumentaron: en 1986 fueron de 108 millones, y en 1987 ascendieron a 188 millones de dólares; asimismo, el Departamento de Estado y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) gastan más de 22 millones de dólares en "reposición de ingresos y asistencia para el desarrollo", destinados principalmente a los cultivadores de coca y opio para que se dediquen a otros cultivos (61); no obstante, la cantidad no deja de ser minúscula comparada con los recursos de los que disponen los narcotraficantes.

Por su parte, en diciembre de 1990, el Instituto Nacional para el Abuso de Drogas informó que el número de consumidores casuales de drogas descendió de 22.3 a 14.5 millones de personas en 1989, pero sólo se cuenta a la población blanca. Además, esta cifra pretende ignorar que la cantidad de usuarios diarios o semanales aumentó de 246 mil en 1985 a 292 mil en 1988 (62). Por lo anterior, no deja de ser significativo en hecho de que Washington confíe en que su cuestionable éxito en la lucha contra las drogas se finca en un virtual descenso del consumo entre la población blanca, en tanto que sucede lo contrario entre la población negra e hispana, donde el consumo aumenta. Lo único que

60. The York Times, 4 de marzo de 1986, pag. 5A.

61. Héctor A. González. "Proponen a EU negociar con los jefes del narcotráfico". El Financiero, 22 de marzo de 1991, pag. 15.

62. Luis Méndez. "EU: tendenciosa lucha contra las drogas". Uno más Uno, 19 de diciembre de 1990, pag. 13.

esto da a entender es que se está marcando una división racista bastante significativa.

Ahora bien, el hecho de que la administración Reagan haya otorgado prioridad a los programas de represión al narcotráfico sobre la prevención del consumo, se trata de una política que consiste en la creencia, compartida por gobiernos anteriores, de que la esencia del problema del consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos reside, como ya se mencionó, en la existencia de una oferta continua y no en el consumo mismo. Por tanto, según esa política, la mejor manera de acabar con el mercado de estupefacientes es la eliminación de éstos en su lugar de origen.

En términos generales, el gobierno estadounidense ha conjuntado sus esfuerzos para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia a través de dos estrategias: en primer lugar, ha procurado detectar y detener el mayor número de drogas que provengan de otras naciones y que se dirijan a Estados Unidos - aunque no se combate con el mismo énfasis las drogas que se consumen en el país-; y en un distante segundo término, ha intentado reducir el consumo a través programas de educación y tratamiento. Finalmente, según ellos, el objetivo es reducir al máximo el flujo de drogas ilícitas hacia Estados Unidos. En este contexto se inscribe la insistencia del ex secretario de Estado George Shultz, quien consideró que el problema debía ser atacado por cada gobierno en su territorio y propuso una cooperación más estrecha para combatirlo; sin embargo, reiteró que el principal consumidor es el pueblo de Estados Unidos y es ahí donde se deberían concentrar los esfuerzos. En el mismo sentido, la esposa

del Presidente Reagan, Nancy, declaró que "tan criminal era un usuario de estupefacientes como un narcotraficante" y con esa idea puso en marcha su programa contra las drogas "Sólo dí no" ("Just Say No") que se difundió a través de todos los medios de comunicación del país.

Ahora bien, el Departamento de Estado afirma que "la prioridad más alta la recibe el control del cultivo de drogas en los países productores; la segunda prioridad la recibe la intercepción de las drogas de las áreas productoras a los países de tránsito y hacia Estados Unidos" (63).

La asignación de este orden de prioridades llevó a la administración Reagan a definir al narcotráfico como un problema "internacional" en el que todos los países tienen la "obligación" de contribuir a su solución. En este sentido, el gobierno de Reagan declaró como tarea prioritaria de la política exterior estadounidense lograr que todos los países afectados por el narcotráfico respondan a este interés. Dicha política consta de cuatro puntos:

- 1) los países productores de narcóticos, o aquéllos a través de los que se envían, deben aceptar su responsabilidad, en tratados internacionales, para reducir la producción e interferir con el contrabando;
- 2) la comunidad internacional debe ayudar a las naciones carentes de recursos a tomar los pasos necesarios;

63. Informe del Departamento de Estado ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado. International Strategy Report, 1985. Prepared by the Bureau of International Narcotics Matters. Washington, D.C. february 1985. pag. 27.

3) el énfasis mundial debe enfocarse al control y erradicación de la producción, ya que la intercepción de los cargamentos no basta, y

4) en países productores que requieren ayuda de Estados Unidos, ésta deberá condicionarse a acuerdos para reducir la producción de drogas (64).

En este contexto se inscribe el informe del Departamento de Estado denominado "Estrategia Internacional sobre el Control de Narcóticos -el cual comenzó a publicarse en 1989- y que, junto con el "Plan de Implementación", son parte de la tarea para coordinar los esfuerzos para el control de narcóticos. La Estrategia y el Plan establecen seis objetivos principales:

1) reducir la cantidad de cocaína que se envía de América Latina hacia Estados Unidos mediante un programa integrado de control de narcóticos;

2) reducir la cantidad de heroína que se manda del continente asiático y de México hacia Estados Unidos a través de un programa integrado de interdicción de narcóticos;

3) reducir la cantidad de marihuana que entra a Estados Unidos proveniente de lugares de todo el mundo mediante un programa integrado de control de narcóticos;

4) aumentar la intolerancia para las drogas ilícitas, y motivar a todos los países involucrados en este problema a que realicen programas de control antinarcóticos efectivos mediante iniciativas diplomáticas de cooperación con Estados Unidos que incorporen conceptos de prevención y reducción de la demanda;

64. State Department Bulletin. Op. Cit. pag 2.

5) eliminar los carteles y las redes más grandes de narcotráfico a través del aumento de confiscaciones, arrestos, persecuciones, convicciones y multas;

6) asegurar el aumento de la cooperación internacional en todo el mundo mediante iniciativas diplomáticas de programas sobre el control de narcóticos (65).

2.3.1. La ley antidrogas de 1986: una visión hacia el exterior (66)

A partir de 1981, el presidente Reagan decidió dar un apoyo "sin precedentes" a la lucha contra las drogas. Desde entonces, la agresividad y militancia de la campaña contra la "epidemia criminal" fue en ascenso y probablemente alcanzó su clímax en octubre de 1986, cuando el Presidente Reagan lanzó la "cruzada" de su gobierno contra las drogas, con la aprobación de la "Ley contra el Abuso de Drogas de 1986". Ello mostró, en principio, la decisión de la administración Reagan de reconocer las limitaciones y consecuencias de los programas de erradicación anteriores y cambiar el énfasis de la política contra las drogas hacia la captura de contrabandistas y el decomiso de su mercancía, además de aumentar la capacidad de controlar a los

65. James H. Van Wert. "The U.S. Department's narcotics control policy in the Americas". Op. Cit. pag. 7.

66. La mayor parte de la información que se expone en este apartado se extrajo de un documento oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores al cual se tuvo acceso. El documento es un resumen de la Ley de 1986 contra el abuso de drogas que elaboró el Gobierno de Estados Unidos.

países productores y de tránsito de estupefacientes mediante disposiciones legales de extraterritorialidad, las cuales se enmarcan en dicha legislación. No obstante que esta Ley hace énfasis en el control del consumo de narcóticos en el país, aún se concede gran importancia al freno de la producción e importación ilegal de estupefacientes del exterior.

La Ley refleja la suma de esfuerzos realizados en los últimos 20 años por la administración estadounidense para mantener este tipo de legislación dentro de límites aceptables a través de sistemas de regulación, prohibición y penalización. Sin embargo, su principal propósito es mandar una señal a la opinión pública de que el gobierno atiende el problema, es decir, es más de lo mismo y, de igual modo, manda un mensaje a los países "incumplidos". Esta Ley, que "casualmente" (67) se aprobó en año electoral, fue considerada como la más amplia y severa que haya habido en Estados Unidos contra las drogas ya que se ocupa sobre todo de medidas de represión, enumerando las distintas penas que deben aplicarse en relación con los diversos delitos del tráfico de drogas ilícitas, incluyendo el lavado de dinero.

Sin embargo, cabe señalar que esta Ley que no es más que una recopilación refinada de las legislaciones anteriores sobre el tema y que fue diseñada, en buena medida, para tranquilizar el estado de alarma por la muerte por sobredosis de cocaína de Len Bias, una estrella del basquetbol estadounidense.

67. Es un hecho de sobra conocido que en los años electorales el énfasis por "legislar" es superior a los años "normales". Sin embargo, en materia de narcotráfico, lo sucedido en el año de 1986 en relación a este tema no tiene precedentes.

El 23 de julio de 1986, el presidente de la Cámara de Representantes, Thomas O'Neill, solicitó la colaboración de los presidentes de comités de esa Cámara a fin de presentar un proyecto de ley para controlar el abuso de drogas, y que además pudiera ser aprobado antes de la clausura de la 99 legislatura, en el mes de noviembre. En la primera quincena de octubre se ajustaron las versiones del Senado y la Cámara de Representantes, y el 17 de ese mismo mes fue aprobada por el Congreso; el 27 de octubre el presidente Reagan firmó la nueva Ley.

Gracias a la Ley de 1986, el presupuesto federal del año 1987 destinado a controlar el mercado de estupefacientes - incluidos los niveles estatales y locales del gobierno para la aplicación de leyes antidrogas- fue superior a los 800 millones de dólares; no obstante los programas internacionales contra las drogas representaron menos del 9% de ese presupuesto (68).

Quizá el tema más importante de la Ley de 1986 sea el referente al establecimiento del "proceso de certificación" a países productores o de tránsito de estupefacientes hacia Estados Unidos. Para conceder la "certificación" el gobierno estadounidense tiene que analizar cuáles gobiernos cooperan "plenamente" con él y cuáles no lo hacen, o al menos como conviene a Estados Unidos. Así, en su sección 2013 establece que es obligación del Departamento de Estado, con la debida certificación del Presidente de Estados Unidos, presentar cada seis meses un informe al Congreso de ese país sobre la situación

68. "Drug budget increases". The New York Times. 6 de septiembre de 1989. pág 1A.

del narcotráfico, fundamentalmente en los países identificados como productores o de tránsito de narcotráfico.

Los dos informes semestrales incluyen a 24 países y entre ellos está México. Este informe regula diversos aspectos como son política gubernamental, corrupción, seguridad de agentes estadounidenses y facilidades para la hot pursuit (persecución en caliente).

Siguiendo con el tema de la certificación, en el título noveno de la Ley, donde se hace referencia a la negación de beneficios comerciales para los países productores o de tránsito de drogas, se reforma la Ley Comercial de 1974 al incorporarle a la legislación antinarcóticos el título octavo de dicho documento el cual define qué es un país productor de drogas y uno de tránsito, especifica el tratamiento de tarifas a productos comerciales de tales países y en qué situaciones y en cuáles casos se deben dar las sanciones comerciales; además, relaciona estos aspectos con la Ley de Ayuda al Extranjero (Foreign Assistance Act) a fin de que cada año se conozca, con base en el informe que presente el Departamento de Estado, cual país cae en los supuestos mencionados.

Cabe señalar que, sin lugar a dudas, este informe anual es el más importante en materia de narcotráfico que se elabora en Estados Unidos. Como ya se mencionó, es elaborado por el Departamento de Estado, el que lo presenta al Ejecutivo para su certificación, es decir, para que el Presidente señale si un país "coopera plenamente" con Estados Unidos o bien, si por razones de "seguridad nacional", debe ser certificado. La tercera opción

sería el rechazo y, por ende, la aplicación de sanciones por no combatir --según el criterio estadounidense-- al narcotráfico.

Las sanciones son muy diversas: prohibir que los barcos procedentes de los países "no certificados" descarguen sus mercancías o bajen pasajeros en los puertos estadounidenses; negar el permiso de aterrizaje en los aeropuertos del país a las líneas aéreas de las naciones sancionadas; someter a revisión minuciosa las mercancías y contenedores para evitar que introduzcan sustancias prohibidas; negar o limitar el número de visas a los nacionales de esos países; advertir a los turistas estadounidenses que viajen a las naciones "no certificadas"; negar el trato favorable en los impuestos a sus productos; influir en instituciones bancarias internacionales para que no se les otorguen créditos, y retener la asistencia económica para el combate al narcotráfico, entre otras medidas (69).

Ahora bien, en caso de que los países en cuestión "colaboren plenamente" con Estados Unidos, el gobierno de esta nación facilitará que los bancos multilaterales de desarrollo les proporcionen toda la asistencia necesaria para programas de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos. Sobre este asunto en particular, el Secretario del Tesoro informará al Congreso anualmente.

Aquí hay que abrir un paréntesis para señalar que la sección 2030 de la Ley de 1986 hizo referencia al esfuerzo de México en

69. U.S. Congress Senate. Committee on Foreign Relations. Subcommittee on Terrorism, Narcotics and International Operations. Drugs, Law Enforcement and Foreign Policy: a Report. Washington, D.C., U.S. Government Print Office. 1989. 100th Congress. 1o. session. pag. 4.

el combate al narcotráfico y destacó lo sucedido en nuestro país al agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar y al piloto Alfredo Zavala. La Ley estableció la posibilidad de sancionar al gobierno mexicano con varias medidas: a) imponer advertencias a los turistas que viajen a México; b) negar trato favorable en los impuestos a productos mexicanos de exportación; c) restringir futuras disposiciones del fondo de estabilización; d) abstenerse de votar en favor de las solicitudes de crédito de México en los bancos multilaterales de desarrollo.

Además, la Ley señaló que de los recursos que para 1987 se otorgaran por parte del gobierno estadounidense a México en su campaña contra el narcotráfico, se retendrían un millón de dólares mientras no se hubiese investigado completamente los asesinatos de Camarena y Zavala, el incidente de otro agente de la DEA, Víctor Cortez, y enjuiciado a los responsables de ambos sucesos.

La sección 2024 de la Ley también se refería a México y establecía que de acuerdo con la resolución adoptada en la XXVI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, se debería establecer una Comisión Intergubernamental entre ambos países, integrada con funcionarios tanto del Ejecutivo como del Legislativo de las dos naciones. La Ley establecía que después de 90 días de aprobada, el secretario de Estado debería informar de los avances en la constitución de la Comisión.

Dicha Comisión se creó en la Reunión Interparlamentaria celebrada en Colorado Springs, en 1986, y la decisión de

constituirla se ratificó en las Reuniones Interparlamentarias de Cancún y Nueva Orleans en 1987 y 1988, respectivamente.

En lo referente al presupuesto, la Ley incorporó 1.7 mil millones de dólares a los 2.2 mil millones ya existentes, lo cual hizo un total de 3.3 mil millones de dólares para el año fiscal 1986-1987 como presupuesto para el combate al narcotráfico. Sin embargo, los críticos de la legislación señalaron que esos fondos no eran suficientes para la magnitud del problema (70).

En lo referente a la asistencia para el control internacional, la Ley también establecía un aumento para el año fiscal de 1987, de 5.529 a 75.445 millones de dólares. Además, se estipulaba que el Presidente dispondría de 45 millones de los cuales 10 millones se destinarían al aprovisionamiento de aeronaves a distintos países, especialmente de América Latina, durante 1987. Se aclaraba que las aeronaves se concederían en calidad de préstamo o arriendo.

Por otra parte, esta legislación proporcionó la base jurídica para la acusación a extranjeros por parte del Gran Jurado Federal (Federal Grand Jury indictments), lo que ha ocasionado serios problemas con varias naciones ya que Estados Unidos reclama la extradición de traficantes de drogas -basándose en tratados bilaterales suscritos- para juzgarlos, sustentándose en sus leyes. Respecto a los procedimientos para la extradición a Estados Unidos de narcotraficantes o personas relacionadas con este delito, la legislación señala que se considerará el grado en

70. José Antonio González Fernández. "EU: legislación antinarco y fines electorales". Serie de artículos publicados en el diario El Nacional, número 2. 28 de febrero de 1989, pág 1.

que el país en cuestión haya cooperado con los esfuerzos estadounidenses mediante la extradición de estos delincuentes y, de ser el caso, el estado que guarda la negociación con tal país para un nuevo tratado o su actualización.

De acuerdo con la Ley, la mayor parte de esos fondos deben destinarse a actividades policíacas, en particular al programa de intercepción, que intenta impedir que las drogas ingresen al territorio estadounidense: en 1988 se gastaron más de mil millones de dólares en las labores de intercepción de esas sustancias en los puertos de entrada del país. Entre las medidas que la legislación planteaba para mejorar la interdicción estaban: facilitar la persecución a cargo de la Oficina de Aduanas de aviones sospechosos en el espacio aéreo de terceros países, e impulsar la participación de agentes estadounidenses - pertenecientes a la DEA- en actividades conjuntas de inteligencia y de persecución con terceros países.

Por otra parte, bajo el mandato de la Ley de 1986 se creó, en octubre de ese mismo año, la "Conferencia de la Casa Blanca para una América sin Drogas" con el objeto de realizar un análisis que, incorporando varios puntos de vista, fuera capaz de producir un informe global sobre tráfico y consumo de drogas y presentar recomendaciones sobre esos temas. Las sugerencias de la Conferencia se agruparon en doce rubros: relativas a la prevención, a la educación, al sistema de justicia criminal, al tratamiento, a los lugares de trabajo, al transporte, a los deportes, a la vivienda pública, a los medios de comunicación, al control internacional de drogas, a la reorganización federal y a

otras recomendaciones de mayor amplitud, entre las que destaca la oposición a la legislación de drogas.

Cabe destacar que fue en el informe de la Conferencia en el que se propuso que hubiera un Director Nacional de Drogas (Drug Zar) y que al Departamento de Defensa debería designársele la conducción de operaciones de vigilancia y detección de drogas que ingresaran al territorio de Estados Unidos.

Con relación al personal estadounidense en el exterior, se señalaba que ningún funcionario o empleado estadounidense podría efectuar un arresto directamente en el exterior, aunque no prohibía que asistieran a funcionarios extranjeros para apresar o tomar acciones directas para proteger su vida y seguridad, las de funcionarios extranjeros o la del público, en circunstancias imprevistas y que así lo exigieran. Cabe señalar que la Ley estableció que la prohibición inicial a los agentes podía excluirse si el Secretario de Estado, en consulta con el Procurador General, determinaba si la aplicación de la misma perjudicaba al interés nacional de Estados Unidos. Además, establecía que ningún funcionario estadounidense podía interrogar o estar presente en el interrogatorio de un connacional, relacionado con el narcotráfico, arrestado en el extranjero a menos que este le otorgara su consentimiento por escrito. El Congreso encomendaba al Secretario de Estado emitir pasaportes diplomáticos, el lugar de oficiales, a los agentes de la DEA.

Respecto al uso de aeronaves por otros países, que es una de las principales formas de cooperación bilateral que propone el gobierno estadounidense, se señalaba que el Secretario de Estado

llevaría un registro que estaría a disposición del Congreso. Se destinarían dos millones de dólares de los fondos disponibles para el año fiscal 1987 para entrenamiento de operación y mantenimiento de aeronaves. Asimismo, se destinaría un millón de dólares para la investigación, desarrollo y prueba de herbicidas. De igual modo, el gobierno asignaba a la Agencia de Información (USIA) dos millones de dólares para 1987 a fin de que se emplearan en programas educativos contra las drogas en el extranjero. En su informe anual al Congreso el director de la USIA detallaría los avances de estos programas.

Por otra parte, dentro de la misma Ley, el Congreso expresó su sentir respecto al "narcoterrorismo" y consideró que existía una creciente vinculación entre narcotraficantes y grupos terroristas, lo que constituía una seria amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos y la estabilidad política de otros países, especialmente en América Latina. Para responder a este problema, se establecía que el Ejecutivo tomaría medidas concretas para reunir información sobre el particular y desarrollar medios para responder a la amenaza.

Finalmente, el Congreso declaró que las drogas eran un problema de seguridad nacional e instó al Presidente a explorar la posibilidad de involucrar a organizaciones, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en los programas cooperativos contra las drogas. Asimismo, señaló que se requería un mayor esfuerzo internacional para enfrentar la amenaza de las drogas en el seno de la Organización de Naciones Unidas y manifestó su apoyo a la Conferencia Internacional sobre

Abuso de Drogas y el Tráfico Ilicito que se celebró el año de 1987.

2.3.2. La legislación de 1988.

En 1988 se realizaron elecciones presidenciales en Estados Unidos. Ante el inminente ocaso de la administración Reagan, los políticos estadounidenses incrementaron sus compromisos para demostrar su firmeza en el combate al narcotráfico, por lo que se comenzaron a elaborar una gran variedad de informes oficiales y diversas iniciativas de ley al respecto. Además, en vista del auge que cobró el narcotráfico desde la adopción de la Ley Antidrogas de 1986, el Gobierno estadounidense creyó necesario reformar dicha Ley y elaborar una nueva legislación antinarcóticos.

El Congreso estadounidense aprobó por un "voto económico" del Senado y por abrumadora mayoría de la Cámara de Representantes la nueva Ley Antinarcóticos el 22 de octubre de 1988; el Presidente Reagan la firmó el 18 de noviembre del mismo año. Esta legislación se aprobaba cuando Estados Unidos enfrentaba una amenazante realidad de narcotráfico y de consumo de drogas. Las muertes relacionadas con el consumo de estupefacientes fueron en aumento y la emergencia del tratamiento para los usuarios en hospitales fue alarmante. Esta nueva Ley es la más amplia, debatida y la que más expectativas ha generado

después de la de 1986 y, a diferencia de la anterior, se ocupa de la reducción de la demanda y el consumo de drogas.

La Ley Antinarcoóticos de 1988 fue aprobada días antes de que se anunciara que la ciudad capital de Estados Unidos vivía el peor incremento de criminalidad, originada por las drogas. El 26 de octubre la prensa anunció que de los 285 homicidios que se habían cometido en ese año en Washington, cerca del 70% estaban relacionados con el narcotráfico. Por esos días, el diario Washington Post destacó el enorme incremento de criminalidad que existía en otras ciudades de Estados Unidos entre las que destacaban Atlanta, Baltimore, Detroit y Miami (71).

A pesar de que esta Ley es más amplia que la de 1986, finca su estructura en aquélla. Consta de diez títulos entre los que están la coordinación nacional de política hacia las drogas, programas de prevención y tratamiento, programas de educación, control internacional de narcóticos, responsabilidad del usuario, reformas a otras leyes, pena de muerte y otras sanciones, asignaciones presupuestales.

En lo referente a las medidas al interior del país, la nueva legislación tipifica la pena de muerte a narcotraficantes, se pronuncia en contra de la legislación que favoreciera el consumo de drogas, prevalece el criterio de "cero tolerancia" y regula la necesidad de combatir su consumo a través de la educación y el tratamiento. Pero no cuestiona las causas del consumo ni tampoco

71. José Antonio González Fernández. "Dls. 3 mil 900 millones contra un negocio de 110 mil millones". Serie de artículos publicados en el diario El Nacional, número 3. 3 de marzo de 1989.

regula explícitamente la erradicación de cultivos ilícitos que se producen en Estados Unidos.

Mediante esta ley se aprobó un presupuesto de 2.8 millones de dólares más a los 3.9 millones actualizados para el combate al narcotráfico. El mismo año de la aprobación de dicha Ley, los fondos se distribuyeron como sigue: el 34.8% se destinó a la interceptación de drogas, el 34.2% se dedicó a la actividad de aplicación de la ley, el 12.9% fue para aspectos preventivos del consumo, el 11.6% fue para el tratamiento, el 5.2% se asignó a los aspectos internacionales y el 1.3% se canalizó a la inteligencia e información sobre el tráfico y consumo de drogas (72).

La nueva legislación creó la figura del "Zar de las Drogas" (Drugs Zar), la cual había sido sugerida por la Conferencia de la Casa Blanca para una América sin Drogas, y que dirigiría una oficina a nivel de gabinete llamada Agencia de Política para el Control de Drogas, desapareciendo así la Junta Nacional de Política de Drogas que estaba integrada por 17 miembros, entre otros el director de la CIA, el Departamento de Defensa, el Consejo Nacional de Seguridad y el jefe de asesores del vicepresidente.

La nueva Ley aumenta los medios financieros para el control de las drogas a niveles estatal y local, autoriza más recursos para la construcción de prisiones, para la DEA y los servicios de guardacostas y de aduanas, e incrementa las sanciones a los

72. José Antonio González Fernández. "Política de los Estados Unidos para Combatir al Narcotráfico". Agregaduría de la Procuraduría General de la República en la Embajada de México en los Estados Unidos de América. Mimeógrafo. 1989.

usuarios y a aquellos que las distribuyen o utilizan a menores de edad con los mismos fines. Aumenta, también, los recursos para el tratamiento y la educación y, en general, puede decirse que es la Ley que más ampliamente regula el problema desde la primera que se expidió en 1906.

El título IV de la Ley se titula "Control Internacional de Narcóticos" (73) y dedica nueve subtítulos para normar el proceso de "certificación". Con esto, la nueva legislación amenaza otra vez a los países que, a criterio del gobierno estadounidense, son considerados como productores o de tránsito de drogas y que no cooperan, a su juicio, con el esfuerzo para combatir este mal. En ese sentido, se vuelven a establecer diversas sanciones como son por ejemplo, el retiro de los recursos financieros que el gobierno estadounidense aporta para programas de erradicación de cultivos, el incremento de revisiones fronterizas, advertencias a turistas norteamericanos para no viajar a otros países o acciones especiales contra indocumentados, entre otras.

Las estipulaciones sobre la certificación no difieren substancialmente de las de la Ley de 1986 pero agrega que el Presidente deberá tomar en cuenta más elementos que antes para "certificar" plenamente a un país, por lo que habrá de analizar si han prosperado las investigaciones con relación a maltratos o delitos cometidos contra agentes estadounidenses, si los gobiernos extranjeros han respondido o no favorablemente a las solicitudes de Estados Unidos para la "persecución en caliente"

73. Raphael Francis Perl. "Congress, International Narcotics Policy, and the Anti-Drug Abuse Act of 1988". Journal of International Studies and World Affairs. Summer-Fall 1989. vol. 30, Nos. 2 v 3. pp. 18-44.

(hot pursuit) de narcotraficantes, si los gobiernos de otros países hacen del narcotráfico una política nacional y si los altos funcionarios de los mismos se encuentran involucrados en delitos de narcotráfico. Es en este apartado que se menciona a México y el caso del agente Enrique Camarena. Al mismo tiempo el título IV también sugiere la creación de fuerzas regionales antinarcóticos.

Asimismo, establece que son diez las agencias que básicamente se encargan de proporcionar información al gobierno estadounidense sobre la situación del narcotráfico en el mundo. Estas son: la Oficina de Narcóticos Internacionales (INM), la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), la Agencia para el Control de Drogas (DEA), el Departamento de Agricultura, la Agencia Central de Inteligencia (CIA), el Instituto Nacional de Abuso de Drogas (NIDA), el Servicio de Aduanas, el departamento de la Defensa y la Oficina Federal de Investigación (FBI).

Cabe señalar que la DEA, la principal agencia antidrogas estadounidense, tiene oficinas en 46 países y trabaja estrechamente con la Oficina Internacional de Narcóticos del Departamento de Estado (INM), con el FBI y con Aduanas. Entre las tareas fundamentales de este organismo están la recabación de información sobre organizaciones internacionales de narcotráfico a fin de evitar que lleguen las drogas a Estados Unidos, y coadyuvar para frenar el problema.

La nueva Ley antinarcóticos resalta como una preocupación fundamental del Poder Legislativo que las operaciones internacionales de drogas son una amenaza a la seguridad nacional.

ESTA LEY NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

de todos los países que forman parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) y sugiere establecer una fuerza antinarcóticos para el hemisferio occidental. Al respecto, la legislación da instrucciones al embajador estadounidense ante la OEA para que bajo la dirección del Secretario de Estado sensibilice a los miembros de esa organización y procure establecer esta nueva fuerza en el continente americano, al mismo tiempo que el Congreso recomienda al Presidente de Estados Unidos que, dependiendo del caso, analice la posibilidad de establecer unidades antinarcóticos en todo el hemisferio.

El Congreso justifica este tipo de medidas bajo la consideración de que el mercado mundial de drogas ilícitas puede tener un valor de hasta 500,000 millones de dólares, en la inteligencia que tan sólo en el mercado estadounidense puede ser de hasta una quinta parte de ese total (74).

En otro apartado de la ley, el Congreso sugiere al Ejecutivo que organice una conferencia internacional para combatir las drogas ilícitas invitando a los jefes de Estado y a los más altos oficiales del hemisferio. El objetivo de esa junta cumbre sería el desarrollar estrategias comunes, el intercambio de información y tratar de coordinar planes multilaterales.

Por otro lado, el Congreso responsabiliza a la Subsecretaría del Departamento de Estado, de quien depende la Agencia Internacional para Narcóticos, para que desarrolle un centro de entrenamiento en el Caribe donde participarían países del

74. José Antonio González Fernández. "Política de los Estados Unidos para Combatir al Narcotráfico". Op. Cit.

continente americano a fin de capacitarlos para combatir al narcotráfico.

Además, la Ley considera que el Presidente debe estudiar la posibilidad de lograr establecer una corte de carácter internacional para perseguir a los narcotraficantes acusados de cometer crímenes internacionales, en la inteligencia de que esa corte no ordenaría extraditar a los ciudadanos de Estados Unidos y de que en sus fallos se apegue a los privilegios y derechos de los ciudadanos estadounidenses que enmarca su Constitución.

De igual modo, la Ley manifiesta que se podrá dar asistencia militar para combatir el narcotráfico a países que así lo requieran, siempre y cuando tengan gobiernos democráticos, sean productores o de tránsito de drogas hacia Estados Unidos y que los órganos responsables para aplicar la ley no cometan mayores violaciones a los derechos humanos.

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

En la nueva legislación, el Congreso hace notar que en los últimos tiempos han aparecido en Estados Unidos bandas de jóvenes que consumen, transportan y, en general, trafican con drogas y que se han diseminado desde el sur de California a más de 50 ciudades de este país. Es por ello que el Congreso considera que evitar el abastecimiento de drogas hacia Estados Unidos es uno de los elementos específicos de su política contra las drogas, y por

consiguiente del programa que lleva a cabo la Agencia Internacional de Narcóticos del Departamento de Estado. Así, la Ley sugiere que el nuevo director de la Política Nacional para el Control de Drogas (Zar de las Drogas) apoye los programas de erradicación de plantíos que el INM promueve en otras naciones y procure evitar que proliferen las bandas juveniles.

La Ley contiene diversas disposiciones para regular el control de dólares depositados en bancos internacionales para evitar el lavado de dinero, al mismo tiempo que urge al Secretario de Estado a permitir que agentes de la DEA formen parte de las misiones diplomáticas de Estados Unidos, procurando tengan mayores facilidades para realizar sus trabajos de investigación al respecto.

También solicita al Departamento de Estado que revise los tratados de extradición que estén en vigor y que negocie la asistencia mutua legal con países considerados productores o de tránsito de drogas, a fin de lograr que esos gobiernos extraditen a sus nacionales si cometieron delitos relacionados con el narcotráfico, cuando así lo solicite Estados Unidos.

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

No cabe duda que en esta Ley el Congreso sigue dando prioridad al asunto del abastecimiento de drogas a Estados Unidos. Al respecto no sólo conserva su sistema de certificación

para terceros, sino que lo hace más difícil puesto que requiere que un país considerado como productor o de tránsito de drogas haya firmado un acuerdo bilateral con el gobierno estadounidense o forme parte de alguna convención multilateral de la que Estados Unidos sea participe, que dicho documento contenga disposiciones similares a sus tratados bilaterales, y que dé muestras fehacientes de que está aboliendo la corrupción.

Por otra parte, cabe señalar que el documento más trascendente que la administración Reagan produjo sobre narcotráfico, aparte de las dos Leyes anteriores, fue el que elaboró la Junta Nacional para Combatir las Drogas, el cual recomienda una estrategia nacional para el combate al narcotráfico. El 29 de junio de 1988, el entonces Procurador General Edwin Messe envió el estudio de la Junta al Presidente Ronald Reagan (75).

Paradójicamente, este documento no tuvo mucha difusión, no fue sujeto de análisis adecuado y sólo se dio a conocer en forma de folleto. Según el citado documento, las drogas amenazan los intereses nacionales de Estados Unidos; señala que más del 37% de los estadounidenses mayores de 12 años han consumido drogas alguna vez, y que en 1987 la mitad de los estudiantes en el último año de preparatoria informaron haber probado la marihuana y el 21% de estos confirmaron que la consumieron durante mayo de 1988, año electoral. Al mismo tiempo, señala que el abuso de drogas y la violencia provocada por las mismas ha llegado, incluso, a las escuelas primarias.

75. Ibidem.

Es en ese contexto que el documento señala que lo prioritario para el interés nacional estadounidense es contar con una nación libre de drogas para lo cual la estrategia para combatir las debe enfocarse no sólo a la oferta sino también a la demanda de las mismas.

2.4. La administración de George Bush: pocos cambios a la política antidrogas

Durante los dos primeros años del gobierno del Presidente George Bush, el narcotráfico se convirtió en uno de los temas más importantes de la agenda política de Estados Unidos, tanto interior como exterior; fue considerado nuevamente como el enemigo público número uno del país y como una amenaza para la seguridad nacional.

Al inicio de la administración Bush, el Gobierno estadounidense señalaba que el narcotráfico era la fuente principal de violencia en el país. Sin embargo, la tasa nacional de robos y asesinatos en enero de 1989 fue inferior a la de enero de 1987; el número de cocainómanos disminuyó a 2.9% millones en 1988, de 5.8 que había en 1985, pero de 1.6 en 1990 se pasó a 1.9 millones en 1991; de igual modo, el número de consumidores de marihuana se redujo de 20 millones en 1982, a 18.2 millones en 1985. Asimismo, durante 1988, los hospitales estadounidenses

registraron 3,308 muertes derivadas del uso de la cocaína, contra 390 mil relacionadas con el uso del tabaco y cien mil vinculadas directamente con el uso excesivo del alcohol (76). No obstante, tales cifras no dejan de ser impresionantes, pues siguen mostrando que el problema es aún muy grave.

Ahora bien, ¿por qué la administración Bush ha hecho del narcotráfico un asunto, y un proyecto central de gobierno?

La lucha contra el narcotráfico -enfocado desde una perspectiva policial y militar y no como un problema social y de salud- otorga los medios para llevar a cabo las políticas que buscan un mayor control de la población al interior de Estados Unidos. Esto va de la mano con el creciente deterioro en las condiciones de vida de la población negra, las minorías de habla hispana y, en general, con el crecimiento de las franjas de pobreza y de extrema miseria en ese país, lo que no es más que el resultado de las políticas económicas seguidas por el ex presidente Ronald Reagan en sus dos períodos de gobierno y que hoy su sucesor ha continuado. Así, controlar al narcotráfico es una buena forma de acentuar la vigilancia y la represión sobre estos sectores sociales, para quienes la democracia y el bienestar del mundo desarrollado son metas cada vez más lejanas.

En este contexto, el proyecto antinarcóticos de la actual administración estadounidense crea nuevas razones para los planes de control migratorio y para aplicar medidas discriminatorias contra los inmigrantes; de ahí que poco falta para que la premisa de "ilegal es igual a narcotraficante" sea oficialmente aceptada.

76. Raymundo Riva Palacio. "La verdadera de las drogas: chantaje político". El Financiero. 1 de febrero de 1991. pp. 22.

Cabe señalar que en la vida cotidiana de la frontera con México dicha premisa se ha patentizado y se estima que ganará más fuerza cuando se terminen de incorporar las Fuerzas Armadas al control fronterizo.

En materia de política exterior, la lucha contra el narcotráfico en la presente administración juega un papel clave en la estrategia de Estados Unidos. El giro en esta materia se hace evidente cuando, en la actualidad, para Washington pareciera ser "más peligroso un narcotraficante que un comunista". Panamá fue la primera nación víctima de esta estrategia con la invasión que sufrió en diciembre de 1989, cuando las tropas estadounidenses violaron la soberanía de ese país para deponer al general Manuel Antonio Noriega con el pretexto de que era un narcotraficante que debía ser juzgado por la justicia de Estados Unidos.

Por otra parte, sin duda alguna una de las manifestaciones más evidentes acerca de la política antidrogas del gobierno de George Bush fue la convocatoria y la consiguiente realización de la Cumbre Antidrogas de Cartagena, la cual se basó en los planteamientos de la actual administración. Sin embargo, el escenario internacional continuó siendo el mismo: en el banquillo de los acusados estuvieron los países andinos productores de coca: Bolivia, Colombia y Perú. Por la parte ofendida: Estados Unidos. La reunión se destacó por el enfrentamiento de las soluciones policiales y militares promovidas por el presidente Bush y las propuestas sudamericanas que se centran en los aspectos sociales y económicos del narcotráfico.

La creencia de que la reunión Cumbre de Cartagena no habría de modificar el consumo y el tráfico de drogas se convalida con las evidencias acerca de la poca seriedad con la que el Departamento de Estado estadounidense ha tomado tal tarea. En un informe difundido por la Oficina Internacional para Asuntos de Narcóticos de Estados Unidos se afirma que los funcionarios encargados del problema del narcotráfico son, en realidad, "de segunda categoría", muestran poca atención a su trabajo y tienen que luchar contra los limitados recursos asignados. En el mismo informe se contradicen todas las declaraciones de las autoridades de Estados Unidos que contemplan al problema como el de mayor importancia y se da la razón a quienes piensan que la retórica de Bush acerca del narcotráfico es una treta utilizada por la Casa Blanca para encubrir sus verdaderos objetivos de control y dominio sobre los países latinoamericanos.

2.5. El "Plan Antidrogas" del Presidente Bush

La política antinarcóticos del actual gobierno estadounidense se fundamenta en la "Estrategia Nacional e Internacional para el Control de Drogas", mejor conocida como Plan Antinarcóticos. Fue anunciada por el Presidente Bush el 5 de septiembre de 1989 y se reafirmó en un documento dado a conocer en enero de 1990. La nueva estrategia ha levantado expectativas

porque es la primera vez que el Gobierno Federal adopta un enfoque integral para enfrentar el problema y que incluye en un programa nacional el reconocimiento de que la demanda es un eslabón que no puede ser ignorado en la cadena del narcotráfico. Sin embargo, según los críticos del gobierno, el Plan insiste en tratar los síntomas y en ignorar la enfermedad.

La Estrategia está dividida en las siguientes "Prioridades Nacionales":

1. el Sistema Judicial en su aspecto penal;
2. rehabilitación de drogadictos;
3. prevención a través de la educación, la acción comunitaria y medidas en el lugar de trabajo;
4. iniciativas internacionales;
5. esfuerzos para la interdicción;
6. agenda para la investigación;
7. agenda para las actividades de inteligencia.

Cabe mencionar que no es la primera vez que el Presidente Bush ha estado al frente de acciones contra el narcotráfico ya que en 1981 participó activamente en la ley firmada entonces por el Presidente Reagan, y que permitía a los militares cooperar con las autoridades civiles de la materia. En 1983, el ahora Primer Mandatario pasó a ser jefe del Sistema Nacional de Intercepción de Narcóticos en las Fronteras, un mecanismo gubernamental que existe desde 1968. Con la Ley General de Control de la Delincuencia, de 1984, y con la adopción de la Ley de Control, Educación y Coerción sobre Drogas de 1986, en la que también tomó parte, se fueron creando mecanismos de coerción.

En su primer discurso televisado a todo el país desde que asumió la Presidencia, George Bush advirtió que la victoria contra las drogas no sería fácil ni barata, y aseveró que "es la situación más grave a la que se enfrenta el país hoy en día". En ese contexto, para 1990 el mandatario anunció el gasto de 7,900 millones de dólares para financiar la guerra contra las drogas, lo que equivale al cinco por ciento de los 150 millones que manejan los narcotraficantes en este país y que los estadounidenses gastan aproximadamente cada año en la compra de narcóticos (77) -para 1991 se destinaron más fondos: 11,100 millones de dólares-. Los opositores del gobierno republicano de Bush comparan la Estrategia con el gasto militar de 300 mil millones de dólares con objeto de preparar una guerra "que esperemos nunca tener que pelear" mientras que el Primer Mandatario adjudica tan sólo un centavo de cada dólar del gasto federal a "una guerra que ya estamos peleando y que estamos perdiendo". Asimismo, la suma destinada por Bush al combate a las drogas representa aproximadamente el 80% de lo que invierte actualmente el Pentágono en una sola arma dentro del Programa B-2 y, es más, cada capítulo del popular Miami Vice, que se trata de las peripecias de una unidad de la policía de Miami que combate el narcotráfico, cuesta 30% más que todo el presupuesto anual del verdadero escuadrón antinarcóticos de esa ciudad (78).

Ahora bien, la nueva estrategia del gobierno estadounidense pretende ser integral al considerar todos los aspectos relativos

77. "Bush anuncia hoy su estrategia antidrogas". Excelsior. 5 de septiembre de 1989. pag. 1.

78. Raimundo Riva Palacio. "La guerra desapareja". El Financiero. 28 de agosto de 1990. pag. 40.

al narcotráfico y la farmacodependencia. En ese sentido, combina por primera vez el enfoque interno y externo en el tratamiento del problema, desde la educación hasta la producción de narcóticos en los "países fuente", la radicalización de sanciones a usuarios y vendedores, y la rehabilitación de adictos. Además, establece que el combate al consumo de drogas es una de las prioridades más importantes, aunque sigue predominando la idea de que reducir la oferta es un componente esencial para disminuir el consumo. En este sentido, cabe señalar que por primera vez a nivel de gobierno, el Plan reconoce el carácter eminentemente internacional del fenómeno del narcotráfico y advierte que "nuestro país no puede asumir solo la responsabilidad o el costo del combate a las drogas" y señala que "tampoco podemos esperar enfrentar esta amenaza en forma efectiva sin apoyar o sin ser apoyados por otras naciones" (79).

Uno de los principales aspectos del Plan establece que se destinarán a Bolivia, Colombia y Perú, los principales productores de cocaína a nivel mundial, 2,000 millones de dólares en asistencia legal, económica y militar durante los próximos cinco años, de los cuales se mandarían inmediatamente 300 millones de dólares. La asistencia para Colombia es adicional a los 65 millones de dólares que se autorizaron durante 1989, como ayuda de emergencia para asistir al gobierno de Bogotá a resistir los ataques del Cartel de Medellín. Sin embargo, cabe destacar que los fondos para interceptar las drogas que entren al

79. "Cumbre continental sobre narcóticos, llamara Bush". Excelsior. 6 de septiembre de 1990. pag. 10.

territorio estadounidense se verán reducidos significativamente a 80 millones de dólares de los 1.5 mil millones que se destinaban anteriormente y, además, ese dinero se transferirá a otros programas (80).

Las iniciativas del Plan sobre la participación masiva del ejército y la presencia de asesores militares estadounidenses en el combate al narcotráfico, no sólo en las naciones productoras y de tránsito sino también en Estados Unidos -específicamente en la frontera con México- constituyen un elemento muy peligroso para la estabilidad de los países latinoamericanos debido a que expone a los militares a la corrupción que prevalece en el medio de las drogas, vulnera los sistemas de seguridad nacional de estos países y otorga poderes muy importantes a los propios militares. Por otra parte, la presencia de expertos estadounidenses puede implicar romper con los delicados equilibrios políticos internos.

El actual gobierno reconoce que, en gran medida, parte del problema es la adicción, especialmente a la cocaína en forma de crack, cuyo consumo en las vecindades pobres de las grandes ciudades va en aumento, en tanto que el uso frecuente entre la población blanca de clase media ha comenzado a disminuir. Sin embargo, a pesar de que el Plan identifica a la demanda de drogas como el "corazón" del problema, sólo 21% del presupuesto se dedica a la prevención del consumo de enervantes y rehabilitación de adictos. Los fondos que se destinan a esta parte del problema son modestos pues el Plan sólo promueve la expansión de programas piloto para sacar a los adictos de las zonas donde viven y darles

80. George J. Church. "Another war on drugs". Time. No. 37. September 11, 1989. pág. 25.

tratamientos adecuados para ayudarles a encontrar empleos, darles educación y orientación adecuada, así como apoyo social; también se pone especial énfasis en el cuidado de mujeres embarazadas y en los recién nacidos que tenderán a ser adictos en el futuro. De este modo, en el campo de la educación y la rehabilitación, el Plan destina 250 millones de dólares para programas federales de prevención pública de la farmacodependencia, 392 millones para la educación antinarcóticos y 740 para la rehabilitación de adictos.

De igual modo, el Plan anuncia la creación del Cuerpo Nacional de Prevención de la Farmacodependencia como órgano galvanizador de todos los esfuerzos voluntarios para prevenir el uso de narcóticos, sugiere la ampliación de exámenes de orina a empleados en los lugares de trabajo y la implantación en escuelas y universidades de programas de prevención, como condición para que esas instituciones califiquen para recibir fondos federales. Asimismo, la estrategia propone el gasto de 950 millones de dólares en programas de tratamiento de adictos y 355 millones para programas antidrogas bajo la responsabilidad del Departamento de Educación, además de que prevé un incremento sustancial en el gasto federal para la rehabilitación de usuarios; en ese sentido, el Presidente Bush reconoce que en el país más rico del mundo, sólo el 40% de los adictos puede obtener el tratamiento para superar su dependencia química.

Cabe señalar que esta política para tratar de reducir el consumo solamente puede tener efectos a largo plazo porque es imposible cambiar la actitud de la población adicta en unos cuantos años; es algo que forzosamente lleva mucho tiempo.

Sin embargo, por otra parte, el programa del Presidente Bush continúa dando alta prioridad a las actividades de intercepción de cargamentos, imposición de las leyes y castigo a narcotraficantes para lo cual destina dos terceras partes del presupuesto a esos fines. Para la persecución, aplicación de leyes y castigos la partida del Plan asigna 1,500 millones de dólares, los cuales se han de emplear en la construcción de nuevas cárceles y de campos de trabajos forzados para los convictos de delitos relacionados con drogas y estupefacientes ilegales; asimismo, la estrategia adjudica 350 millones de dólares para la revitalización de los sistemas judiciales y aplicación de penas severas. En este contexto, el Plan propone la pena de muerte para los principales narcotraficantes arrestados y convictos en Estados Unidos y pone especial énfasis en sus esfuerzos por destruir las redes del narcotráfico a través de la persecución de intermediarios, pilotos de aeronaves que transportan droga, "tintoreros" de dinero y correos. Asimismo, para combatir el uso casual de cocaína, el Plan recomienda a los estados de la Unión que "persigan y procesen todas las faltas relacionadas con las drogas" del mismo modo que hacen con los demás crímenes. Esto sólo ha amontonado aún más las apretadas cárceles y centros de rehabilitación de todo el país (81).

Para 1991, la administración Bush decidió destinar 10,600 millones de dólares a esta guerra. La mayor parte de esta suma, 71%, se destina a la represión y penalización, lo que incluye fondos para las organizaciones policiales, 1,500 millones para

81. "Bush anuncia hoy su estrategia antidrogas". Op. Cit.

la construcción de nuevas prisiones y 1,200 millones para acciones en este campo para el Pentágono. Los fondos para el tratamiento de drogadictos se incrementan 51%, a 1,300 millones, y para la prevención del consumo de drogas 65%, es decir, a 1,100 millones.

Ahora bien, uno de los aspectos que cabe resaltar en el Plan es que el Gobierno Federal otorga una enorme responsabilidad a los gobiernos estatales y locales y, en sí, al Poder Judicial para combatir al narcotráfico y disminuir la drogadicción ya que en un sistema político tan descentralizado como es el de Estados Unidos, en el que los gobiernos de los Estados, de las ciudades y el Poder Judicial tienen un papel fundamental en este asunto, el Gobierno Federal otorga facultades limitadas para presionarlos en el sentido que la Estrategia pretende orientar la lucha contra el narcotráfico y reducir la drogadicción. Así, la sola voluntad del Gobierno Federal por aplicar medidas punitivas o de prevención para aquellos que consumen drogas no será nunca suficiente si las autoridades judiciales, estatales y locales no asumen una posición similar al respecto.

En este sentido, debe recordarse que el problema del narcotráfico y de la drogadicción tiene distintos matices en este país ya que en unos Estados se llega a permitir la posesión y el consumo de marihuana en pequeñas cantidades, en tanto que en otros la penalización al consumo es muy severa. De ahí que no exista un tratamiento uniforme del problema en el país y, por tanto, el establecimiento de una estrategia homogénea como la que plantea la administración Bush puede ocasionar serias

resistencias en distintas regiones o ciudades, de acuerdo a su situación específica.

Por otra parte, otro de los objetivos contemplados en la Estrategia es el referente a la persecución de aviones sospechosos de transportar droga y la instalación de radares para contener el tráfico de cocaína, además del uso de satélites para detectar sembradíos de amapola, coca y marihuana en los países productores.

Es en ese contexto que en el discurso del 5 de septiembre de 1989, el Presidente Bush demandó de otras naciones su colaboración y esfuerzo contra el tráfico de drogas ya que, por sí solo, "Estados Unidos no puede asumir el costo o la responsabilidad para combatir este fenómeno", y agregó que "uno de los pilares de nuestra política internacional en materia de drogas debe ser la determinación de trabajar con otros países y motivarlos para que consagren sus propios recursos y esfuerzos en derrotar el tráfico" (82). Así, al motivar a los países productores y de tránsito, el presidente estadounidense debe "certificar" que los esfuerzos de estas naciones para suprimir la producción y el tráfico ilícito de drogas y el lavado de dinero "resultan adecuados o que cooperan plenamente con las actividades de Estados Unidos contra las drogas".

En este sentido, el capítulo de "Iniciativas de Política Exterior" de la Estrategia indica lo siguiente sobre este tema: "Si el presidente no certifica a un país, o si el Congreso desapruueba la certificación, Estados Unidos debe retener la mayor

82. George J. Church. "Another war on drugs" Op. Cit.

parte de su asistencia económica y militar junto con su apoyo a préstamos del Banco Mundial y otros organismos". El presidente retiene la opción de otorgar concesión comerciales.

"La amenaza de privación de la certificación puede volver tensas las relaciones con los países que nos interesan de manera importante desde el punto de vista de política exterior. Usada de manera apropiada, sin embargo, puede ser instrumento importante para motivar a gobiernos a ayudar a atacar el tráfico de drogas" (83). Con esto, el mecanismo de la certificación se convierte en un valioso medio político de sanción y justificación para las autoridades estadounidenses.

Por otra parte, es importante tomar en cuenta que el Plan establece que la agencia federal encargada de coordinar las labores de interdicción en la frontera suroeste será el Departamento del Tesoro, o sea Aduanas, quien además será la agencia líder de intercepción en tierra al estar apoyada por el Servicio de Inmigración y Naturalización. Esta función por mar y por aire corresponde a los Guardacostas.

Sin embargo, el Departamento de Estado es quien ha de coordinar los planes y programas antidrogas -en especial los realizados con México-, lo que ocasiona un aparente conflicto de competencias y responsabilidades ya que el Departamento del Tesoro es la dependencia responsable de las labores de interdicción, especialmente en la frontera con México.

83. Resumen de "La Estrategia Nacional para el Consumo de Drogas en los Estados Unidos". Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección en Jefe para Asuntos Especiales. México. 1990.

Cabe señalar que el Plan establece la creación del Centro Nacional de Inteligencia de Narcóticos para asegurar que todas las agencias implicadas en el combate a las drogas cuenten con la información estratégica y de inteligencia requerida para el cumplimiento de sus respectivas funciones.

Ahora bien, no hay garantía de que la ofensiva del Presidente Bush tenga más éxito que los esfuerzos de su antecesor. El Plan actual se mueve sólo un poco en la dirección correcta al modificar el énfasis en los caros e inefectivos intentos de cortar el suministro de cocaína y otras drogas ilegales provenientes del extranjero, a la reducción de la demanda al interior del país. Lo peor de todo es que, al igual que el Presidente Reagan, Bush está tratando de ganar la "guerra de las drogas" con muy pocos recursos --en 1991 sólo destinó 7,900 millones de dólares a su Estrategia--, pues la cantidad de dinero que se propone gastar es risible en comparación con la magnitud del problema. Cerca de mil millones, incluyendo 600 millones para educación y tratamiento es dinero fresco; casi 6,000 millones de dólares se componen de fondos del Gobierno que ya está gastando en el problema, y mil millones adicionales forman parte del programa anticrimen promovido por el Presidente Bush para la construcción de nuevas cárceles y contratación de agentes federales. Esto sólo ha hecho que muchos estadounidenses tomen ciertas acciones bajo su propio riesgo para tratar de llenar el vacío dejado por las agencias oficiales a nivel local, estatal y federal encargadas del problema.

Ahora bien, a más de tres años de que el Presidente Bush declarara la guerra contra la cocaína y otras sustancias, la venta de drogas sigue todavía en auge en Estados Unidos. Aún cuando la administración Bush menciona como avances algunos decomisos policiales y la acusación del alcalde de Washington; Marion Barry, de consumir crack, la opinión pública censura el uso de estupefacientes y la política antidrogas del Gobierno, pues dedica más energías a combatir al narcotráfico en el exterior; sin embargo, Bush afirma que esas medidas son el comienzo.

No obstante, durante 1990 se registraron algunos hechos que contradijeron el optimismo oficial: la violencia relacionada con la droga continuó en las ciudades estadounidenses, millares de bebés nacieron adictos a la cocaína y otras drogas ingeridas por sus madres, e informes preliminares indicaron que los incidentes relacionados con drogas no han bajado en las salas de emergencia.

Una política adecuada para buscar reducir el consumo de drogas en la sociedad estadounidense debe enfocarse en programas educativos de salud, hecha más para prevenir el consumo que para establecer reglas de persecución en terceros países. La política antinarcóticos de Bush es y seguirá siendo un fracaso para reducir el consumo de drogas y afectar a los narcotraficantes hasta que no se diseñe una estrategia correcta, de largo plazo y enfocada principalmente al enorme problema que representa la producción y el consumo al interior de ese país.

Capítulo 3

La Política Antinarcóticos de México

Como se mencionó en el primer capítulo de este trabajo, el problema del consumo de estupefacientes en México no es en realidad alarmante. No por ello no se toman las precauciones necesarias ya que se han puesto en marcha varias campañas para prevenirlo, así como la expansión y demanda de dichas sustancias.

Es en este contexto que a través de varios años el gobierno mexicano ha ido moldeando una política propia para el combate al narcotráfico. En ella se ha incluido la cooperación con otros países que tienen serios problemas a causa de este flagelo y, en algunos casos, se ha visto en la necesidad de incrementar esta lucha en aras de cooperar con mayor vehemencia con algunos países en particular. Este es el caso de la cooperación con Estados Unidos, pues la cercanía geográfica de las dos naciones hace que tengan problemas comunes referentes a la cuestión del tráfico ilícito de drogas, sobre todo en la zona fronteriza.

El actual gobierno mexicano tiene la certeza de que la mejor manera de combatir este flagelo es mediante una política coordinada al interior que responda a los intereses del país, pero que además haga preservar la soberanía y la integridad territorial.

Como se verá posteriormente, en no pocas ocasiones México ha estado sujeto a innumerables presiones internacionales por el problema del narcotráfico. En particular, ha sido el vecino del norte quien ha tratado de condicionar el cumplimiento de acuerdos de cooperación con México más para su propio beneficio que para el de nuestro país. En algunas ocasiones se ha tenido que ceder y en otras se ha podido mantener la postura adecuada para no perjudicar a los intereses de mexicanos.

La actual administración es, quizá, la que ha sabido delinear mejor el rumbo de la política antinarcóticos a fin de adecuarla a la realidad que vive el país y combinarla con los esfuerzos que realizan otras naciones que padecen el problema en cualquiera de sus fases. No obstante, el precio no ha sido poco ya que el narcotráfico ha agudizado el ya viejo problema de la corrupción y también, por desgracia, ha ocasionado que los representantes de la ley vulneren los derechos humanos en aras del combate a este problema. Estos son sólo algunos de los riesgos que todos los gobiernos que luchan contra el narcotráfico deben prever y afrontar. En el caso de México, se cambian estrategias, tácticas y hasta personas a fin de hacer que esta lucha sea lo menos costosa posible, sobre todo en lo que respecta a vidas humanas.

3.1. El esfuerzo de México en el combate al narcotráfico

Desde los primeros años del establecimiento de la campaña contra las drogas en México se hicieron evidentes cuatro realidades que a la fecha persisten. Primero: el hecho de que las áreas en las que se cultiva marihuana y amapola sean distantes, y a menudo inaccesibles, plantea la necesidad de utilizar equipo aéreo a fin de tener un mínimo de resultados. Segundo: sin el uso extensivo de herbicidas resulta prácticamente imposible realizar una campaña verdaderamente efectiva contra el cultivo de opio y marihuana. Tercero: cualquier esfuerzo por controlar y erradicar el cultivo y el tráfico de estupefacientes en México implica o acarrea situaciones de violencia. Cuarto: cada nuevo y acelerado esfuerzo gubernamental provoca una respuesta innovadora por parte de los narcotraficantes, un refortalecimiento de la producción y una mayor presión por parte del gobierno de Estados Unidos.

3.1.1. Los esfuerzos previos

Como se expuso en el primer capítulo de este trabajo, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el cultivo de adormidera se incrementó notablemente en el noroeste de México. Por ello, la Procuraduría General de la República propuso al Poder Ejecutivo la creación de una Junta Intersecretarial que coordinara una

campaña contra la producción y tráfico de estupefacientes. Dicha Junta se encargaría más tarde de coordinar a varias dependencias: a la propia Procuraduría General, las Secretarías de Salubridad y Asistencia, Gobernación, Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, para que lucharan contra la producción clandestina, los plantíos y el tráfico de drogas (84).

Fue en 1948 cuando por primera vez el gobierno mexicano instauró, por instrucciones del entonces presidente Miguel Alemán, una campaña para localizar y destruir los sembradíos clandestinos de adormidera, principalmente en los Estados de Sonora, Sinaloa y Durango, ya que en esas zonas "el auge del cultivo de estupefacientes era la resultante de diversas fuerzas como son: la gran demanda por Estados Unidos, las condiciones geográficas propicias de la región, la mano de obra disponible, la ausencia de planificación agrícola, el bajo nivel de vida del campesino y la corrupción" (85).

Sin embargo, durante los años cincuenta, los esfuerzos de México se vieron seriamente obstaculizados debido a la falta de aviones, refacciones y pilotos especializados. Paralelamente, en todo momento, el programa mexicano estuvo bajo el escrutinio crítico y creciente de las audiencias del Congreso de Estados Unidos.

No obstante, es hasta el gobierno de Luis Echeverría que se hace frente de manera más decidida a este complejo problema y se desarrollan diversas políticas:

84. Juan Barona Lobato. México ante el reto de las drogas. Procuraduría General de la República. México, 1976. pag. 39.
85. Oscar Noé Torres. Op. Cit. pag. 13.

- 1) la acción represiva, incluyendo la erradicación de cultivos clandestinos de adormidera y mariguana;
- 2) la lucha contra el narcotráfico;
- 3) el descubrimiento de laboratorios clandestinos, y
- 4) el desmantelamiento de grupos criminales organizados tanto nacionales como extranjeros.

Asimismo, al establecer su política contra las drogas, el gobierno mexicano consideró que al impedir y reprimir el tráfico ilícito de las mismas no se debería obstaculizar su uso terapéutico, considerándolo como legítimo.

Dicha política también tomó en cuenta el aspecto sanitario. Se consideró que el problema podría resolverse acelerando el desarrollo de la comunidad y que las tareas preventivas y represivas fueran complementadas con programas que tenderían a desarrollar y mejorar el nivel de vida de las zonas marginadas. Igualmente, se consideró necesario crear y ampliar sistemas de investigación científica, de prevención, de capacitación de personal, de tratamiento y de rehabilitación de los toxicómanos.

En el orden administrativo, el gobierno reforzó las estructuras jurídicas e institucionales, tanto para atender los nuevos problemas del consumo de estupefacientes y otras drogas nocivas en nuestro país, como para apoyar la actividad de carácter internacional para cumplir los tratados firmados.

Para facilitar la acción persecutoria de los delitos del tráfico ilícito de drogas en sus aspectos de siembra, cultivo, cosecha y tráfico, la Procuraduría General de la República dividió al país en trece zonas, estableciendo en cada una de

ellas una coordinación que, a su vez, era controlada desde un Centro de Operaciones ubicado en la capital del país.

Asimismo, se instalaron diversos sistemas de comunicación para formar una vasta región que cubriera el territorio nacional a fin de permitir el flujo de información con oportunidad y proximidad.

Para detectar los plantíos ilícitos, la Procuraduría General dispuso, y cuenta actualmente, con sistemas mecanizados y un centro de cómputo especializado. Con esos sistemas se obtuvieron importantes resultados en la ejecución del programa de siembra y el cultivo de estupefacientes.

Cabe señalar que el ejército mexicano dio, y continúa, dando apoyo a los programas antinarcóticos de la Procuraduría General.

Ahora bien, las actividades desarrolladas por México en la lucha contra la producción, el tráfico y el uso ilícito de drogas, tanto en el ámbito internacional -multilateral y bilateral- como en el interno, reflejan su inquietud y atención a este grave problema.

Así, en la esfera internacional, la acción de México se ha guiado por los principios rectores de su política exterior por lo que procura cumplir las obligaciones contraídas en las conferencias y convenios internacionales que han establecido el régimen internacional de la fiscalización de los estupefacientes y las sustancias psicotrópicas, y los mecanismos para prevenir y reprimir la producción, el tráfico y el uso ilegítimo de los mismos.

Desde hace cerca de 90 años, el gobierno mexicano ha participado en diversos foros internacionales sobre el combate al tráfico de drogas. El primer tratado que México suscribió fue la Convención Internacional del Opio, en La Haya (1912) y, de ahí en adelante, suscribió los siguientes tratados: la primera Convención de Ginebra (1931), la segunda Convención de Ginebra (1936), el Protocolo de Lake Success (1946), el Protocolo de París (1948), el Protocolo de Nueva York (1953), la Convención Unica de Estupefacientes de Ginebra (1962), la Convención de Viena sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) y el Protocolo de Modificación de la Convención Unica de Estupefacientes de Ginebra (1972). Dieciséis años más tarde, México se sumaría a la Convención de Viena de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Cabe destacar que en 1946, México fue uno de los miembros originarios de la Comisión de Estupefacientes, y desde entonces ha venido colaborando en la labor de fiscalización internacional, pero también en los organismos especializados de las Naciones Unidas que tienen nexos con dicha Comisión, como es el caso de la Junta Internacional de Estupefacientes, de la que también forma parte (86).

86. Secretaría de Relaciones Exteriores. "La acción de México contra el tráfico ilícito de estupefacientes". Memoria sobre la actuación internacional de México, 1974-1975. páo. 118.

3.1.2. El esfuerzo y las políticas actuales

El perfil político que México le ha dado al narcotráfico en los últimos años es sin duda menor que el otorgado por las autoridades estadounidenses, si bien el esfuerzo real que se ha hecho para combatir la producción, comercialización y consumo ha sido permanente y prioritario. Las acciones han centrado el manejo del problema en cuestiones de carácter jurídico y policiaco tanto en la producción como en la comercialización y el consumo; sin embargo, el fenómeno dista de tener el perfil y el carácter político que le otorga Estados Unidos.

La perspectiva del Gobierno mexicano ha sido insistir en el carácter mutuamente dependiente de la oferta de drogas ilícitas y la demanda a la que ésta responde. Más aún, se ha insistido en que no pueden obtenerse soluciones duraderas en la lucha contra las drogas en la medida en que la demanda se mantenga. Por otra parte, México también ha reiterado la necesidad de ofrecer alternativas de cultivo a los campesinos que puedan inducirlos a desistir de sembrar drogas ilícitas. Así, en la perspectiva mexicana sólo políticas dirigidas a combatir las causas profundas del tráfico ilícito de drogas pueden ser significativas en el control de este problema.

El actual Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari ha delineado una política antinarcóticos que responde a las necesidades e intereses del país en el campo de la lucha antinarcóticos la cual, además, favorece y fomenta la cooperación internacional para el combate de este flagelo siempre y cuando se

respeten los principios básicos de política exterior: soberanía e integridad territorial.

Así, por principio, México reconoce que el narcotráfico es un delito de carácter internacional, lo que se demuestra con el hecho de que sea Parte en los distintos instrumentos internacionales sobre la materia y que haya firmado y ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. En este contexto, también está consciente de que el problema requiere una solución multilateral.

Ahora bien, la tesis de México es que el narcotráfico debe combatirse por salud de los mexicanos, por seguridad nacional y por cooperación internacional.

Asimismo, establece que la lucha antidrogas debe realizarse con absoluto respeto a la soberanía, a la autodeterminación de los Estados y a las instituciones y régimen jurídico de cada país, y que su enfoque debe ser global, incluyendo todas las fases: consumo, demanda, cultivo, producción, oferta, tránsito, tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los farmacodependientes. El Gobierno mexicano ha expresado que está plenamente convencido de que deben atacarse las causas y no sólo los efectos del problema (87).

Así, considera que a fin de abatir la producción y el tráfico ilícito, también es indispensable esforzarse por atacar a fondo el renglón del consumo ilícito de drogas. Dado que este es un problema de alcance mundial, su solución, como ya se mencionó,

87. Secretaría de Relaciones Exteriores. El problema del narcotráfico: visión internacional. Op. Cit. pag. 91.

debe ser global. Al respecto afirma que de muy poco sirve a un país esforzarse en evitar la producción y el tráfico de drogas invirtiendo en ello grandes recursos si no se eliminan los mercados de demanda que, en manos del crimen organizado, promueven y alientan la producción.

Por ello, el problema de política más importante para México en este rubro no es reducir el consumo de drogas de los países consumidores -especialmente el de Estados Unidos-, sino disminuir los costos de perseguir a un gran número de productores y distribuidores y evitar las peligrosas consecuencias de la ineficacia de esto. Mientras las actividades del narcotráfico sean ilegales, el Gobierno mexicano tendrá que perseguir a quienes participan en ellas, sin poder eliminar el estímulo que ofrece la prohibición a productores y traficantes al encarecer el producto.

Con base en lo anterior, las autoridades mexicanas competentes han introducido en la legislación pertinente las modificaciones necesarias para cubrir todos los aspectos del delito del narcotráfico, de tal manera que las disposiciones nacionales sean congruentes con el marco jurídico internacional vigente. Al inicio de su Gobierno, en diciembre de 1988, el Presidente Salinas promovió ante el Poder Legislativo un paquete de reformas y adiciones al Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común, y para toda la República en Materia del Fuero Federal (artículos 24, 40, 41, 67, 150, 151, 172 bis, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199 y 201), al Código Federal de Procedimientos Penales (artículo 10. fracción VI, 61, 69, 123,

129, 136, 177, 178, 180, 181, 523, 524, 525, 526 y 527). A partir de tales reformas se aumentaron significativamente las penas y medidas aplicables a quienes cometan diversos delitos cuya persecución corresponde al Ministerio Público Federal, en el sentido de que tratándose de servidores públicos, las penas correspondientes privativas de la libertad se agravarán hasta una tercera parte.

Igualmente, se ampliaron las penas correspondientes a los delitos de abuso de autoridad, intimidación y cohecho en una mitad más, cuando los servidores públicos que los cometan sean miembros de alguna corporación policiaca (88).

Otras leyes y reglamentos que contienen disposiciones relativas al problema del consumo y tráfico de drogas son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 21 y 102), el Código Fiscal de la Federación (artículos 69 y 115 bis), la Ley General de Salud (artículos 3o. fracción XXI, 18, 112 fracción III, 184 bis, 191, 192, 193, 194 fracción I, 197, 198, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 301, 302, 303, 306, 404 fracción X, 414, 416, 421, 422, 423, 425 fracciones V, VI y VII, 455 y 467), la Ley de Extradición Internacional (completa), la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos (artículos 3o. fracciones V y VI, 7o. fracción VI, 46 y 47 fracciones I, III, XVI y XXI), la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (artículos

88. Procuraduría General de la República. Programa Integral 'Sin Fregua'. Documento para información intersecretarial. Noviembre 1990.

70. fracción I, 90. fracciones I, II, y III y 11), el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (título V completo) y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (artículo 39).

Ahora bien, por lo que respecta a la cuestión de la salud de la población, el Gobierno mexicano reconoce que el problema de consumo no es alarmante, más no por ello debe pasarse por alto ya que los efectos de las sustancias que se consumen -inhalantes y marihuana- son muy nocivos. Por esta razón, la política antinarcóticos de México se ha enfocado a prevenir el uso de las drogas para así impedir el aumento en el consumo de las mismas.

En lo referente a la cuestión de la seguridad nacional, el gobierno mexicano concede a su política antinarcóticos dos prerrogativas esenciales: preservar la ley y el orden en su territorio y conservar el monopolio en la impartición de justicia en el país. Esto porque el narcotráfico genera la proliferación de mafias disruptoras del orden social, la contaminación de los ámbitos financieros de la economía y la corrupción significativa de integrantes de los aparatos de seguridad. Así, la preocupación fundamental del gobierno es impedir el crecimiento desmesurado de un mercado que se ha declarado ilícito y mantener limitado el poder de los narcotraficantes.

Además, la referencia del narcotráfico como asunto de seguridad nacional obedece a dos razones: una de política interna, que señala que los narcotraficantes pueden minar la capacidad del Estado para mantener la ley y el orden, y otra de política exterior, centrada en evitar la aplicación

extraterritorial de las leyes nacionales y/o la persecución de narcotraficantes más allá de las fronteras del país (89).

Cabe señalar que son dos las principales amenazas que el gobierno mexicano considera atentatorias para la seguridad del territorio nacional y la soberanía: primero, el ingreso clandestino de narcotraficantes procedentes de otros países, en eventual colaboración y asociación con aquellos que tradicionalmente operan en suelo mexicano; y segundo, la participación más activa y no autorizada de agentes de la DEA en territorio mexicano (90).

Por lo que respecta a la cooperación internacional, México se ha sumado a las diversas iniciativas, tanto de la Organización de Naciones Unidas como de la Organización de Estados Americanos, para combatir el tráfico de enervantes conforme al derecho internacional. Destacan por su importancia las siguientes conferencias sobre la materia en las que ha participado: el XVII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la

89. María Celia Toro. "El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar? Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?" Blanca Torres, coordinadora. México. El Colegio de México. 1990. Mimeógrafo. 90. Es importante apuntar que, hasta hace unos años, el concepto de seguridad nacional no había sido central, ni en el ámbito político conceptual, ni en el operativo de México, pues los conceptos de soberanía e independencia nacional habían respondido política y operativamente a los principales retos de la seguridad nacional, entendidos estos como las amenazas a la seguridad nacional provenientes del exterior. Sin embargo, en los últimos años, los sectores oficiales han empezado a usar el concepto, lo que parece ser reflejo de una cierta insuficiencia en los intereses operativos del concepto de soberanía para abarcar todas las posibles amenazas a la seguridad nacional como son, por ejemplo, el descubrimiento de enormes riquezas petroleras en zonas cercanas a la frontera sur del país, los conflictos internos de las naciones centroamericanas o la importancia que Estados Unidos da al tratamiento de algunos asuntos internos de México.

Organización de Naciones Unidas, la Conferencia Ministerial Mundial para Reducir la Demanda de las Drogas y Combatir la Demanda de la Cocaína, y las dos últimas Reuniones de Ministros sobre el Consumo, la Producción y el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (91).

Ahora bien, en el marco de la Convención de 1988, el gobierno mexicano negocia acuerdos bilaterales sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia. Al respecto, ya ha firmado instrumentos de esta naturaleza con Estados Unidos, Venezuela, Colombia, Guatemala, Costa Rica, Reino Unido, Belice, Canadá, Ecuador, Cuba, Jamaica, Chile, Bolivia, Honduras, Perú, Unión Soviética e Italia. Además, se están negociando acuerdos similares con Argentina, Francia, Suiza y Trinidad y Tobago.

Cabe señalar que los acuerdos en cuestión, incluyendo el suscrito con Estados Unidos -que para México es el más importante-, reconocen que el problema del narcotráfico debe atacarse integralmente bajo cuatro grandes rubros: 1) prevención y reducción de la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, control de la oferta, suspensión del tráfico ilícito y tratamiento y rehabilitación; 2) establecen la resolución de brindarse mutuamente la cooperación necesaria para el combate efectivo del narcotráfico y la farmacodependencia dadas las características del fenómeno de naturaleza y alcance

91. Palabras Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores, ante el Senado de la República. 4 de abril de 1990.

internacionales; 3) estipulan que se apegan al espíritu de las recomendaciones del Plan Amplio y Multidisciplinario de Actividades Futuras en Materia de Fiscalización del Uso Indebido de Drogas, adoptado en Viena de 1987 en el seno de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; y 4) se animan en el cumplimiento de las obligaciones internacionales a que da lugar la Convención de Viena de 1988.

Asimismo, los acuerdos no facultan a las autoridades de una de las partes a emprender en la jurisdicción territorial de la otra el ejercicio y el desempeño de las funciones cuya competencia esté exclusivamente reservada a las autoridades de esa otra Parte por sus leyes o reglamentos nacionales.

En el ámbito de la cooperación, los acuerdos establecen que las Partes definirán la asignación y aplicación de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para la ejecución de programas concretos -pero siempre en la medida de sus posibilidades presupuestales- entre los que destacan la reducción de la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; erradicar los cultivos ilícitos y establecer programas de sustitución para el desarrollo de cultivos ilícitos; reglamentar la producción, importación, exportación, almacenamiento, distribución y venta de insumos, productos químicos, solventes y demás precursores químicos cuya utilización se desvía a la elaboración de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; y establecer sistemas de intercambio de información en materia de combate al narcotráfico y a la farmacodependencia

con absoluto respeto a la competencia de las autoridades nacionales.

Los acuerdos también establecen la creación de una "Comisión Mixta Permanente de Cooperación contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia" para que funja como mecanismo de cooperación con funciones tanto de operación como de consulta (92).

Por las razones de política interna y exterior expuestas, el Gobierno del Presidente Carlos Salinas ha decidido fortalecer su política antidrogas mediante una mayor inversión de recursos para controlar el mercado de esas sustancias y una acción más eficiente contra los narcotraficantes asentados en el territorio nacional. Ha creado una policía antinarcóticos y ha reconocido su vulnerabilidad frente a la fiscalización de estupefacientes en otras naciones y los riesgos que implicaría la participación de policías de otros países -como sería la estadounidense- en la persecución de este delito.

En su Tercer Informe de Gobierno, el Presidente Salinas reiteró que el narcotráfico "se combate sin cuartel, desmantelando organizaciones, decomisando estupefacientes y castigando a culpables en grados y niveles sin precedente en nuestra historia (...) El valor de lo incautado este año, a precio de mercado, es equivalente a la deuda externa del país. Pero el fin justifica los medios; si en la persecución de narcotraficantes, si en esta guerra en tiempos de paz se violan

92. "La Cooperación Bilateral y Multilateral en la Lucha contra el Narcotráfico". Ponencia que presentó el Lic. José Antonio González, director en Jefe de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dentro del Foro de Consulta Popular sobre Factores Externos y el Contexto Internacional para el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Marzo de 1989. Mimeo. no.

los derechos humanos, los responsables seguirán siendo severamente castigados" (93).

ASEGURAMIENTOS Y DETENCIONES DE 1989 A 1990

CONCEPTO	1989	1990	1991**
semilla de mariguana*	6,180.9	2,812.5	2,081.5
semilla de amapola*	622.6	357.3	333.54
mariguana*	752,512.2	594,778.6	221,247.89
goma de opio*	560.2	208.9	94.6
heroína*	174.3	212.1	146.24
morfina*	4	4.0	0
cocaína*	39,523	49,879.6	44,206.99
sicotrópicos	348,426	561,045	203,025
vehículos terrestres	4,076	3,443	2,123
aeronaves	78	66	39
embarcaciones	13	17	6
armas	9,441	7,408	3,845
municiones	270,602	292,825	46,685
detenidos nacionales	20,211	17,209	8,287
detenidos extranjeros	465	245	129

* dado en kilogramos

** cifras hasta noviembre de 1991

FUENTE: Procuraduría General de la República, Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud. Sistema Estadístico Uniforme sobre Narcotráfico

3.2. Las entidades encargadas del problema

En el plano nacional, México ha desplegado diversas actividades a través de diversas dependencias para encarar el fenómeno del narcotráfico.

93. Carlos Salinas de Gortari. Tercer Informe de Gobierno. 10. de noviembre de 1991.

contra la Salud. Esta dependencia encabeza todos los operativos policíacos a nivel nacional para el combate al narcotráfico; en la Secretaría de Relaciones Exteriores se instituyó la Dirección en Jefe para Asuntos Especiales, encargada de coordinar la gestión internacional y de difundir en el extranjero los esfuerzos realizados por México en la materia. Para auxiliarla en esta tarea se designó a funcionarios específicos en las representaciones mexicanas de Nueva York, Washington y Viena. Con el mismo propósito, la Procuraduría General de la República estableció una Agregaduría en la embajada de México en Estados Unidos.

En México, en la lucha contra el narcotráfico participan además otras dependencias del Poder Ejecutivo. Tal vez la más importante por los recursos humanos, materiales y financieros que aporta es la Procuraduría General de la República; le siguen las Secretarías de Defensa, Marina, Salud, Gobernación, Educación Pública y el Gabinete de Seguridad Nacional de la Presidencia de la República, así como diversos organismos descentralizados, los cuales se avocan más bien a la prevención del uso indebido de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

Por lo que respecta a la erradicación de cultivos, producción, decomisos y otras actividades relacionadas con el problema, el Ejército y la Fuerza Aérea, en coordinación con la Procuraduría General de la República, desempeñan un papel importante. Estas entidades realizan una importante labor al localizar y destruir plantíos ilícitos, desmantelando laboratorios donde se elabora la droga y desarticulando las redes

que transportan, distribuyen y venden los estupefacientes y sicotrópicos.

En el campo de la prevención contra el uso indebido de drogas, cuya campaña tiene una relación directa con la reducción del consumo y la demanda de las mismas, interviene el Consejo Nacional de las Adicciones, que es presidido por el Secretario de Salud.

Cabe señalar que el Consejo se creó por orden presidencial en julio de 1986 y está integrado por organismos sociales, tanto públicos como privados, como son las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comercio y Fomento Industrial, Gobernación, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de Psiquiatría, el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, el Consejo de Salubridad General, Centros de Integración Juvenil, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Confederación de Cámaras Industriales, el Congreso del Trabajo y la Academia Nacional de Medicina.

Por su parte, el Instituto Mexicano de Psiquiatría realiza una importante tarea de investigación epidemiológica a fin de mantener un diagnóstico actualizado del problema en México respecto al conocimiento de la extensión del consumo, de los grupos afectados y de las tendencias del fenómeno.

Ahora bien, entre los programas a los que se ha dado mayor impulso a nivel gubernamental están el Programa de Atención a la Farmacodependencia (ADEFAR), puesto en marcha por la Procuraduría General en 1985, el cual se centra en proporcionar orientación a la juventud acerca de los peligros que representa el uso indebido de estupefacientes; asimismo, capacita en la materia a los representantes de la comunidad y los profesionistas que atienden los diversos comités de ADEFAR.

Otro esfuerzo en este sentido es el que realizan los Centros de Integración Juvenil, que cuentan con instalaciones en todo el país y con el Centro de Información de América Latina. La acción de los mismos se enfoca hacia dos objetivos: la educación para la salud, mediante la información, la orientación y la capacitación, y la atención a la farmacodependencia.

Esta institución opera con fondos proporcionados por el Gobierno Federal, gobiernos estatales, municipales y el sector privado. Se rige por una Asamblea de Asociados cuyos integrantes representan a la comunidad y por un Patronato Nacional, encargado de ocuparse del manejo de la institución.

Por lo que respecta al dinero confiscado, cabe señalar que, por acuerdos entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto, las sumas decomisadas a los narcotraficantes se depositan en un fideicomiso establecido entre la Procuraduría General de la República y otras dependencias del Ejecutivo. En caso de que al término de los procedimientos penales respectivos se resuelva la culpabilidad de los presuntos

Ejecutivo. En caso de que al término de los procedimientos penales respectivos se resuelva la culpabilidad de los presuntos implicados, esos recursos se utilizan para fortalecer el sistema de procuración e impartición de justicia.

ASEGURAMIENTOS Y DETENCIONES DE LAS DEPENDENCIAS
ENCARGADAS DE 1989 A 1991

Septiembre 1991

CONCEPTO	PGR	SDN	SM	TOTAL 1991
semilla de marihuana	5.5	133.1	.75	1,101.6
semilla de amapola	11	28.8		247.9
marihuana	9,359.5	15,075.7		107,184.7
goma de opio	20.4			83.2
heroína	8.5			137
morfina				
cocaína	3,813.7			33,030
sicotrópicos	978			85,025
otras drogas	.1			52.7
vehículos terrestres	116	30		1,557
aeronaves	2			34
embarcaciones	1			5
armas	7	497		2,974
municiones	1,663			32,809
lab. clandestinos				6
detenidos nacionales	485	147	1	6,234
detenidos extranjeros	12	1		84

FUENTE: Procuraduría General de la República, Coordinación General para la Atención de Delitos contra la Salud. Sistema Estadístico Uniforme sobre Narcotráfico

Capítulo 4

El Narcotráfico en la Relación México-Estados Unidos

4.1. La cooperación con el vecino del norte: la más importante para México

El flujo ilegal de gente, drogas y mercancías ha alcanzado en la actualidad un volúmen sin precedentes en ambas direcciones en la línea fronteriza mexicano-estadounidense. A pesar de que las dos naciones comparten una extensa frontera -lo cual es una ventaja natural para el contrabando de todo tipo de artículos, incluyendo el abastecimiento de drogas- la ineficacia de las políticas estadounidenses para combatir el narcotráfico y el ambiente económico propicio para esta actividad que existe en nuestro país debido al bajo ingreso per cápita -un octavo del de Estados Unidos- la participación de México en el gigantesco mercado de estupefacientes del vecino del norte hubiera sido mucho mayor si el gobierno mexicano no hubiera intervenido para reducirla. Sin embargo, la reducción de los plantíos mexicanos ha ocasionado un incremento de los mismos cultivos en Estados Unidos, América Latina y Asia, por lo que no han disminuido ni la oferta ni la demanda de drogas.

Ahora bien, el tráfico ilegal de drogas ha convertido a la frontera en el límite territorial más concurrido del mundo, y posiblemente en ninguna otra parte del planeta dos naciones que representan a la sociedad en vías de desarrollo -México- y al mundo industrializado -Estados Unidos- se enfrentan una a la otra tan abierta y abruptamente para luchar en el combate del mal de nuestros días: las drogas.

Con frecuencia se supone que mediante su política antidrogas, el gobierno mexicano contribuye a disminuir el consumo de narcóticos entre la población estadounidense. Desgraciadamente, no existe ninguna evidencia que permita pensar que el gobierno de México tiene en realidad la capacidad de influir sobre la demanda de drogas en Estados Unidos, aunque se lo proponga ya que, en principio, el gobierno estadounidense ha sido extremadamente ineficiente para prevenir la expansión de la demanda. Además, por más esfuerzos que haga, México no puede evitar que los narcotraficantes busquen lugares nuevos para sus plantíos, ni que tracen nuevas rutas para llegar al mercado estadounidense, ni mucho menos influir en el precio de las drogas en ese país para que disminuya el consumo.

No obstante, por décadas, México ha realizado un esfuerzo constante y amplio para erradicar e interceptar los estupefacientes que van hacia ese mercado, pero también ha tenido que acceder a algunas de las peticiones de cooperación bilateral sugeridas por el gobierno estadounidense, en la mayoría de los casos cediendo a presiones de diversos tipos a fin de evitar

conflictos severos de los que seguramente sería el más perjudicado.

Finalmente, vale la pena señalar que los dos países han acordado algunas formas de cooperación para reducir la disponibilidad de estupefacientes con la esperanza de disminuir su producción, contrabando y consumo.

4.1.1. Desde el inicio hasta la década de los ochenta

Analizando los antecedentes históricos, puede decirse que la cooperación entre México y Estados Unidos para contrarrestar el tráfico ilícito de drogas se remonta al año 1930, cuando se inició con un canje de notas diplomáticas, por medio de las cuales cada gobierno se comprometió a proporcionarse información acerca de los traficantes prófugos de la justicia que se internaran en uno u otro país, y respecto de aquellos de los que se sospechase o sobre quienes hubieran indicios de que habían cruzado la frontera. Este fue un arreglo administrativo de ayuda policiaca para perseguir a los traficantes de drogas. Asimismo, en esa década comenzaron a llegar a México los primeros agentes antinarcóticos de Estados Unidos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, y prácticamente hasta los inicios de la década de los sesenta, comenzó una segunda etapa. A iniciativa de Estados Unidos, que advertía el aumento de toxicómanos en el país, se celebraron una serie de conversaciones informales en Washington y en la Ciudad de México a fin de

redoblar los esfuerzos en contra del tráfico internacional de estupefacientes. A finales de 1961 "por primera vez el gobierno de Estados Unidos suministró a precio reducido el equipo aéreo, terrestre y armamento para ser utilizado en la campaña de localización y destrucción de plantíos" (94). Los resultados fueron impresionantes, particularmente en términos de la cantidad de plantíos de opio que fueron destruidos. Sin embargo, la demanda de drogas en Estados Unidos aumentaba exponencialmente.

No fue sino hasta finales de la década de los sesenta que el gobierno estadounidense comenzó a presionar al mexicano para que accediera a poner en práctica los programas de cooperación bilateral que mejor convinieran a sus intereses. El primer programa llevado a cabo por Estados Unidos en ese sentido fue la famosa "Operación Intercepción", cuyos méritos y errores serían materia de debate en los próximos años. Sin embargo, no cabe duda que dicho operativo fue el preámbulo para la cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico al constituir un hito en la "diplomacia de las drogas" entre México y Estados Unidos, a la vez que dio la pauta para el cambio de la campaña mexicana en el combate al narcotráfico.

La "Operación Intercepción" estuvo encabezada por los subsecretarios del Tesoro y de Justicia, y consistió en una ofensiva terrestre y marítima para evitar el contrabando de drogas procedentes de México. Consecuentemente, la frontera fue vigilada con extremo rigor. Los treinta y un pasos de peatones y

94. Juan Barona Lobato. Op. Cit., pág 172.

vehículos sufrieron serios congestionamientos a ambos lados de la frontera ocasionando problemas al tráfico y comercio.

Cabe señalar que los estudios previos al operativo concluían que de nuestro país procedía el 80% de la marihuana que circulaba en Estados Unidos, el 20% de la heroína y un volumen intermedio de anfetaminas y barbitúricos (95).

Las críticas que recibió el gobierno estadounidense por las consecuencias de la "Operación Intercepción" fueron agudas y severas tanto en ese país como en México, por lo que varios parlamentarios de ambas naciones se reunieron para revisar el contenido de la operación.

Las autoridades estadounidenses se negaron a aceptar la ineficiencia de la operación, y argumentaron que con esa medida se presionaba al gobierno mexicano para que intensificara sus prácticas antidrogas. Cabe destacar que durante el tiempo que duró el operativo, el ejército y la policía de México multiplicaron sus esfuerzos en la quema de plantíos de marihuana y amapola y en la aprensión de traficantes de drogas.

En tanto, hubo quejas de algunas autoridades sanitarias estadounidenses que señalaron que la "Operación Intercepción" había dado pie al uso de drogas "fuertes", como la heroína - proveniente de los países asiáticos- y el LSD, como resultado del alza en el precio de la cannabis, considerada menos exótica.

Por su parte, los comerciantes y empresarios mexicanos agrupados en la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio

95. Richard Craig. "Operación Intercepción: una política de presión internacional". Foro Internacional. Octubre-diciembre, 1981. pag. 230.

(CONCANACO) acordaron poner en marcha la "Operación Dignidad" para hacerle contrapeso al operativo estadounidense. Dicha operación consistió en instar a la población mexicana a que se abstuviera de cruzar la frontera y lo hiciese sólo en casos de extrema urgencia, a fin de que aquellos nacionales que laborasen o trabajaran en "el otro lado" pudieran pasar de manera expedita. Asimismo, se pretendió evitar que el mexicano fuese sometido a una inspección vejatoria y humillante.

Cabe señalar que la "Operación Intercepción" y sus secuelas pusieron de manifiesto la vulnerabilidad de los ingresos mexicanos por concepto del turismo fronterizo. Pero no todo fue pérdida, pues parece que también se redujeron en buena medida los gastos de nacionales mexicanos en las ciudades fronterizas de Estados Unidos. Sin embargo, las consecuencias negativas del operativo alcanzaron a otros campos de la relación entre México y Estados Unidos. Existen dos ejemplos: por una parte, la intermitente campaña del tomate, que obedeció a la presión de los cultivadores estadounidenses que, con distintos grados de éxito, trataron de interceptar las exportaciones mexicanas del fruto; por otra, los sindicatos estadounidenses, que estaban decididos a bloquear las manufacturas ensambladas en las plantas maquiladoras fronterizas (96).

En octubre de 1969 se puso fin a la "Operación Intercepción" y los gobiernos de Estados Unidos y de México dieron paso a la "Operación Cooperación" por la cual convinieron en colaborar en el combate a las drogas, tratar de manera más específica los

96. Ibidem, pág. 234.

problemas de los estupefacientes, la marihuana y otras drogas y darles soluciones inmediatas, ajustar los procedimientos de inspección de tránsito de peatones y vehículos por medios terrestres, marítimos y aéreos; por su parte, México convino en intensificar su programa contra la producción y tráfico de estupefacientes, marihuana y otras drogas peligrosas.

Desde entonces, se iniciaron las reuniones periódicas de un Grupo Conjunto de Trabajo, bajo la presidencia de los Procuradores de Justicia de ambos países, con objeto de examinar los progresos realizados en los programas de cooperación bilateral para abatir las fuentes de producción de estupefacientes, destruir los plantíos de marihuana y otras drogas nocivas y hacer más efectivo el intercambio de información policiaca para combatir a los promotores financieros y traficantes internacionales de drogas.

Asimismo, a partir de la "Operación Cooperación", México estableció una campaña permanente en todo el territorio nacional, cuyo objeto fue "... destruir plantíos, investigar propietarios, localizar laboratorios y decomisar drogas, coordinar mediante estrategias la detención de los responsables, y efectuar su traslado a las autoridades correspondientes" (97). Bajo el mecanismo de este nuevo operativo, ahora bilateral, el esfuerzo de México y Estados Unidos contra las drogas mejoró hasta 1985.

En este contexto, México realizó varias campañas durante los años setenta y ochenta a fin de cooperar con el Gobierno estadounidense para combatir el narcotráfico. En 1975 se puso en

97. Oscar Noé Torres. Op.Cit., pag. 25.

marcha la "Operación Trizo" que era un programa orientado a desalentar el cultivo de drogas mediante el uso de insecticidas como el paraquat, el cual sigue teniendo éxito en las actuales campañas de erradicación de los mismos.

En tanto, el Gobierno de Estados Unidos se esmeró en convencer al de México de que la efectividad del programa antidrogas radicaba en eliminar el producto ilícito en su misma fuente y así, a principios de 1976, el Gobierno mexicano lanzó la "Operación Cóndor" por la cual puso en marcha un programa sin precedentes de localización de cultivos de drogas y su consecuente destrucción con herbicidas antes de que pudieran cosecharse. Expertos de ambos países calificaron a la "Operación Cóndor" como una verdadera "guerra a las drogas" sin precedentes en el mundo. Al finalizar 1977, las autoridades mexicanas y estadounidenses confirmaron que existía menos heroína mexicana en Estados Unidos y que se había reducido su calidad. A raíz de este operativo, México se convirtió en un ejemplo para Washington de lo que podía lograrse con decisión y cooperación, y sirvió para elevar la imagen internacional del país, aunque después, en la década de los ochenta, surgieron muchas presiones. Puede decirse que la "Operación Cóndor" es la falange del programa contemporáneo contra estupefacientes en México.

Hay que mencionar que el éxito del programa mexicano-estadounidense para la erradicación de cultivos en la segunda mitad de los años setenta se midió en términos del número de plantíos destruidos y la extensión de las áreas fumigadas, de la menor participación de la heroína y marihuana en el total de

drogas enviadas al mercado norteamericano y de la "cordialidad" de las relaciones entre agentes policíacos de ambos países.

Ahora bien, en 1984, en respuesta a los empeños de los traficantes por ampliar, camuflar y diversificar el cultivo, el Gobierno mexicano incrementó su campaña de erradicación de la adormidera y la cannabis a través de programas en los que fue auxiliado por Estados Unidos. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la Secretaría de la Defensa puso en marcha sus operaciones "Gavilán", "Dragón", "Jaguar" y "Cóndor", entre otras, mediante las cuales se destruyeron 82,684 plantíos de amapola y 40,777 de marihuana diseminados en 14,696 hectáreas en diversas zonas del país (98).

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se calcula que aproximadamente 50 elementos estuvieron involucrados en el combate al narcotráfico; más de dos tercios del Ejército Mexicano se dedicó a la erradicación de cultivos, y más del 60% del presupuesto de la Procuraduría General de la República se destinó a combatir el narcotráfico (99). Tal sólo para el año de 1980 se calculaba que México gastaba de cuatro a cinco dólares en la campaña contra el narcotráfico, por cada dólar estadounidense de ayuda. Por lo que se refiere a la ayuda que Estados Unidos destinó a México, el Programa para el Control Internacional de Narcóticos de ese país otorgó al gobierno mexicano 15.1 millones de dólares, básicamente para eliminar la producción de marihuana

98. Ibidem, pag. 26.

99. Procuraduría General de la República. El esfuerzo de México: Campaña contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia.

Estadísticas 1986-1987. México. Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos. 1987. pag. 11.

a través de herbicidas -cuyo uso está prohibido en el país vecino del norte (100)-. Esa cantidad es mínima comparada con los recursos que México asigna: la Secretaría de la Defensa informó que para 1987 el gobierno mexicano destinó dos tercios del presupuesto militar, lo que en ese año equivalió a medio millón de dólares diarios.

Hasta aquí, es importante establecer que la acción unilateral de Estados Unidos en los años sesenta fue responsable, en parte, de la renovación, expansión e intensificación de la campaña del combate al narcotráfico en México. Y, como resultado directo de la "Operación Intercepción", México llegó a admitir públicamente que la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes planteaban un serio problema al país, de manera que empezó a hacer frente a esta cuestión como parte integral de su campaña nacional.

4.1.2. La cooperación de los últimos años.

El Gobierno mexicano pasó de considerar el problema del narcotráfico como exclusivamente estadounidense en los sesenta, a aceptar su responsabilidad en la solución de un asunto internacional en los setenta. Esa visión aún prevalece. Así, durante más de 40 años, la respuesta de México frente a las crecientes demandas de cooperación de Estados Unidos ha sido la

100. Samuel I. del Villar. "El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: el fracaso de una política y una alternativa". México y Estados Unidos: el Manejo de la Relación. Riordan Roett (compilador). Op. Cit. pág. 266.

de empeñar cada vez más recursos humanos y financieros en la campaña de erradicación y persecución de traficantes que tienen en la mira el mercado estadounidense. Cabe señalar que el cúmulo de fracasos de las políticas norteamericanas para combatir el narcotráfico han creado cargas insoportables para México debido a los recursos humanos y materiales que se tienen que emplear.

México ha dedicado una gran parte de sus mecanismos y recursos jurídicos y de seguridad nacional a la erradicación de plantíos e interceptación de drogas destinadas al mercado del norte consciente de que "ningún otro país en el mundo hace tanto por la juventud de Estados Unidos como México" (101). Sin embargo, la función de México no debería ser esa -proteger la salud de los estadounidenses- ya que esa tarea debería corresponder al Gobierno de ese país. Más bien, la responsabilidad primordial del gobierno mexicano es sólo, y debería únicamente ser, la de proteger el territorio, vida, propiedades, y seguridad de sus ciudadanos. La cooperación no implica precisamente tener que hacerse cargo y combatir de lleno el problema que padece Estados Unidos.

Ahora bien, México siempre ha tenido prioridad en los programas internacionales de Estados Unidos para el control de narcóticos -aunque en los últimos años la atención se ha concentrado en el tráfico de cocaína procedente de Colombia- y en la erradicación de plantíos de marihuana. Prueba de ello son los 48 acuerdos bilaterales que se han firmado sobre el problema; la

101. Declaración del subprocurador de general de México, Luis Porte Petít, "Mexicano and the Narcotics Traffic: A Growing Strain in U.S. Relations". New York Times, 20 de octubre de 1986, pag. 2A.

mayor, más antigua y efectiva campaña de erradicación -en los setentas-, y el operativo más extenso de la DEA en el extranjero (cerca de sesenta agentes). Además, en la última década, el gobierno mexicano fue el que recibió más fondos del Departamento de Estado para la fiscalización de estupefacientes.

El mejoramiento de la relación México-Estados Unidos desde el inicio de las administraciones Salinas y Bush creó el ambiente propicio para lograr una cooperación más estrecha y una mejor coordinación de esfuerzos en el terreno del combate al narcotráfico, el cual fue uno de los temas prioritarios de los dos gobiernos al comienzo de su gestión.

Entre los temas que actualmente integran las agendas de trabajo sobre narcotráfico de las dos naciones destacan los relativos al fortalecimiento de las acciones tendientes a combatirlo, así como la lucha contra la delincuencia asociada como es el contrabando de armas, robo de vehículos, control y vigilancia de precursores químicos, lavado de dinero y desmembramiento de organizaciones delictivas. Por lo que respecta a la cooperación bilateral, ésta se da -y se ha dado- básicamente en tres rubros: técnica y financiera, jurídica y policiaca.

En lo referente a la asistencia técnica y financiera, ambos gobiernos han estado dispuestos a negociar acuerdos de colaboración cuando han creído compartir intereses. Este es el caso, por ejemplo, de los programas de erradicación emprendidos en los años setenta, cuando Estados Unidos otorgó asistencia técnica y financiera debido a la escasez de recursos del gobierno mexicano.

Otra forma de cooperación técnica es la de la asistencia a través de la concesión de naves y equipos especializados. Sobre esto hay varios ejemplos: el contrato existente entre la Procuraduría General de la República (PGR) y la Bell Helicopter Service, Inc., la adquisición del gobierno mexicano de dos aviones Citation y el arrendamiento de nueve helicópteros tipo UH-1 de McDonnell Douglas. Cabe señalar que este tipo de cooperación no debería implicar que efectivos antidrogas estadounidenses intervengan directamente en la lucha antinarcóticos de México. Sin embargo, lo hacen a pesar de que el Gobierno del Presidente Salinas ha establecido en reiteradas ocasiones que "los esfuerzos para prevenir el cultivo, la siembra y la comercialización de drogas ilícitas en el territorio nacional son responsabilidad exclusiva del Gobierno de México y son realizadas sólo por mexicanos" (102).

El Gobierno mexicano se ha mostrado dispuesto a colaborar con Estados Unidos en el campo de la cooperación jurídica, la cual se manifiesta principalmente a través de la ratificación que ambos países dieron a la Convención de Viena de 1988, y que postula que los países firmantes de la misma deben celebrar acuerdos bilaterales y multilaterales para combatir al narcotráfico.

En este contexto, ambos países firmaron el "Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia", -el último de una larga serie de acuerdos

102. "Presiones sobre la droga". El Nacional. 31 de enero de 1991. pág. 2.

bilaterales, cuyas características se expusieron anteriormente, y el cual entró en vigor el 30 de julio de 1990-. Asimismo, también rubricaron un Tratado de Asistencia Jurídica Mutua (TAJM) que entró en vigor el 3 de mayo de 1991. No entró en vigor anteriormente debido a que el Senado estadounidense trató de introducir dos "entendimientos" que el gobierno mexicano consideró inaceptables (103). Este tipo de tratados "son preferibles a la práctica reciente de la extradición, que ha empezado a perder su propósito original para convertirse en un instrumento que permite eludir disposiciones constitucionales y suplir deficiencias de los sistemas de justicia nacionales" (104). En este sentido, cabe señalar que el asunto del doctor Humberto Alvarez Machain se ha convertido en una franca intromisión en los asuntos internos de México.

103. Dichos entendimientos consistieron en dos iniciativas de enmienda del senador Jesse Helms: 1) "Nada en el presente Tratado requiere o autoriza la implementación de legislación, o cualquier otra acción de los Estados Unidos de América, que esté prohibida por la Constitución de los Estados Unidos".

2) "De conformidad con el derecho que tiene Estados Unidos derivado de este Tratado para negar las solicitudes que sean contrarias a su orden público o intereses, Estados Unidos negará una solicitud de asistencia cuando la autoridad central, previa consulta con todas las dependencias competentes en materia de inteligencia, narcóticos y política exterior, tenga información precisa en el sentido de que algún alto funcionario que tenga acceso a la información proporcionada en base a este Tratado, realiza actividades de narcotráfico o promueve la producción o distribución de narcóticos".

* Traducción no oficial.

Hay que aclarar que, al ratificar el TAJM, el gobierno de México declaró que "... observa que los Entendimientos que acompañan el Instrumento de Ratificación de los Estados Unidos fueron propuestos de manera unilateral. El Gobierno de México manifiesta que, considerando que los Entendimientos no producen efecto jurídico para México o para los Estados Unidos que modifique el Tratado, éste deberá ser cumplido por las Partes en los términos exactos del mismo".

104. María Celia Toro. "El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?". Op. Cit. Mimeógrafo.

Durante los dos primeros años del Gobierno del Presidente Salinas, la cooperación con Estados Unidos ha sido mucho mayor que los esfuerzos de administraciones anteriores lo que "permite manifestar que se han superado los esquemas en los que se establecían geografías de culpa", por lo que ahora "México demanda una mayor cooperación internacional para combatir el narcotráfico integralmente..." (105).

En un reporte titulado "Reflexiones del Procurador General de Justicia de Estados Unidos y Dictámenes de la DEA" se explica que las acciones del presidente Salinas "han ido más allá de las palabras", ya que en los últimos dos años -1989 y 1990- se quemaron 69,775 plantíos de amapola y 77,000 de marihuana, correspondientes a 5,999 y 7,888 hectáreas, respectivamente (106). Sin embargo, estas acciones son hasta cierto punto eficaces debido a que los narcotraficantes se las ingenian para encontrar zonas para los cultivos, además de que conlleva dolorosos costos en vidas humanas: en los dos primeros años de la actual administración perecieron más de 60 elementos, tanto de la Judicial Federal como del Ejército. Con ello, México sacrifica no sólo recursos económicos sino también humanos en aras de una lucha en la que Estados Unidos no pone el empeño ni los recursos que debería.

El documento estadounidense también hace referencia a las demás actividades realizadas por México en el período mencionado. Entre los datos que sobresalen está la detención de 21,517

105. "Urge una mayor cooperación internacional: Luis O. Porte Petit". Uno más Uno, 25 de octubre de 1990. pag. 1.

106. "Reconoce Bush la Lucha mexicana antinarcotráfico". La Jornada, 27 de noviembre de 1990. pag. 12.

individuos acusados de tráfico de estupefacientes y que los aviadores de las autoridades federales mexicanas, tanto militares como policíacas, efectuaron 57,823 horas de vuelo, cubriendo así una extensión de 2'906,474 kilómetros cuadrados (107).

Por su parte, la Oficina de Control de Drogas de la Casa Blanca ha aseverado también que la colaboración de México con Estados Unidos es muy aceptable, pues el porcentaje de la cocaína que pasaba por territorio nacional en la década de los ochentas, 70%, ha disminuido con lo que, según esa Oficina, en un mediano plazo tal reducción habrá de redundar en la disminución del consumo del país (108).

Sin embargo, es necesario establecer que, aunque el gobierno mexicano invierte gran cantidad de recursos con afán de destruir plantíos y decomisar drogas, la disparidad de recursos policíacos dedicados a perseguir el mercado de drogas entre México y Estados Unidos es obvia y dificulta la cooperación. Hasta 1988, alrededor de 580 miembros de la Policía Judicial Federal se dedicaban a identificar y detener narcotraficantes. El presupuesto de la Procuraduría General de la República en 1988 era equivalente al 10% del presupuesto anual de la DEA en ese mismo año (109).

En el corto plazo, la desviación de recursos escasos hacia las actividades del combate contra las drogas significa desproteger a gran parte de la población y generar mayores niveles de violencia en las zonas donde figuran los

107. Ibidem.

108. "La erradicación del narcotráfico no está en manos de EU: DEA". EL Financiero. 5 de diciembre de 1990, pag. 31.

109. Sergio García Ramírez. El Narcotráfico: un Punto de Vista Mexicano. México. Editorial Porrúa. 1988. pp. 72-74.

narcotraficantes. Así, las consecuencias de una creciente erosión en los aparatos de seguridad de México y la posibilidad de perder control político sobre algunas zonas del país, como por ejemplo en los estados de Sinaloa, Durango y Tamaulipas, son difíciles de calcular.

Pero los efectos negativos no sólo quedan ahí, pues a nivel de la diplomacia bilateral los costos para México son altos ya que el narcotráfico altera la agenda de negociaciones con el vecino del norte. En los últimos años el tema pasó a ocupar el primer lugar en la larga lista de conflictos, y ahora es uno de los principales, a pesar de que en principio se trata de un "programa de cooperación".

Finalmente, es necesario establecer que la cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico tiene una cara opuesta a los logros del Gobierno mexicano que tanto elógian las autoridades antinarcóticos estadounidenses pues, como ya se mencionó, independientemente de que compromete gran cantidad de recursos humanos y materiales, en muchos casos esta lucha ha ocasionado la violación de los derechos humanos de cientos -sino miles- de personas que no siempre han estado involucradas en el tráfico de drogas. En este contexto es importante resaltar la declaración del ex "zar de las drogas", William Bennett, en el sentido de que "una ola desmedida de arrestos es prioridad número uno para la guerra contra las drogas" (110). Dicha aseveración tiene mucho que ver con el empeño con que tanto México como los

110. "Will Bennett and his drugs war". The Washington Post. 10 de febrero de 1989. pag. 2A.

demás países de América Latina cooperen con Estados Unidos en el combate al narcotráfico.

Cabe señalar que la violación de esos derechos es un mal endémico en México, pero ahora con la lucha antidrogas se ha hecho más patente y varios casos de severas violaciones y atropellos han salido a la luz. En su mayoría, las cárceles de México se han saturado de gente que supuestamente participa en el negocio de las drogas, como por ejemplo, campesinos a quienes se les culpa de cultivar plantas de marihuana y amapola, y que en realidad no se dedican a esas actividades. Esto se puede interpretar como un intento del Gobierno mexicano por presentar una imagen limpia a Washington con el fin de convencer a la administración del Presidente Bush de que es serio el afán de librar la "guerra antidrogas". El esfuerzo es efectivamente serio, pero no siempre se detienen y juzgan a los culpables pues hay intereses -económicos y de poder- de por medio y por ello hay que encontrar "otros" culpables (111).

111. El periodista estadounidense David Werner publicó su artículo "El árbol de la droga" en la revista mexicana Nexos (No. 156, diciembre 1990), donde denuncia el caso de los miembros de una familia campesina del estado de Sinaloa que son aprehendidos, torturados y encarcelados por dedicarse al cultivo de marihuana.

4.2. El narcotráfico como instrumento de presión de Estados Unidos hacia México

A mediados de 1988, siete años y medio después de que el presidente Reagan asumiera el poder con el objetivo explícito de mantener el liderazgo estadounidense en América Latina, las relaciones de Estados Unidos con esa región se encontraban profundamente deterioradas. La relación México-Estados Unidos es un caso revelador de lo que ha ido mal en la región.

Entre 1945 y los primeros años de la década de los setenta las relaciones entre ambos países fueron básicamente estables y no tuvieron conflictos importantes. Más aún, Washington dio por hecho la llamada "relación especial", -o alianza tácita entre las dos naciones- y, en términos generales, los políticos estadounidenses dedicaron poco tiempo, energía y recursos a los asuntos mexicanos. Por supuesto, se dieron puntos de fricción constantes durante ese período; por ejemplo, la inmigración ilegal a Estados Unidos, la oposición de México a romper relaciones diplomáticas con Cuba, la negativa a establecer un acuerdo de comercio bilateral y su renuencia a ingresar al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

A principios de los años setenta empezaron a presentarse serios puntos de conflicto entre ambos países. La meteórica carrera de México como productor y exportador de estupefacientes -marihuana y heroína- al mercado estadounidense llevó al régimen de Nixon a tomar medidas unilaterales en la frontera; tal es el

caso de la Operación Intercepción la cual marcó, al menos simbólicamente, una importante ruptura en la evolución de las relaciones bilaterales, por lo que varios dirigentes mexicanos concluyeron que el país ya no podía esperar un trato favorable de Estados Unidos, y que las relaciones ya no tenían nada de "especiales".

La política exterior del régimen de Luis Echeverría (1970-1976), que entre otros elementos se caracterizó por instaurar un control sobre el capital extranjero con la Ley de Inversiones de 1973, y su objetivo, hecho público, de diversificar las relaciones económicas del país a fin de reducir la dependencia mexicana de Estados Unidos, exacerbaron la relación bilateral, mostrando claramente sus grietas. Asimismo, la posición con respecto a Centroamérica del Presidente José López Portillo (1976-1982), agudizó aún más las fricciones bilaterales.

En 1980, a pesar de los síntomas de crecientes tensiones bilaterales, la mayoría de los políticos estadounidenses aún consideraban a México un país aliado y subordinado que cooperaba con ellos. A raíz de la crisis de los energéticos de 1979 se convirtió en una prioridad norteamericana estrechar lazos con un país rico en petróleo.

Los políticos estadounidenses, incluido el entonces candidato republicano a la Presidencia, Ronald Reagan, suponían que los dirigentes mexicanos estarían dispuestos, y hasta entusiasmados por adoptar una política de integración económica acelerada con Estados Unidos. Sin embargo, el Gobierno encabezado por José López Portillo se rehusó a negociar un nuevo tratado

comercial con Washington, e intentó utilizar las reservas de hidrocarburos recién descubiertas en el país para solicitar préstamos de capital al exterior y lograr acuerdos comerciales más favorables para México.

Esas decisiones económicas, aunadas a una política más activa en Centroamérica, generaron fricciones con el régimen del Presidente James Carter durante 1979 y 1980, e indignaron al nuevo gobierno de Reagan durante 1981 y 1982. El rápido deterioro de la economía mexicana que culminó con su colapso en 1982, la decisión del presidente López Portillo de nacionalizar la banca ese mismo año, y su negativa de firmar un paquete de estabilización con el Fondo Monetario Internacional (FMI) durante los últimos seis meses de su gestión, aumentaron todavía más las tensiones entre Washington y la ciudad de México (112).

La dimensión formal de las relaciones bilaterales mejoró notablemente durante los primeros dos años del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), como resultado de la diplomacia "silenciosa" desplegada por ambos países y del cumplimiento estricto que hiciera el gobierno mexicano de las condiciones impuestas por el programa de austeridad negociado con el FMI al principio de la nueva administración. No obstante, esta mejoría pronto mostró ser retórica y superficial pues a fines de 1984 y durante 1985 resurgieron con gran fuerza las fricciones entre los dos países por la renovada crisis económica de México, por las crecientes diferencias en el tratamiento de la deuda

112. Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer. México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico 1776-1988). 2a. edición. México. Fondo de Cultura Económico. 1989. pp. 177-232.

externa, comercio, inmigración y tráfico de drogas y, sobre todo, por el cada vez mayor resentimiento de Reagan por la política mexicana en Centroamérica, la cual era criticada por Washington de "obstruccionista" y "contraproducente" (113). Constantine C. Menges, un asistente especial del Presidente en asuntos de seguridad nacional, apoyaba la creación de una "campaña de persuasión" para que los líderes mexicanos revisaran su política en esa región. Aunque nunca se instrumentó formalmente, el plan subrayaba la creencia de Reagan de que la seguridad hemisférica estaba en Centroamérica (114).

En una reunión celebrada en Nueva York en marzo de 1982, el entonces secretario de Estado Alexander Haig y el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, habían disentido abiertamente sobre la ayuda militar estadounidense a El Salvador y su apoyo a los "contras" nicaragüenses. Posteriormente, el Consejo de Seguridad Nacional estadounidense (CSN) elaboró planes para aumentar la presión diplomática sobre México y evitar que dicho país mantuviera su política exterior activa e independiente en Centroamérica. En una directiva presidencial secreta de 1984, el presidente Reagan autorizaba a sus funcionarios a "intensificar sus esfuerzos diplomáticos con el gobierno mexicano

113. Bruce Michael Baglev. "Interdependencia y política estadounidense hacia México en los años ochenta". México y Estados Unidos: el Manejo de la Relación. Riordan Roett, compilador. México. Ed. Siglo XXI. 1989. pp. 299-301.
114. Constantine C. Menges. Inside the National Security Council: The True Story of the Unmaking of Reagan's Foreign Policy. New York. 1988. pp. 118-123.

para que éste reduzca su apoyo diplomático al gobierno de Nicaragua" (115).

En agosto de 1985, el entonces secretario de Relaciones Exteriores de México, Bernardo Sepúlveda, criticó abiertamente la línea dura del régimen de Reagan y su política antisandinista; en respuesta, el coronel Oliver North, miembro del CSN, filtró información falsa en periódicos estadounidenses en la cual se afirmaba que, al parecer, México habría aprobado la visita de una flotilla naval soviética al puerto de Veracruz. Se afirma que esta filtración iba a ser la "primera salva" de una "campaña antimexicana" en los medios informativos de Estados Unidos planteada por la CNS. Sin embargo, esto se suspendió cuando en septiembre de 1985, la ciudad de México sufrió un terremoto devastador (116), aunque siguieron las presiones del gobierno estadounidenses para que México cambiara su política hacia Centroamérica.

Ahora bien, el anuncio de agosto de 1982 del Presidente López Portillo sobre la incapacidad para cumplir con el compromiso de la deuda externa, seguido de la imposibilidad del régimen de Miguel de la Madrid para resolver la crisis económica en ascenso, fueron factores que también nutrieron la creciente presión de Washington hacia México. En 1983-1984 surgieron algunas señales esperanzadoras de recuperación económica, pero a fines de 1985 y principios de 1986 la crisis cobró renovado vigor. Ello incrementó la vulnerabilidad de México con respecto a

115. Alfonso Chardy. "The case of Mexico: from the alliance, to pressure, to distrust". The Miami Herald. 27 de diciembre de 1987. pag. 14A

116. Ibidem.

Estados Unidos y alimentó todavía más los resentimientos y frustraciones ya expresados públicamente por funcionarios estadounidenses a raíz de la muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena. La creciente ola de inmigración ilegal exacerbada por los problemas económicos de México y por la crisis provocada por la deuda externa ahondaron aún más la susceptibilidad de Washington y condujeron al régimen de Reagan a presionar todavía más al vecino país para que realizara importantes reformas económicas internas.

Lo anterior se combinó con acusaciones hacia el Gobierno mexicano por los resultados del proceso electoral de 1985 y 1986, especialmente en la región norte del país. Ello alimentó la "preocupación" en los círculos políticos de Estados Unidos por la incapacidad del PRI para preservar la estabilidad política tradicional del país y, por ende, de salvaguardar los intereses económicos, políticos y estratégicos que Estados Unidos tiene en territorio mexicano.

Así, la creciente "preocupación" de Reagan por la inestabilidad económica y política mexicana, y sus posibles efectos negativos para los intereses de seguridad estadounidenses, tuvieron como consecuencia que el año 1985 marcara un parteaguas en la evolución de las relaciones bilaterales contemporáneas de los dos países: se inicia un período de críticas y recriminaciones públicas que no tienen precedente en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial. La tortura y el asesinato por narcotraficantes del agente de la DEA Enrique Camarena y de su piloto ocasional, Alfredo Zavala, -"con

ayuda de antiguos y actuales funcionarios de la policía mexicana-sirvió como catalizador a los cinco años de presión del régimen de Reagan contra México y, por tanto, precipitó denuncias virulentas en Washington. Esta reacción se intensificó a raíz de subsecuentes revelaciones sobre una supuesta corrupción generalizada provocada por el narcotráfico en los niveles altos de la Secretaría de Gobernación y la Policía Judicial de México, y por la lentitud con que se perseguía a los asesinos de Camarena (117).

Con este hecho, el gobierno de Reagan substituyó radicalmente la costumbre de ejercer presiones por discretos canales diplomáticos y comenzó a emplear una estrategia de críticas públicas "al régimen anticuado, inoperante y corrupto de México".

A partir de la muerte del agente de la DEA, el narcotráfico se convirtió en uno de los temas de mayor fricción de la agenda bilateral mexicano-estadounidense y en uno de los instrumentos más idóneos de Estados Unidos, tanto para justificar sus críticas y campañas de desprestigio hacia México, como para presionarlo en temas que son de su interés, como por ejemplo, la cuestión migratoria -al que vincula con el tráfico de drogas-; también involucra otros problemas que tampoco tienen relación alguna con las drogas como son comercio, deuda externa, ecología, política hacia Centroamérica, etc.

El Gobierno mexicano es vulnerable a la presión estadounidense: si algo desagrada al vecino del norte puede

117. William Branigin. "Mexican antidrug campaign failing to stem flow in U.S.". The Washington Post. 10 de agosto de 1987. pag. A11.

repercutir en una actitud severa en los términos de pago de la deuda externa; influir para que los organismos financieros internacionales restrinjan la concesión de créditos al país; en el deterioro de las relaciones comerciales bilaterales -México realiza cerca del 70% de su comercio con Estados Unidos- o perjudicar al sector turístico, entre otras medidas.

Un ejemplo que ilustra el esfuerzo de México por dar una imagen de rudeza en el combate a las drogas fue el arresto del capo Miguel Angel Félix Gallardo, uno de los narcotraficantes más importantes de México, a principios de 1989. El 10 de abril de ese año el diario New York Times informó que la administración Bush estaba pensando en aconsejar al Fondo Monetario Internacional (FMI) que negara a México un préstamo de 3,500 millones de dólares que necesitaba para evitar el incumplimiento del pago de su deuda externa. Al día siguiente, el diario publicó en primera plana el arresto de Gallardo y de varios policías, al cual calificó como el "golpe" más grande de oficiales del Gobierno mexicano en la historia del país. Al día siguiente de los arrestos, el Times anunció que el FMI aprobaba el préstamo para México (118).

Como se mencionó en capítulos anteriores, el narcotráfico se convirtió en la prioridad número uno al inicio de la administración Bush. Debido a que -sobre todo durante el período de Reagan- políticos estadounidenses con frecuencia culpaban al Gobierno mexicano de negligencia y corrupción en esta área, la administración Salinas comenzó su sexenio haciendo todo lo

118. David Werner. "El árbol de la droga". Néxos. Vol. XIII. No. 156. Diciembre de 1990.

posible para demostrar que se estaban tomando medidas enérgicas respecto a ese problema: al término de su primer año, la nueva administración informó que había decomisado estupefacientes equivalentes a lo capturado en los seis años del régimen anterior: se decomisaron 34,290.3 kg de cocaína y 607.9 kg de opiáceas, se destruyeron 500,061 kilos de marihuana y se erradicaron 7,463 hectáreas sembradas de amapola y marihuana (119).

Con lo anterior queda claro que, independientemente de que México combata al narcotráfico por seguridad nacional, salud de la población y cooperación internacional, también responde a las presiones ejercidas por Washington.

En las siguientes líneas se presentan algunos ejemplos que demuestran como Estados Unidos presiona al Gobierno mexicano. Estos son: el caso Camarena, que aún está vigente en la agenda bilateral; la concesión de la "certificación" la cual, hoy por hoy, tal vez sea uno de los instrumentos de presión más sutiles; y la militarización en la frontera común.

4.2.1. El caso Camarena y el deterioro de la relación con Estados Unidos

En la primavera de 1985 un acontecimiento dominó las relaciones entre México y Estados Unidos: un grupo de narcotraficantes secuestró, torturó y asesinó al agente de la DEA

119. Procuraduría General de la República. Programa Integral Sin Tregua. Diciembre de 1989.

Enrique Camarena y a su piloto ocasional, Alfredo Zavala. La forma en que se manejó este hecho y las reacciones que provocó lo convierten en un ejemplo de los temas recurrentes que condicionan las relación bilateral de los dos países.

Este suceso expuso las tensiones latentes por el combate al narcotráfico en las relaciones de Estados Unidos con México y, en consecuencia, la reacción del Congreso estadounidense y sus ramificaciones en el Gobierno de ese país se fueron agravando. La prensa estadounidense le dio un matiz político al asunto, al grado de pretender vincularlo con la asistencia que Estados Unidos presta a México en la lucha antidrogas.

Es preciso señalar que los agentes de la DEA se han venido acreditado ante el gobierno mexicano desde los años setentas como funcionarios diplomáticos y/o consulares, para realizar actividades exclusivamente de intercambio de información con las autoridades mexicanas en materia de narcotráfico; nunca para operar en el territorio nacional, lo que, sin embargo, sucede pues trabajan casi sin ninguna restricción.

En un principio, la prensa mexicana prestó muy poca atención a las desapariciones; su cobertura se limitó, esencialmente, a un anuncio discreto de los hechos. Al principio las investigaciones mexicanas carecieron de brillo y el Gobierno estadounidense expresó su insatisfacción.

En la ciudad de México, el entonces embajador John Gavin, y el director de la DEA, Francis M. Mullen, concedieron una conferencia de prensa para denunciar el extenso negocio de drogas en México dirigido hacia su país, la amplia corrupción de varios

funcionarios del gobierno que lo sustentaba y la "ineficiencia policiaca". Entre otras cosas, revelaron que 75 individuos, organizados en 18 bandas, controlaban este tráfico y que 38% de la heroína que entraba a Estados Unidos provenía de México. Por su parte, Mullen dio a conocer que se habían asignado a México 30 agentes de la DEA de tiempo completo (120). Esta conferencia fue el inicio de una campaña del gobierno estadounidense para presionar a México a fin de que se "decidiera" a tomar cartas en el asunto.

Ese segundo dato motivó la primera reacción mexicana de importancia. Muchos expresaron asombro ante la circunstancia de que agentes extranjeros actuaran en territorio mexicano con el conocimiento y la anuencia del Gobierno de México y se consideró que implicaba una violación clara e intolerable de la soberanía nacional.

En los primeros días después de los secuestros, la presión de Estados Unidos ante la supuesta lentitud de la investigación el Gobierno mexicano creció. Para expresar su descontento, la embajada estadounidense ofreció 50,000 dólares por cualquier información sobre los secuestros y en los reportajes que comenzaron a aparecer en la prensa de aquel país quedó asentado que las autoridades norteamericanas estaban molestas no sólo por la falta de energía en la investigación, sino por indicios de que funcionarios y policías mexicanos estaban "vendidos" a los

120. Juan David Lindau. "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos: el caso Camarena Salazar". Foro Internacional. Vol. XXVII, no. 4. Abril-junio 1987. pag. 564

narcotraficantes y, por consiguiente, obstaculizaban las pesquisas o eran cómplices.

Ahora bien, la muerte o desaparición de varios ciudadanos estadounidenses en el Estado de Jalisco el año anterior había propiciado una oleada de reportajes en la prensa de ese país; los artículos describían una situación en la que los turistas debían temer por su vida. El secuestro de Camarena revivió esas historias y el Departamento de Estado consideró, incluso, la posibilidad de emitir un Travel Advisory -advertencia oficial de peligro para los viajeros- respecto a esa región de México. Por la importancia considerable del turismo para la economía mexicana, esa medida habría causado severos daños al país. Irónicamente, fue el embajador John Gavin, quien se había convertido en el centro del descontento mexicano por el manejo que comenzó a darle al problema, el que bloqueó algunas políticas que habrían tenido efectos dafinos, entre ellas precisamente el Travel Advisory.

Sin embargo, el Gobierno estadounidense tomó una medida que marcó la culminación de la crisis: se anunciaron inspecciones aduanales extraordinarias a lo largo de la frontera con México, lo que se conoció como "Operación Intercepción II". Según fuentes de la embajada norteamericana en México, la decisión fue tomada porque "los secuestradores intentarían introducir a Camarena Salazar a Estados Unidos" (121). No obstante, estaba claro que el bloqueo era una forma en que el gobierno de aquel país

121. Time, 14 de marzo e 1985. pág. 30.

manifestaba su descontento y ejercía presión sobre las autoridades mexicanas.

Numerosos presuntos responsables por la muerte de Camarena fueron detenidos y procesados tanto en Guadalajara -lugar de los hechos- como en el Distrito Federal; inclusive, algunos de ellos fueron sentenciados por delitos contra la salud; tal fue el caso de los narcotraficantes Rafael Caro Quintero, Ernesto Fonseca Carrillo - 116 y 144 años de cárcel, respectivamente -, Miguel Angel Félix Gallardo y Juan Ramón Matta Ballesteros, culpados tanto de la muerte de Camarena como de traficar drogas ilegales. Los tres primeros fueron sentenciados en México y al último se le sigue juicio en Los Angeles.

Sin embargo, la DEA no quedó satisfecha con esos arrestos. La muerte de Camarena y las particularidades del caso, fueron y siguen siendo una "causa de honor", por lo que el caso se ha convertido en un asunto emocional colectivo, o mejor dicho, una obsesión colectiva. La publicación que hizo el semanario "Proceso" de los nombres de los agentes de esa organización asentados en México complicó aún más la relación de la DEA con el Gobierno mexicano (122).

A finales de 1989, después de la primera visita a Washington del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el gobierno estadounidense presionó para que se reabriera el caso. Por su parte, de octubre de 1989 a mediados de 1990, de manera unilateral, la administración Bush tomó las siguientes medidas:

122. "La DEA: sus 57 hombre en México actúan con inmunidad diplomática". Proceso, No. 703. 23 de abril de 1990. pp. 6-10.

- acusó formalmente de los asesinatos de Camarena y Zavala a dos altos funcionarios policiacos mexicanos: Manuel Ibarra y Miguel Aldana, quien está sujeto a proceso pero no por el caso del agente de la DEA;

- por el mismo delito se le abrió juicio en Los Angeles a Rubén Zuno Arce, con lo que la DEA encuentra el pretexto ideal para confirmar, de acuerdo a sus intereses, que en México existieron vínculos entre el narcotráfico y el Gobierno;

- involucró en los crímenes de Camarena y Zavala a Javier García Paniagua, actual secretario de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal;

- filtró a la prensa versiones de que hay información que mezcla al ex secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui, en el narcotráfico;

- colaboró en la realización de la serie televisiva "La guerra de las drogas", basada en el asesinato de Camarena, que presentó la cadena NBC y que tuvo amplia difusión, con un marcado énfasis en la responsabilidad de los mexicanos en el crimen;

- destacó una fuerza militar especial en la frontera con México para "coordinar" la lucha antinarcóticos;

- pagó por el secuestro en México de otro de los acusados de la DEA: el doctor Humberto Alvarez Machain con el pretexto de que en México no se le seguía juicio criminal, se le inició proceso en Los Angeles donde se le otorgó la libertad bajo una fianza estratosférica,

- la DEA gastó más de 800,000 dólares en pagos y gastos a testigos para los juicios de Los Angeles, además de que celebró

convenios de "inmunidad", lo que más bien podría considerarse como impunidad,

- en la certificación de 1990 suministró información en el sentido de que México produce diez veces más marihuana de la que el Gobierno mexicano acepta (123).

Los conflictos que ha causado el caso Camarena en la relación bilateral en los últimos tres años, cuando al inicio de los dos gobiernos se pregonaba la "luna de miel", no son más que la prolongación de una investigación que se ha caracterizado por la obsesión estadounidense de inculpar a altos funcionarios del gobierno mexicano que, según se afirma, encubrieron o participaron en los crímenes de 1985. Por ello, es posible que el caso vaya más lejos y busque "exhibir" al sistema político mexicano y "mover conciencias" a favor de los intereses del Gobierno de Estados Unidos. Sólo así se explica la actitud de la fiscalía federal en los juicios de Los Angeles de provocar las menciones de altos funcionarios, ex funcionarios y miembros del Ejército Mexicano.

4.2.1.1. Las consecuencias del caso Camarena

Como se mencionó anteriormente, el deceso de Camarena dio la pauta para que funcionarios del gobierno estadounidense iniciaran una campaña de difamación contra México y se criticara severamente al gobierno de Miguel de la Madrid.

123. "Washington marca el paso a la justicia mexicana". Proceso. 21 de mayo de 1990. pag. 6.

En mayo de 1986, el senador derechista republicano Jesse Helms, programó una serie de audiencias en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado en las cuales el subsecretario de Estado, Elliot Abrams, el comisionado de Aduanas, William von Raab y otros funcionarios del gabinete de Reagan, criticaron pública y duramente a México por el fraude electoral, la corrupción y el tráfico de drogas. De manera específica, Von Raab denunció la "corrupción arraigada en las instituciones encargadas de ejercer la ley en México (...) la corrupción generalizada (...) que abarca desde los más altos hasta los más bajos niveles". Por su parte, Helms denunció que las elecciones presidenciales de 1982 habían sido fraudulentas y llegó a sugerir que el Presidente De la Madrid debería renunciar.

Pero la presión del Congreso no se limitó al senador Helms y a la extrema derecha del Partido Republicano, pues en 1986 se aprobaron dos leyes cuya esencia iba dirigida hacia México: la Ley Antinarcóticos de 1986, que incluyó recomendaciones específicas al Presidente Reagan para que aplicara sanciones a México en el caso de que Gobierno mexicano no cooperara plenamente en la guerra contra las drogas y no resolviera el asesinato del agente Camarena; y la Ley Simpson-Rodino, que estuvo diseñada para frenar la "invasión silenciosa" de inmigrantes ilegales. Asimismo, en ese año numerosos demócratas convirtieron a México en blanco de la legislación comercial proteccionista, y la Resolución del Senado 437 -que no era obligatoria ya que era una opinión senatorial- condenaba expresamente las elecciones celebradas ese año en el Estado de

Chihuahua y solicitaba al Presidente De la Madrid que cumpliera con sus promesas de "moralización" y "democratización" del sistema político mexicano. Además, durante la campaña electoral de 1986, el senador Peter Wilson solicitó un incremento de la presencia militar en la frontera con México si este país no actuaba con mayor rigor contra la inmigración ilegal y el tráfico de drogas.

Finalmente, Carl Spitz Channel -el principal recolector privado de fondos para la contra nicaragüense que utilizaba el coronel Oliver North- se acercó a líderes del PAN y les ofreció apoyo estadounidense a cambio de que ayudaran financieramente a la contra, pero los líderes panistas no aceptaron. Esta acción sirvió para que el gobierno mexicano concluyera que "el régimen de Reagan había iniciado una campaña contra México en represalia por (...) sus posiciones en Centroamérica" (124).

Varios partidos de izquierda manifestaron su opinión en el sentido de que la Operación Intercepción era parte de una campaña más amplia contra México y afirmaron que la política exterior mexicana siempre ha provocado una reacción adversa en Estados Unidos, lo cual se manifestaba claramente por la activa participación de México en el Grupo Contadora. Así, Manuel Stephens, líder de la izquierda, declaró:

Hay que recordar que el fondo verdadero del asunto de estas presiones contra México es la política que nuestro país sostiene respecto a los problemas de

124. Alfonso Chardy. "The case of Mexico..." Op. Cit.

Centroamérica, que son alentados por el imperialismo. Es decir, el imperialismo yanqui está empeñado en derrotar a una política pacifista y negociadora para Centroamérica (125).

Varios funcionarios del gobierno y académicos prestigiados también señalaron que la razón de las represalias de Washington se debían a su política hacia Centroamérica. Adrián Lajous, que fue funcionario del sector financiero del gobierno, escribió lo siguiente:

La Operación Intercepción que llevó a cabo Estados Unidos fue una manera de torcernos el brazo, pero más bien tuvo el efecto de provocar sentimientos antiestadounidenses en buena parte de la población de nuestro país. Dudo que acciones como éstas hagan que el gobierno modifique su postura en Centroamérica (126).

Por su parte, Lorenzo Meyer escribió en uno de sus editoriales:

Es necesario buscar un motivo más a fondo que haga de la Operación Intercepción algo más "racional". Lo único que se me ocurre es la política que México ha seguido en Centroamérica desde 1979 (...) El enojo y la impaciencia del gobierno estadounidense frente a la

125. "Policías de E.U. aquí, soberanía lesionada". Excelsior. 7 de marzo de 1985. pág. 8.

126. "Estados Unidos, amigos no, solo intereses". Excelsior. 1 de marzo de 1985. pp. 7 y 8.

política de México hacia Nicaragua, Cuba y El Salvador son de todos conocidos (...) Los Estados Unidos se muestran cada vez menos dispuestos a tolerar acciones independientes en Centroamérica; por lo tanto, es imposible no ver en las inspecciones fronterizas un mensaje a México en ese sentido (127).

Por último, presionado tal vez por todo lo que se decía en medios académicos e informativos respecto a las represalias estadounidenses, el secretario de Relaciones Exteriores Bernardo Sepúlveda declaró que "México no renunciaría a la legítima defensa de sus intereses en Centroamérica" pues ello implicaría "un inexplicable abandono de nuestras responsabilidades políticas" (128).

Sin embargo, la postura de México en esa región fue sólo uno de los casos que estuvieron detrás de la crisis que desató la muerte de Camarena pues, como se mencionó anteriormente, la deuda externa, la inmigración ilegal y la aparente pérdida de control político por parte del PRI, entre otros, fueron problemas que influyeron igual. La diferencia entre esos casos y la cuestión centroamericana es que éste era un punto de fricción más evidente en el momento en que se produjo la crisis de la relación bilateral; por ello para muchos políticos e intelectuales fue fácil relacionar las presiones estadounidenses por la muerte del agente con el conflicto centroamericano.

127. "Desde Washington. ¿y ahora qué?". Excélsior. 7 de marzo de 1985. pag. 7.

128. "No renunciara México a sus intereses en CA". Excélsior. 15 de marzo de 1985. pag. 1.

Estas presiones de Estados Unidos sobre México disminuyeron considerablemente cuando, a principios de 1987, se dio a conocer la operación Irán-Contra. No obstante, en enero de 1988 surgieron nuevas tensiones: el gobierno estadounidense obtuvo de su sistema legal acusaciones contra tres ex oficiales del ejército mexicano por su participación en el tráfico de drogas. Estas acusaciones coincidieron con un informe de la Oficina de la Contraloría General de Estados Unidos en la que se criticaba duramente el programa de erradicación de drogas de México, y que iba acompañado de una declaración del Departamento de Estado en la que se afirmaba que no se otorgarían fondos adicionales para el programa de estupefacientes en México en tanto no se complementara una evaluación de la efectividad de dichos programas. Finalmente, en abril de 1988 el Senado votó por mayoría para "descertificar" a México por no cooperar plenamente en la lucha estadounidense contra las drogas (129).

4.2.1.2. "La Guerra de las Drogas: la Historia de Camarena"

Un caso concreto derivado de las fricciones originadas por el asunto Camarena entre México y Estados Unidos fue la transmisión de una serie que relata el asesinato de Enrique Camarena, y que el gobierno mexicano consideró como una difamación más que exagerada de México y sus leyes, en momentos en que la relación bilateral parecía estar en uno de sus mejores niveles. Cabe señalar que la miniserie estaba programada para el

129. Larry Koster, "Tension in drug trade". The New York Times. 17 de enero de 1988. pag. A3.

mes de octubre de 1989, pero los representantes diplomáticos lograron que se aplazara ya que su transmisión coincidiría con la visita del Presidente Salinas a la Casa Blanca.

Así, los días 7 y 8 de enero de 1990 la cadena estadounidense de televisión National Broadcasting Company (NBC) transmitió la miniserie sobre el asesinato del agente basada en el libro Desperados, de Elaine Shannon, reportera de la revista Time, realizado con ayuda de la DEA, y que se promovió como un capítulo más de la "guerra de las drogas". La miniserie, que llevó como publicidad el slogan de "basada en hechos reales", presentó la estructura tradicional de las series policíacas estadounidenses (130).

En la "historia" se plantea una situación en la que los agentes de la DEA, configurados como "paladines de la justicia", tienen que enfrentarse a la inopia de las autoridades policíacas de México en las operaciones contra el narcotráfico. De acuerdo con los "hechos reales", Camarena estaba a punto de descubrir el vínculo entre narcotraficantes y autoridades cuando fue secuestrado. Su esposa dice en uno de sus parlamentos: "yo sé que el gobierno mexicano conoce el paradero de mi esposo, y podría encontrarlo si esa fuera su voluntad; es una decisión de los altos niveles".

En la serie, un funcionario de la DEA argumenta que "la política del gobierno mexicano es fallida y chistosa ya que ningún narcotraficante de importancia ha sido capturado en los

130. La miniserie se transmitió en México por cable, por lo que el resumen que se expone fue facilitado por la Dirección General de Información de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Últimos ocho años" -de 1985 hacia atrás-. Otro asegura que "dada la alta dimensión de las operaciones de narcotráfico en México, se puede deducir la protección del gobierno y la policía mexicanos a los narcotraficantes".

Cuando Kiki Camarena es secuestrado presuntamente por policías mexicanos, los agentes de la DEA incursionan en una épica búsqueda de su compañero, sorteando la ineptitud, venalidad y burocratismo de las autoridades mexicanas, y el comandante de la Policía Federal de México, Armando Pavón Reyes, siempre tiene el cuidado de subrayar que actúa por órdenes superiores, afanándose en obstruir las labores de la DEA.

Kiki se configura poco a poco como el típico héroe estadounidense que deja a su familia en aras de su deber. En la serie desfilan un Caro Quintero arrogante y poderoso, y que es dejado escapar impunemente por la policía mexicana; Oswaldo Protargo Díaz, consejero legal del gabinete mexicano, siempre intrigante y preocupado por la suspicacia estadounidense y los ataques de la oposición; y el comandante de la Policía Federal, Pavón, venal y villano, sometido siempre a las órdenes superiores. En suma, la miniserie describe una enorme corrupción en México, que abarca desde la policía estatal y federal hasta los altos niveles del gobierno.

Del otro lado de la historia están los estadounidenses, que toman el caso Camarena como asunto personal y de prioridad nacional. Así, cuando Camarena es encontrado asesinado, torturado y violado, y presumiblemente enterrado vivo, su fama desborda el seno familiar y se convierte en tragedia nacional, con emotivos

servicios fúnebres y un sentimentalismo exagerado. Pero ahí no termina todo. Un funcionario de la DEA asegura que "nunca olvidaremos esto, y no descansaremos hasta castigar a los responsables". Posteriormente, las autoridades mexicanas, con ayuda de la DEA, detienen a Caro Quintero en Costa Rica, otros narcotraficantes y algunos oficiales policiacos mexicanos vinculados con el asesinato de Camarena. Cabe señalar que en uno de los argumentos de la serie, altos funcionarios de la administración Reagan recuerdan a jefes de la DEA -que estaban presionando por la persecución de los asesinos de Camarena- que México es el tercer socio comercial de Estados Unidos y es "políticamente importante de cara a Cuba y Nicaragua".

La "novela de no ficción" culmina con el propósito de los agentes de la DEA de intensificar las investigaciones para esclarecer quien fue el responsable del asesinato de Camarena. Con los mismos patrones dramáticos, se enfatizó el heroísmo quijotesco de los colegas de Camarena en su porfiada lucha contra el encubrimiento y corrupción de las autoridades mexicanas, cuyos representantes cierran el caso y destruyen las evidencias físicas. Pero los agentes también se enfrentan a la indiferencia negligente de las autoridades estadounidenses, quienes se ven presionadas por una velada amenaza de moratoria al pago de la deuda contraída por México con los bancos de Estados Unidos.

Posteriormente, siguen la escena en la que se "revive" el episodio de la cinta que se grabó en el interrogatorio y tortura de Camarena, la cual supuestamente es escamoteada por las autoridades mexicanas, y después la obtiene la DEA. En dicha

cinta se revela que Camarena fue interrogado por un ex comandante del Servicio Federal de Inteligencia de Guadalajara e indica la protección policial otorgada a los narcotraficantes.

Finalmente, la DEA actúa por cuenta propia y logra la captura del capo Ramón Verona, involucrado en el asesinato del agente. En esa parte se incluye una entrevista con el ex presidente Miguel de la Madrid cuando visitó la Casa Blanca, en 1986, en la que asegura que la demanda de drogas determina su producción y reconoce que el narcotráfico corrompe gobiernos y policías, y que México no puede ser la excepción.

La serie, "dramática de acción y suspenso", alterna con los reportes reales de la NBC para dotar a la trama de "mayor verosimilitud".

La miniserie se transmitió en un momento neurálgico, cuando la política antidrogas de Washington fue muy cuestionada por su intervencionismo en América Latina, particularmente por la invasión militar a Panamá el 20 de diciembre de 1989 con el fin de capturar al general Manuel Antonio Noriega, además de que con ella se trató de manipular a la opinión pública para que apoyara esa acción y aprobara el envío de buques a Colombia con el fin de presionar al gobierno de ese país.

Las acciones de Estados Unidos lastimaron profundamente la sensibilidad latinoamericana. En México la historia causó gran revuelo en los medios político e informativo, quienes consideraron que la serie se transmitió en represalia por la enérgica condena del representante permanente de México ante la

Asamblea General de las Naciones Unidas, por la invasión estadounidense al país centroamericano.

Así, la invasión a Panamá, el envío de barcos a Colombia y la transmisión de la miniserie comprobaron en ese momento la intención de la recién instalada administración Bush de trasladar en forma escalonada las principales batallas contra el narcotráfico a suelo latinoamericano (131), ya que de hacerlo en territorio estadounidense conllevaría un costo muy alto.

Ahora bien, lo que más protestas causó en México fueron los comentarios que se hicieron al término de cada capítulo y las opiniones del conductor del programa, Tom Brokaw, titular de los noticieros de la NBC, quien invitó a varios funcionarios del gobierno estadounidense, entre ellos Jack Lawn, director de la DEA, Charles Rangel, presidente de la Comisión de la Lucha contra las Drogas de la Cámara de Representantes, William Bennett, entonces encargado de la lucha antidrogas del gobierno de ese país; James Gurule, ex fiscal en el caso Camarena, y Elaine Shannon, y sólo a un funcionario mexicano, Guido Bellasso, entonces director del programa de cooperación hemisférica contra las drogas.

Lawn declaró que el gobierno del Presidente Salinas "ha demostrado en poco tiempo estar dispuesto a combatir el tráfico de drogas y su voluntad de colaborar con nuestro gobierno y otros gobiernos" (132). Por su parte, Bennett señaló que hay cooperación entre los dos países y que en México se está

131. "Narcoguerras", sección Tiempo y Mundo. Excelsior. 11 de enero de 1990.

132. "Indignación tras el estreno en la TV de EU de la serie sobre el caso Camarena". Uno mas Uno. 9 de enero de 1990. pag. 1.

trabajando "algo" y que bajo las directivas de nuestro vecino "debemos seguir cabalmente instrucciones para enfrentar esa batalla" (133). Por los que respecta a Shannon y Gurule, ambos declararon no estar satisfechos por las medidas contra el narcotráfico tomadas por el gobierno del presidente Salinas (134).

Por su parte, durante su corta intervención, Belssaso calificó de tendenciosa la intención de implicar a todos los niveles del gobierno mexicano en la corrupción por el narcotráfico, pues "no se están considerando los significativos avances del gobierno del presidente Salinas para combatir el problema" (135), y señaló que el esfuerzo del gobierno en la lucha contra el narcotráfico era tratado injustamente, pues ello incidía en una percepción negativa de la labor de México. También expuso que existía una gran contradicción entre el argumento del programa y la política del presidente Bush y que la corrupción derivada del narcotráfico no era exclusiva de México o de otros países latinoamericanos, sino que se extendía también por todo el territorio de Estados Unidos. Sin embargo, Belssaso fue interrumpido en su intervención cuando aportaba datos importantes sobre el esfuerzo del gobierno de Salinas y ya no pudo continuar. De ahí en adelante, ningún otro funcionario mexicano tuvo la oportunidad de hablar sobre el combate al narcotráfico en México.

133. "El docudrama de la NBC: presiona mas a México". El Financiero. 8 de enero de 1990. pág. 35.

134. "Corrupción emanada de narcotráfico incluye a EU". El Financiero. 10 de enero de 1990. pág. 38.

135. Mimeo sobre la nota de la serie "Guerra de las Drogas" difundida por el noticiero "24 Horas", el 9 de enero de 1990.

Brokaw también intervino con varios comentarios que hirieron la susceptibilidad del gobierno mexicano al declarar que "México es como Panamá y la corrupción causada por la droga es tan extensiva y profunda que en casi cada parte del país existe un Noriega, un comandante, un general, un gobernador haciéndose rico junto a los lores colombianos de la droga, pasando la droga a los Estados Unidos a través de México" (136), haciendo alusión al recién capturado general panameño. Pero además, dirigió varios ataques verbales contra las fuerzas armadas mexicanas y planteó la posibilidad tanto, a Lawn como a Charles Rangel, "de una intervención militar por parte de los Estados Unidos de Norteamérica" contra México, tal como sucedió en Panamá. No obstante, varios de los funcionarios estadounidenses se apresuraron a señalar que la situación de México difería de la del país centroamericano y que jamás se había pensado en tomar acciones de ese tipo contra México.

La ligereza con que se relataron los hechos, pero sobre todo, las declaraciones de Brokaw y de Bennett merecieron una enérgica protesta por parte de la Comisión Permanente del Congreso, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de los consulados mexicanos en Chicago, Los Angeles, Nueva York y San Antonio y, sobre todo, de la embajada mexicana en Washington, la cual calificó a la miniserie de "difamante, desinformante, irresponsable y vil" y exigió a los autores pruebas de que altos funcionarios mexicanos están o estuvieron implicados en el

136. "México protesta por discutida serie sobre el caso Camarena". Noticias del Mundo. 11 de enero de 1990. pag. 1

narcotráfico. Pero el centro de la protesta de la embajada fueron los comentarios que siguieron a la miniserie.

El embajador de México en Estados Unidos, Gustavo Petricioli, advirtió que "México no responde a presiones de ningún tipo". Además, señaló que la dramatización del caso Camarena presentaba una evidente "distorsión" de los hechos, pero que aún así, la serie "es enteramente un entretenimiento producido con fines comerciales". También denunció la editorialización de dicha película como una "difamación" a México y a sus instituciones y como una "profunda ofensa" a las agencias del gobierno mexicano comprometidas con la lucha antidrogas; en ese sentido, dejó implícito el trato ligero e "irresponsable" del tema que representa una burla para los 40 agentes de la PGR caídos en 1989.

Finalmente, el embajador recalcó que la administración mexicana no cedería a presiones de ninguna especie provenientes del exterior y reafirmó que las autoridades de México continuarían el combate al narcotráfico, conscientes de que ese problema representaba una amenaza para la seguridad nacional (...) y por cooperación internacional (137).

Sin embargo, hay que destacar que, en sí misma, la serie de la NBC es parte del acostumbrado manejo y manipulación política del Gobierno de Estados Unidos, por lo que debe dársele la importancia que merece. Los comentarios fueron diferentes pues se le restó importancia a la política antinarcóticos del Presidente Salinas durante su primer año de gobierno la cual, sin duda, se

137. "Difamante, condena y repudio unánimes a la miniserie". Excelsior, Últimas Noticias. 10 de enero de 1990. pag.1 y 17.

intensificó para mejorar las relaciones con Washington ya que al principio de las administraciones de los dos países el narcotráfico era uno de los temas principales de la agenda bilateral.

4.2.2. El proceso de certificación hacia México

Se denomina "certificación" a la valoración o calificación que hacen el Ejecutivo y el Congreso estadounidense respecto de los países que "cooperan plenamente" con Estados Unidos en el combate al narcotráfico.

La figura de la "certificación" se reguló por primera vez en la Ley Antidrogas de 1986; la Ley de 1988 también incluye este proceso. Ambas, prevén que el Departamento de Estado entregue al Presidente de Estados Unidos un informe anual para que lo presente al Congreso el 10. de marzo para su consideración por el que "certifica" a los países que cooperan plenamente y qué países no lo hacen. El Congreso lo discute, para lo cual ambas Cámaras celebran audiencias en los comités de la materia, pudiendo "certificar" o no a un país determinado. El Departamento de Estado actualiza la "certificación" cada seis meses y, de acuerdo con las leyes antidrogas, si dentro de un plazo de 45 días de sesiones continuas el Congreso no promulga una resolución conjunta de desaprobación de la determinación presidencial contenida en la "certificación", ésta queda aprobada.

Como se señaló previamente, a los países que no ameritan la "certificación" se les aplican sanciones financieras y comerciales, entre otras, salvo en los casos en que el Congreso decida extenderla, aunque se considere que no cooperan plenamente, pero que es conveniente "certificarlos" por "interés nacional" y "por seguridad del país", en cuyo caso, no se imponen las sanciones mencionadas. El transcurso de esa "certificación" es más bien político.

Cabe recordar que, como se estableció en líneas anteriores, tanto la Ley Antidrogas de 1986 como la de 1988 fijan una serie de consideraciones que el Presidente debe tomar en cuenta para extender la "certificación", relativas a las medidas adoptadas por los gobiernos para reducir al mínimo o erradicar por completo -conforme a determinaciones previamente establecidas- la producción, la manufactura y el tráfico ilícito de estupefacientes, así como el lavado de dinero vinculado con el narcotráfico.

Por su parte, el capítulo de "Iniciativas de Política Exterior" de la Estrategia Nacional contra las Drogas lanzada por el Presidente Bush en 1989, también hace alusión al proceso de "certificación" e indica lo siguiente: "Si el Presidente no certifica a un país o si el Congreso desaprueba la certificación, Estados Unidos debe retener la mayor parte de la asistencia económica y militar, junto con su apoyo a préstamos del Banco Mundial y otros organismos. El Presidente retiene la opción de otorgar concesiones comerciales".

Asimismo, la Estrategia afirma que la "certificación" debe ser más amplia y no limitarse únicamente a tareas de erradicación por lo que, textualmente, establece que "para hacer que el proceso de certificación sea un instrumento de mayor valor para persuadir a otros países de la necesidad de establecer objetivos de largo plazo en sus programas de control de drogas, el Departamento de Estado preparará y propondrá para aprobación del Congreso, una serie de criterios más efectivos para ser usados en la certificación de cada país".

Finalmente, reconoce que este proceso puede perjudicar las relaciones de Estados Unidos con las naciones que resulten implicadas en este proceso, por lo que señala que: "La amenaza de privación de la certificación puede volver tensas las relaciones con los países que nos interesan de manera importante desde el punto de vista de política exterior. Sin embargo, usada de manera apropiada, puede ser instrumento importante para motivar a otros gobiernos a ayudar a atacar el tráfico de drogas" (138).

Ahora bien, por lo que respecta a México, ha sido presionado ante los procesos de "certificación", sobre todo porque se ha opuesto a la puesta en práctica por parte de Estados Unidos de unidades militares antidrogas las cuales, sin embargo, ya existen en la frontera común; además no acepta que los agentes de la DEA asentados en territorio mexicano actúen sin restricciones, cosa que, sin embargo, sucede.

La primera "certificación" hacia México se dio el 10. de marzo de 1987, en el marco de la entonces recién aprobada Ley de

138. Resumen de "La Estrategia Nacional para el Consumo de Drogas en los Estados Unidos". Op. Cit.

1986, y por la cual fue calificado como país que "coopera plenamente" en el combate al narcotráfico; en esa ocasión, la embajada de México en Estados Unidos protestó enérgicamente ante el gobierno norteamericano país por lo que consideró una intromisión en el manejo de sus asuntos internos. El informe sobre México que, el Departamento de Estado presentó al Congreso, señalaba que se había cooperado pero hacía énfasis en que el esfuerzo podría ser mayor. El Congreso estadounidense no tuvo tiempo de revisar el informe, por lo que quedó aprobado tácitamente.

En septiembre de 1987, el Departamento de Estado presentó la actualización semestral del informe anual, el cual fue muy severo ya que señaló a México como el principal productor de la marihuana y la heroína que ingresa a Estados Unidos - aproximadamente una tercera parte del total-, y como el país por el que transita la mayor parte de cocaína -también la tercera parte-. El gobierno mexicano protestó oficialmente ante tales declaraciones (139).

En marzo de 1988, bajo el mismo procedimiento, el Departamento de Estado "certificó" a México por segunda vez "por plena cooperación"; sin embargo, adjuntó al informe un documento "justificando la certificación", en el cual se asentó que, si bien nuestro país había trabajado en contra del narcotráfico, podría hacerlo mejor y cooperar más plenamente.

139. José Antonio González Fernández. "El narcotráfico en las relaciones México-EU". El Día, suplemento dominical "El Gallo Ilustrado". 17 de septiembre de 1989.

Esa "justificación" fue una de las herramientas más utilizadas por los congresistas para criticar el esfuerzo de México y también a varios funcionarios del Ejecutivo estadounidense diciendo que, como la figura de la "justificación" no existía, era un claro señalamiento de que a México no se le debía "certificar", por lo que el Senado aprobó la resolución correspondiente por 63 votos contra 27. Sin embargo, este voto quedó sin efecto ya que pasó el plazo de los 45 días y la Cámara de Representantes no examinó dicha resolución.

En la actualización semestral del informe -septiembre de 1988-, el gobierno estadounidense tuvo una posición totalmente opuesta a la anterior, ya que se "ponderaron" los esfuerzos del gobierno mexicano en materia de combate al narcotráfico y se hizo referencia a los compromisos asumidos por el entonces Presidente electo, Carlos Salinas de Gortari, reconociendo su decisión de combatir sin cuartel este problema y que el nuevo gobierno tendría una posición más enérgica al respecto.

Nuevamente, el 10. de marzo de 1989, el Presidente estadounidense volvió a presentar su informe relativo a la situación mundial que guardaba el narcotráfico, y se "certificó" a México por "cooperar plenamente" con Estados Unidos en el combate al narcotráfico (140).

El informe del Presidente George Bush se distinguió por tener un lenguaje diplomático y político ya que mencionaba que "trabajando juntos -México y Estados Unidos- las cosas se podrán

140. Resumen sobre las Certificaciones Otorgadas a México por parte del Gobierno de los Estados Unidos. Procuraduría General de la República. Documento Informativo. Diciembre 1991.

hacer mejor"; aunque en esa ocasión, si bien ya no se incluyó una "justificación" para "certificar" a México, se anexó una "nota explicativa" de la "certificación" en la que se destacó el tono positivo derivado de la reunión de Houston, celebrada a finales de 1988, entre los dos Presidentes recién electos --"espíritu de Houston"--. Sin embargo, en la nota también se dice que México es una fuente de narcotráfico y que los esfuerzos de cooperación deben prevalecer.

Por su parte, el Congreso volvió a expresar su inconformidad respecto a México. En la Cámara de Representantes, Lawrence Smith censuró la "certificación" de México argumentando que la información estadística en la que se basaba no era confiable debido a que la embajada estadounidense no había podido comprobarla y que en el gobierno mexicano existía corrupción que solapaba las operaciones de los narcotraficantes.

En el Senado fueron varias las opiniones sobre México. El senador DeConcini presentó un proyecto de iniciativa para que se adoptara un "sentir del Congreso" sobre los esfuerzos de México para combatir el narcotráfico, el cual sería como una enmienda a la autorización del Presupuesto del Departamento de Estado para el año fiscal de 1990, donde se incluía la asistencia al gobierno mexicano para el combate al narcotráfico.

En ese documento se hizo hincapié nuevamente en la necesidad de tener la "plena cooperación" de México para recibir asistencia, manifestándose tanto hechos negativos como positivos. Por un lado, se elogió la labor del Presidente Salinas y por otro se urgió al gobierno estadounidense para entablar negociaciones

sobre temas como el de la persecución en caliente (hot pursuit), operaciones fronterizas conjuntas, verificación de estadísticas de erradicación y acceso a registros bancarios mexicanos.

El proyecto fue aprobado el mes de julio y, por consiguiente, el Congreso acabó por "certificar" a México, pero incluyendo el "sentir del Congreso" del Senado.

Por su parte, Helms y otros senadores también presentaron una iniciativa para "descertificar" a México basando sus argumentos en la negativa del gobierno mexicano a: 1) permitir la persecución de narcotraficantes en su territorio por naves estadounidenses; 2) participar en vuelos de verificación con tripulaciones conjuntas; 3) proporcionar información sobre "lavado de dinero"; 4) perseguir a los principales sospechosos del asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena y de la tortura de Víctor Cortés -otro agente de la DEA agredido por autoridades mexicanas en 1986-; 5) permitir la verificación de estadísticas; 6) la extradición de William Morales, y 7) por existir en México corrupción gubernamental y protección a narcotraficantes.

Al tratarse la iniciativa en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado hubo franca oposición, pidiéndose incluso al senador Helms que retirara su propuesta la cual fue finalmente rechazada por una votación de 14 votos contra tres. Al transcurrir el período fijado por la ley sin mayor oposición, el informe del Ejecutivo respecto a México se consideró tácitamente aprobado.

El 10. de marzo de 1990, el Presidente Bush, por conducto del Departamento de Estado, emitió su cuarto reporte de "certificación" al Congreso incluyendo a México dentro de los 19 países que "cooperaron plenamente" con el gobierno de Estados Unidos por "haber tomado las medidas adecuadas para controlar la producción de narcóticos" y haber "realizado un mayor progreso" (141).

En el informe se reconocieron los esfuerzos del gobierno de México, se hizo mención expresa al liderazgo del Presidente Salinas y a sus acciones contra la corrupción; pero se señaló que continuaban existiendo evidencias de corrupción dentro de la policía y del ejército. Sin embargo, la parte más preocupante del informe y de su actualización semestral es que daba cifras de cultivos de marihuana y amapola diez veces superiores a las reportadas el año anterior, adjudicando las deficiencias no a un incremento de plantíos sino a una deficiencia del sistema de medición y verificación utilizado anteriormente.

El sistema en que se basó el gobierno estadounidense para fundamentar sus datos consistió en el uso de un satélite que estuvo observando el territorio nacional sin consentimiento ni conocimiento del gobierno mexicano. Ante esos hechos, las autoridades de México protestaron ante el Departamento de Estado por el hecho de que no hubiera habido información entre las partes que permitiera conocer los supuestos cultivos, y porque se tenía conocimiento de que el mencionado sistema de observación

141. Determinación Presidencial para la Certificación de los Mayores Productores de Narcóticos y Países de Tránsito Emitida por el Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos. 10. de marzo de 1991.

carecía de rigor científico ya que se habían confundido cultivos de eucalipto y otros lícitos con supuestos sembradíos de drogas.

No obstante, a diferencia de los procesos de "certificación" de 1988 y 1989, en el correspondiente a 1990 el Congreso no presentó ninguna iniciativa para "descertificar" a México; incluso, tampoco se llevó a cabo en el Senado ninguna audiencia específica para discutir el reporte del Ejecutivo, por lo que el plazo legal para rechazarlo expiró y la "certificación" para México quedó tácitamente aprobada.

Ahora bien, es indispensable señalar que el proceso de "certificación" que el gobierno de Estados Unidos otorga a los países involucrados en el narcotráfico es una violación a la soberanía de los Estados, ya que se inmiscuye con asuntos que son enteramente de su competencia -como es el combate a las drogas-, además que viola acuerdos multilaterales como es la Convención de Viena de 1988, en la cual México logró que se incluyera como objetivo "evitar los sistemas de fiscalización o de calificación respecto a las acciones llevadas a cabo por Estados en su ámbito interno en el combate al narcotráfico y el tratamiento de la farmacodependencia, sustituyendo las sanciones por la concertación y cooperación armoniosa frente a un enemigo común de todos los pueblos" (142).

Sin embargo, todo parece indicar que Estados Unidos seguirá otorgando sus "certificaciones" y "descertificaciones" y que los países que las reciben, como es el caso de México -que protesta enérgicamente cada año-, tendrán que seguir aceptándolas debido a

142. Secretaría de Relaciones Exteriores. El Problema del Narcotráfico: Visión Internacional. Op. Cit. pág. 57.

que no "cooperar plenamente" con ese país, implica la aplicación de severos castigos que pueden transtornar seriamente varios terrenos que van desde el turismo hasta cuestiones comerciales y financieras.

En el caso de México, la asistencia de Estados Unidos consiste en la aportación de una flota aérea para el combate al narcotráfico que tiene a su cargo la P.G.R. y que se compone de aproximadamente 10 helicópteros; en términos económicos, por lo general, México no recibe fondos de ayuda estadounidense; sin embargo, en el marco de la Estrategia del Presidente Bush, la Casa Blanca anunció que para el ejercicio fiscal 1992 se destinarían a México 26 millones de dólares "como ayuda bilateral para el control de drogas" debido al estímulo "de la cercana y constante cooperación antidrogas ofrecida por el Gobierno del Presidente Salinas" (143).

4.2.3. La militarización Fronteriza: ¿medida para combatir el narcotráfico?

Una frontera se define básicamente como el límite dentro del cual un Estado ejerce jurisdicción territorial. Como limitaciones de la jurisdicción, la frontera no sólo se relaciona con una porción específica de superficie terrestre sino también con las aguas territoriales, el espacio aéreo y los recursos del subsuelo. Asimismo, es un símbolo de fuerza e independencia

143. "Impulanta Estados Unidos en Mexico su politica antidrogas". primera parte. El Financiero. 14 de noviembre e 1991. pag. 39.

nacional, pero en algunas ocasiones también es fuente de tensiones y conflictos internacionales (144).

Ahora bien, toda frontera, en la medida que constituye el límite que separa y define los territorios de dos Estados soberanos, representa una línea divisoria y también un espacio a través del cual se establecen multiplicidad de relaciones. Sin embargo, cuando la tensión caracteriza el trato entre dos naciones, la frontera pierde o disminuye su aspecto de intercambio para acentuar su función divisoria y de límite, no sólo geográfica sino también política.

No está por demás decir que entre los principales problemas que han existido y deteriorado la relación bilateral entre México y Estados Unidos están los originados por conflictos fronterizos. La militarización de la frontera con México tiene una larga historia, pero puede decirse que el primer conflicto serio se dio en 1848, cuando se perdió más de la mitad del territorio. Al inicio del presente siglo, las tropas estadounidenses invadieron territorio mexicano para perseguir a Francisco Villa, después de que éste atravesó la frontera y estableció dos cuarteles en Nuevo México. En las últimas décadas, el principal problema a lo largo de la frontera de tres mil kilómetros, lo representa el paso de inmigrantes ilegales y de droga de México hacia Estados Unidos, independientemente del gran contrabando de diversas mercancías.

En lo referente al problema del narcotráfico en la relación bilateral, el paso de drogas por la frontera mexicano-estadounidense se ha convertido en los últimos años en un serio

144. Jack L. Plano y Roy Olton. Diccionario de Relaciones Internacionales. México. Ed. Limusa. 1971. pp. 25-26.

problema ya que gran parte de la cocaína sudamericana y enormes cantidades de heroína y marihuana provenientes de México y otros países que tienen como destino Estados Unidos, atraviesan esa línea divisoria, razón por la cual el gobierno estadounidense la ha denominado "zona de alta prioridad".

En ese contexto puede deducirse que esa fue una de las razones por las que la administración Bush decidió militarizar la frontera con México lo cual, sin embargo, no ha sido bien visto por las autoridades mexicanas que consideran que la medida es injustificada, sobre todo porque la actual relación bilateral se encuentra en uno de sus "mejores momentos": "El gobierno de México desea dejar establecido que no comparte, y mucho menos apoya, las medidas anunciadas por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, respecto a la utilización de sus fuerzas armadas en un lugar cercano a la frontera común" (145). En ese mismo tono, el Gobierno mexicano señaló que no tenía facultades para interferir en esa decisión soberana, pero que la buena vecindad obligaba a que, cuando se llevaran a cabo ese tipo de decisiones, procedieran a hacerse consultas de esa naturaleza más aún a partir del acuerdo bilateral firmado sobre narcotráfico lo que, por el contrario, no fue hecho por el Gobierno de Estados Unidos.

Desde hace más de 20 años Estados Unidos planteó la militarización de su frontera sur para bloquear el flujo de trabajadores ilegales y de los estupefacientes que provenían de América Latina. En los años sesenta, en ocasión de la "Operación

145. Comunicado en relación al establecimiento de grupos militares en la frontera común con México difundido por la Dirección General de Información de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Noviembre de 1989.

Intercepción", se planteó la participación de efectivos militares en el control de la frontera.

La porosidad de la frontera sur de Estados Unidos, así como el incremento del flujo de indocumentados y narcóticos en esos años fueron vistos como una amenaza incontrolable para la sociedad estadounidense, por lo que el Gobierno de ese país consideró que era necesario reforzar la labor de los agentes y guardias fronterizos con la presencia de elementos de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, esa decisión se ha reforzado en la actualidad al enviarse algunos comandos a que colaboren con las diversas dependencias que laboran en la franja fronteriza.

La participación de la milicia en el combate al narcotráfico puede explicarse, por una parte, porque tiene un radio de acción mucho mayor que el de las agencias oficiales, federales y locales, dedicadas al combate al narcotráfico. Las Fuerzas Armadas tienen los recursos materiales y humanos para hacer frente al problema: cuentan aproximadamente con dos millones de personal, un presupuesto enorme, vastos recursos y equipos y medios de capacitación avanzados, por lo que tiene la capacidad para montar un "ataque" que corresponda a las magnitudes de esta "invasión" (146).

De acuerdo a los lineamientos gubernamentales, las principales actividades de la milicia en el combate al narcotráfico se dirigen a ayudar a las agencias civiles mediante

146. Donald Narby. "The U.S. military and the war on drugs in Latin America". Journal of Interamerican Studies and World Affairs. Summer/Fall 1989, nos. 2 y 3. pag. 36.

el préstamo de equipo, entrenamiento especializado, proporcionar la información que requieran y facilitar el acceso de la Guardia Costera a las instalaciones navales del ejército.

Ahora bien, la militarización fronteriza cobró fuerza en el Plan Antidrogas de la administración Bush, que impulsa la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas ya que se considera asunto de seguridad nacional.

Los ejemplos que respaldan esta cuestión son, en primer lugar, la invasión de ese país a Panamá con el pretexto del narcotráfico y, después, la reciente aprobación del gobierno de Bolivia para que las fuerzas armadas reciban entrenamiento del expertos estadounidenses. En el caso de México, y con el respaldo del Plan Antidrogas, a finales de 1989 el gobierno estadounidense decidió enviar un grupo militar al sudeste de su frontera, catalogada como "zona de alta prioridad", con la finalidad de detener el creciente flujo de estupefacientes que entran por la línea fronteriza; las autoridades norteamericanas calculan que de los cientos de toneladas de cocaína que en la actualidad entran a ese país cada año, el 70% atraviesan la frontera con México, a diferencia del 30% que cruzaba hace aproximadamente una década (147).

Las autoridades fronterizas de Estados Unidos han descubierto que las drogas se esconden en lugares clandestinos cercanos a la frontera para luego ser introducidas usando métodos y horas escogidas deliberadamente para evadir a los grupos de intercepción. También se sabe que aviones que transportan droga

147. "U.S. planes help Mexico head off drugs border". The Angeles Times. April 9, 1990, pag. 1.

proveniente de América del Sur aterrizan en México para luego llevar su "mercancía" -cocaína- en vehículos terrestres para pasarla por la frontera. Pero también existen otros métodos para llevar la droga al mercado estadounidense, como es la construcción de túneles en ciudades fronterizas.

4.2.3.1. La milicia en la frontera

Como ya se mencionó anteriormente, el gobierno de Estados Unidos considera al narcotráfico como un problema de seguridad nacional; es por ello que el Plan Antidrogas favorece e impulsa la participación del Ejército en el combate de este problema. En ese contexto, el secretario de Defensa, Richard Cheney, y el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, general Collin Powell -quien fue uno de los principales actores en la guerra de Estados Unidos contra Irak-, pusieron en marcha un plan para incrementar el papel de la milicia en la detención del contrabando de narcóticos en la frontera sur del país. Con esto, el Ejército ha aumentado su presencia en la franja fronteriza con México.

El grupo militar "Fuerza de Trabajo Conjunta 6" (Joint Task Force 6), al mando del general de brigada Sherman H. Willford, jefe del Estado Mayor del Quinto Cuerpo del Ejército estadounidense, apostó en la frontera con México a fines de 1989 en Fort Bliss, una instalación militar situada en El Paso, Texas, a unos cuantos kilómetros de la frontera con México, compuesta por cerca de 75 miembros pertenecientes a unidades del ejército,

la marina y la fuerza aérea que limitan sus operaciones a la frontera sureste y el Golfo de México. Cabe señalar que existe un comando similar situado en Okland, California, que coordina actividades en el Pacífico, y otro en Cayo Hueso, Florida, que se ocupa del Caribe.

El principal objetivo del grupo militar consiste en "complicar" el flujo de drogas hacia Estados Unidos mediante la planeación y coordinación del apoyo del Departamento de Defensa y del Sistema Nacional de Naturalización (SIN) con las actividades antinarcóticos de las agencias policiales, tanto federales como locales, que se encuentran en la frontera con México. Esas agencias son la DEA, el Servicio de Aduanas, la Patrulla Fronteriza, la Guardia Costera, la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), el Servicio Secreto, la Oficina del Procurador General y los representantes legales de los estados de Texas, Nuevo México, Arizona y California.

De acuerdo con datos oficiales, el Pentágono destinó a este programa 1,200 millones de dólares de su presupuesto 1990-1991, lo que equivale a un 37% del total de la dependencia. Fundamentalmente, el programa militar establece el despliegue de fuerzas en la frontera sur con México a fin de apoyar las actividades antinarcóticos de las diversas agencias estadounidenses y de gobiernos extranjeros que cooperen en la guerra antidrogas.

Las principales tareas del comando se desarrollan en áreas de inteligencia y zonas rurales y consisten en vigilancia, entrenamiento, patrullaje, apoyo logístico y suministro de equipo

aéreo; no obstante, no pueden realizar aprehensiones o aseguramientos de droga, y en caso de detectar situaciones de narcotráfico deberán reportarlas a las agencias especializadas; en ese sentido, no pueden actuar en forma directa, sino que se limitan a dar informes y el apoyo logístico necesario sobre sus observaciones a las agencias involucradas. Los demás detalles del programa son secretos, pero se sabe que las patrullas del comando se mueven en sus zonas de operaciones y efectúan reconocimientos y vigilancia de rutas que, se sospecha, se usan para pasar droga a través de la frontera.

Las agencias que soliciten información y apoyo al comando deben especificar lo que requieren, y cada caso se transmite a Washington para que el Departamento de Estado dé su opinión y, posteriormente, el secretario de Defensa y las agencias antinarcóticos autoricen la asistencia de la milicia; la Oficina de Asuntos Mexicanos del Departamento de Estado tendrá información al respecto.

Además, de manera conjunta con las agencias civiles antidrogas, el comando participa en las operaciones de detección de narcotraficantes mediante la búsqueda y patrullaje en la frontera, reconocimiento aéreo y detecciones por radar, pero también se dedica al adiestramiento de civiles para ayudar a frenar el contrabando de drogas.

El comando no puede saber qué acciones específicas va a realizar por no tener experiencia al respecto. En la práctica se pueden determinar de acuerdo a los requerimientos que reciban de parte de las agencias especializadas. No tienen contemplado

instalar puestos de revisión por lo que no será afectado el tránsito comercial en la frontera. Cuando detecten vuelos sospechosos, además de avisar a las agencias especializadas estadounidenses, podrán hacer lo mismo con las autoridades mexicanas.

La duración del programa es indefinida pues depende de sus resultados que se revisan y evalúan periódicamente. Sin embargo, cabe la posibilidad de que en caso de que el ejército no recibiera requerimientos específicos, podría pensarse en la desarticulación del programa por carecer de sentido.

Hasta ahora, el comando no envía reportes al Congreso sobre sus operaciones en la frontera. Para evitar posibles desacuerdos, duplicaciones o falta de coordinación entre las agencias involucradas respecto de los requerimientos que hagan al ejército, cualquier solicitud de apoyo es primeramente discutida; incluso, se ha mencionado que la participación de los militares podría ser útil para apoyar a las agencias antinarcóticos mexicanas cuando realicen alguna acción o requieran información sobre narcotráfico en la línea divisoria, lo cual podría inscribirse dentro de la cooperación en el combate al narcotráfico entre los dos países.

El Pentágono ha reiterado varias veces que la creación de un centro de inteligencia militar en la frontera con México no afecta ni atenta contra la soberanía nacional de nuestro país, ya que esta medida forma parte de la lucha contra el narcotráfico al interior del territorio estadounidense.

La DEA se manifestó a favor de la militarización fronteriza; en ese sentido, Terrence Burkner, director adjunto de la agencia, consideró que esta medida es indispensable debido a que se ha convertido "en la zona preferida por los narcotraficantes para la introducción de drogas a Estados Unidos" (14B) y, a su vez, opinó que la militarización es un intento de los gobiernos de ambos países para avanzar en la localización de cultivos de droga, así como para actuar con mayor facilidad en la detención de narcotraficantes.

Sin embargo, la Cancillería y el Senado mexicano rechazaron tajantemente la medida de la militarización de la frontera al calificarla de agresiva e intimidatoria, considerando que constituye la renovación de la política del "Gran Garrote" -que definió la política exterior de Theodoro Roosevelt-, y una presión más para desacreditar las acciones de México en el combate al narcotráfico.

El Gobierno mexicano ha declarado que el combate al narcotráfico en suelo nacional es un problema que interesa a toda la nación y no por deseos o presiones extranjeras. Sin embargo, hay que ver hasta donde México es verdaderamente independiente y libre de actuar en su esfuerzo contra este problema sin la interferencia de Estados Unidos, o sea, que tenga que "cooperar" con ese país.

Cabe señalar que el establecimiento del comando militar en Fort Bliss no es el único en la frontera con México. En el área de San Diego se encuentra un destacamento de aproximadamente 400

14B. "Unidades militares en la frontera". Excelsior, 20 de diciembre de 1989. pp. 1 y 20.

oficiales de la Guardia Nacional del Ejército estadounidense que opera en un área de doce millas.

La Guardia Nacional es un cuerpo especializado del Ejército que no tiene nada que ver con los asuntos de migración y que, sin embargo, tiene como función "auxiliar" a la Patrulla Fronteriza y a las demás organizaciones que se encargan de cuestiones migratorias, a resolver los problemas migratorios y, en últimas fechas, de narcotráfico.

Asimismo, un documento de la Organización de La Mesilla, una agrupación de defensa de los derechos humanos y laborales de trabajadores en Arizona, Texas, acusa el agravamiento de la militarización de la frontera con la participación cada vez más activa y directa de las Fuerzas Armadas estadounidenses.

El documento señala que en diciembre de 1989 y diciembre de 1990 hubo "marines" en la frontera con México, concretamente en Nogales, que estuvieron allí sin comunicarlo a las autoridades policíacas y civiles locales; realizaron ejercicios e incluso sostuvieron un tiroteo y persiguieron a narcotraficantes; sin embargo, no se arrestó a nadie y no se pudo comprobar que efectivamente el enfrentamiento haya sido con traficantes de drogas.

Cabe señalar que la militarización fronteriza viola, inclusive, la Constitución de Estados Unidos, ya que establece que no se deben emplear las Fuerzas Armadas en la solución de conflictos de carácter civil, como sería el narcotráfico. Lo que

sucede es que el gobierno procede mediante decretos presidenciales que ignoran las demás leyes estadounidenses (149).

4.2.3.2. La otra razón de la militarización

Hay que dejar claro que, independientemente de que las fuerzas armadas cuenten con recursos materiales y humanos para ayudar en el combate al tráfico de drogas y sirvan para otros fines como pueden ser complicar el paso de ilegales y afirmar la hegemonía estadounidense, la militarización de la frontera fue una iniciativa impulsada por el Departamento de Defensa que tiene la finalidad de no ver reducido sus presupuestos y no tener que licenciar efectivos, ahora que la situación europea ha sufrido un cambio radical en el esquema de sus fuerzas; además de luchar por mayores recursos con las agencias asentadas en la frontera vinculadas al problema migratorio y al narcotráfico -la Patrulla Fronteriza, el departamento de Aduanas, la DEA el SIN y la Guardia Costera-.

En el actual contexto internacional, es importante destacar que el establecimiento de comandos militares -permanentes o transitorios- en la frontera entre México y Estados Unidos juega un papel clave ya que con esta medida este país intenta fortalecer su hegemonía en el continente y, a mediano plazo, puede constituirse en una poderosa arma política de presión -y también de intervención- no sólo hacia México sino hacia toda

149. "Profundiza el gobierno estadounidense la militarización de su frontera con México". El Financiero, 18 de febrero de 1991. pág. 39.

América Latina. Es por ello que, por una parte, se han construido importantes centros militares en la zona de la frontera con México y existe el proyecto de reforzar y erigir nuevas bases militares (150).

Las últimas intervenciones militares de Estados Unidos en América Latina han tenido como transfondo la "guerra contra las drogas". Así, la intervención militar de Estados Unidos en Panamá tuvo como una de sus principales justificaciones para con la sociedad estadounidense el combate al narcotráfico. En la guerra contra las drogas en Colombia también hubo un importante elemento intervencionista llamado "apoyo" por parte de Estados Unidos, el cual llegó incluso al cerco naval que, sin embargo, fue rechazado por el Gobierno de ese país. En Bolivia, las autoridades estadounidenses han logrado que la milicia de ese país autorice la participación del Ejército en el combate contra las drogas y que además acepte que instructores militares estadounidense entrenen a grupos militares. En el caso de México, la militarización de la frontera se ha dado en medio de una campaña para detener el flujo de inmigrantes ilegales y de lucha contra las drogas, lo que forma parte de la política intervencionista del Gobierno de Washington según la cual, México "tiene que llevar a cabo para combatir el tráfico de drogas" (151).

Lo anterior demuestra que el Gobierno estadounidense está ampliando el radio de acción de las Fuerzas Armadas, al impulsar

150. Alberto Salamanca Segovia. "EU desarrolla un programa para militarizar la frontera". El Financiero, 28 de noviembre de 1990. pag. 26.

151. "México debe incrementar la lucha: DEA". El Día, 25 de enero de 1990. pag. 5.

su participación en aquellas cuestiones que se han ido incorporando al concepto de su seguridad nacional, como es el caso patente del problema del narcotráfico. En la actualidad ya no se trata de combatir al "imperio del mal" que representaba la antigua Unión Soviética. Hay que tratar de justificar el mantenimiento de un enorme aparato militar y de inteligencia y el narcotráfico se presenta como un problema idóneo para utilizar ambas infraestructuras.

Un estudio del Instituto de América Latina de la Universidad de Austin, Texas, titulado *The Militarization of the United States-Mexico Border*, señala que el Gobierno estadounidense ha emplazado en la frontera con México grupos militares "... como parte de su actual doctrina de seguridad nacional ante una eventual desestabilización de América Latina" (152) por lo que, según el estudio, la preparación militar en la frontera es el inicio del desarrollo de un programa de contingencia para aplicarse en el subcontinente.

El estudio de la Universidad de Austin es un análisis de la situación en la frontera entre esos dos países en el decenio 1978-1988 basado en documentos del Gobierno estadounidense (153).

Por otra parte, es necesario hacer referencia a que la militarización fronteriza no sólo tiene como principal objetivo detener el flujo de drogas hacia Estados Unidos e intimidar a los narcotraficantes. Existe un objetivo encubierto muy fácil de

152. Alberto Salamanca Segovia. "tácticas antiquerrilleras contra indocumentados mexicanos". parte II. *EL FINANCIERO*. 16 de noviembre de 1990. pag 38.

153. Alberto Salamanca Segovia. "Pretendió el SIN usar al ejército contra los indocumentados". *EL FINANCIERO*. 15 de noviembre de 1990. pag. 5.

distinguir: reducir cada vez más el flujo creciente de inmigrantes ilegales que cruzan la línea fronteriza en busca de oportunidades de empleo y mejora de sus niveles de vida.

El documento de la Universidad de Austin señala que durante el decenio que estudia, el Gobierno federal de Estados Unidos llevó a cabo la mayor escalada militarista en la frontera mediante la creación de organismos destinados supuestamente a librar la denominada "guerra de las drogas", de donde se desprende que el combate contra el narcotráfico en la frontera con México ha sido empleada como pretexto para alentar las acciones de grupos racistas contra mexicanos.

Durante esos años el SIN organizó secretamente un sinnúmero de grupos gubernamentales y no gubernamentales, entre los que participaron el mismo SIN, la Patrulla Fronteriza y la DEA, para que generaran conflictos en la frontera que alentasen al Gobierno federal a que facultara a las Fuerzas Armadas para que impidiese todo paso por la misma. Tales acciones comprendieron deportaciones ilegales, actos de fuerza, atentados por grupos militares y civiles, de tal manera que crearan el clima propicio para que el ejército estadounidense la cerrara.

El gobierno estadounidense financió la creación de agencias paralelas supuestamente destinadas a combatir las drogas, e igualmente les proporcionó a los grupos no oficiales recursos, equipo y apoyo logístico para la realización de los planes de agresiones en contra de los trabajadores inmigrantes.

A su vez, el documento señala que el Gobierno federal estadounidense violó la legalidad de Estados Unidos al permitir

un incremento cuantitativo y cualitativo de la presencia de miembros de sus Fuerzas Armadas en la supervisión de la aplicación de leyes civiles en la frontera y al permitir su intromisión en la política diplomática, haciéndola más compleja, menos flexible, para provocar el deterioro de las relaciones entre los dos países (154).

Lo anterior se puede explicar en parte porque con la autorización del Congreso para que las Fuerzas Armadas intervengan en actividades de las autoridades civiles, como es el caso del narcotráfico, no sólo repudia la tradición histórica - más antigua que la Constitución de 1776- de separar a la milicia del gobierno civil, sino que también rechaza la "Pose Comitatus Act" de 1878, que es una reacción contra los gobiernos militares en las sociedades civiles.

En los dos primeros años de la administración Reagan --1981 y 1982-- el número de helicópteros proporcionados a la Patrulla Fronteriza pasó de nueve a dos unidades, ocho de ellos de la Armada de Estados Unidos; asimismo, para 1982 se habían emplazado un total de 1,221 sensores electrónicos de alta sensibilidad en la frontera de los dos países. Al inicio del segundo gobierno de Reagan, el SIN "recibió cantidades enormes de presupuesto, equipo y personal militar" y se autorizó la participación conjunta de las Fuerzas Armadas con el SIN y la Patrulla Fronteriza; a esta última se le dieron facultades extraordinarias en caso de emergencia (155).

154. Ibidem.

155. Alberto Salamanca Segovia. "Con Reagan, la mayor militarización de la frontera". parte V. El Financiero. 22 de noviembre de 1990. páq. 35.

Ahora bien, en el contexto de una guerra "oculta" contra los indocumentados se inscribe la ley que el Presidente Bush firmó el 30 de noviembre de 1990, por la cual se amplía la autoridad de la Patrulla Fronteriza para realizar arrestos por crímenes, por sospechas de narcotráfico y por violaciones a los estatutos de inmigración. Según el mandatario, esta ley "dará un mayor impulso a nuestra guerra contra las drogas y el crimen, pues nos permite regresar a esos inmigrantes criminales que son una amenaza en nuestras ciudades y que forman casi una cuarta parte de la población de nuestras prisiones federales", al mismo tiempo que "ayudará a fortalecer nuestras fronteras, el frente de la guerra contra las drogas".

Ante el fracaso de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración, conocida como Ley Simpson-Rodino, que tiene como objetivo limitar el flujo migratorio con destino a Estados Unidos, la militarización de la frontera con México surge como una acción emergente, no sólo para detectar y confiscar las drogas que intentan pasar al "otro lado" sino para auxiliar al SIN y a la Patrulla Fronteriza, las cuales participan en la persecución y arresto de presuntos narcotraficantes. Estas dos agencias son las principales que identifican a la mayoría de los ilegales -si no es que a todos- como narcotraficantes - caracterización que desgraciadamente se está difundiendo muy rápidamente entre los Estados fronterizos de Estados Unidos- lo cual origina que se les trate de manera denigrante.

En este contexto se inscriben los reiterados casos de incidentes en los que agentes de la Patrulla Fronteriza han

atacado, con el pretexto de ser narcotraficantes, a varias personas que cruzan hacia el "otro lado" de manera ilegal, que intentan hacerlo o simplemente se acercan a la línea divisoria, y con esto sólo aumenta la violencia en la franja fronteriza. El mayor número de casos de este tipo se han presentado en ciudades como San Diego, Bronsville y El Paso, entre otras, e incluso dentro de territorio mexicano.

Sin embargo, el establecimiento de grupos militares en la frontera no ha sido el único intento por parte de las autoridades estadounidenses. En enero de 1989 el diario The Angeles Times publicó el anuncio de un proyecto de la administración Bush de construir en la Mesa de Otay -que se ubica en la frontera a la altura del municipio mexicano de Tijuana- una zanja de casi siete kilómetros de largo, cuatro metros de ancho y uno y medio de profundidad para atrapar indocumentados. El SIN y la Sección Estadounidense de la Comisión Internacional de Límites y Aguas reconoció la construcción del "canal de desagüe al este y oeste de la garita fronteriza de Mesa de Otay", cerca de San Isidro (156).

El informe del SIN consignó que "el canal propuesto solucionaría los problemas de desagüe e impediría además los cruces fronterizos de ilegales en esta área". Supuestamente, la zanja impediría además el tráfico de drogas hacia Estados Unidos.

Lo anterior sólo muestra que, en lugar de poner un límite a la violencia fronteriza, el Gobierno estadounidense fomenta su aumento en esa zona al permitir que el Ejército participe en la

156. José Luis Camacho López. "Los nuevos avatares de EUI a México". El Día. 26 de noviembre de 1989, pag. 10.

"Guerra de las Drogas". Ello además ha servido para legitimar los abusos y violaciones a los derechos humanos que cometen las organizaciones policíacas estadounidenses asentadas en la frontera. El aumento de la violencia en esa área ha ocasionado que el Congreso norteamericano denomine actualmente a la frontera con México "zona de guerra", debido a los constantes atropellos y violaciones a los derechos humanos que ahí se cometen en aras del combate al narcotráfico.

CONCLUSIONES

En los últimos años hemos sido testigos de la forma en que el narcotráfico se ha convertido en uno de los problemas más acuciantes y aberrantes de la sociedad contemporánea. Su rápida expansión debido, entre otras causas, a las carencias económicas que padecen los países subdesarrollados, al aumento del consumo en los centros industriales y al exorbitante negocio que implica, lo sitúan como un asunto de primordial importancia a nivel mundial. En el caso específico de la relación entre México y Estados Unidos, hoy día constituye un tema fundamental en la agenda bilateral entre ambos países.

Como se ha analizado a lo largo de este trabajo, Estados Unidos ha ubicado al tráfico de drogas como un asunto de "seguridad nacional" y como una prioridad en la agenda de su política exterior. La principal respuesta de este país hasta el momento ha consistido básicamente en responsabilizar a aquellas naciones donde se cultivan y procesan los estupefacientes que tanta demanda tienen entre los ciudadanos de ese país.

A raíz de los cambios internacionales que se han producido en los últimos años, las administraciones de los presidentes Ronald Reagan y George Bush han utilizado al narcotráfico como un pretexto e instrumento para intervenir y presionar en las regiones que históricamente considera como su zona de influencia. Con el fin de la siempre supuesta presencia del "fantasma

comunista", el narcotráfico sirve ahora para justificar las políticas intervencionistas de Estados Unidos en América Latina, sobre todo en países como Nicaragua, Panamá, Colombia, Perú y Bolivia los cuales, a excepción del nuestro, han sido amenazados o lesionados con una intervención: Colombia en enero de 1990, cuando barcos estadounidenses se acercaron a sus costas para presionar al gobierno a seguir sus políticas de "extradición", y Perú y Bolivia, los que con objeto de obtener "ayuda" económica se han prestado a cooperar con Washington en "su guerra contra las drogas" de acuerdo con los intereses estadounidenses y muy a pesar de los problemas internos que ello ha ocasionado. Por lo que respecta a los dos primeros países, se sabe que en Nicaragua el Gobierno estadounidense financió con dinero proveniente del narcotráfico a la "Contra" y en Panamá intervino militarmente para derrocar al general Manuel Antonio Noriega con el pretexto de sus conexiones con el narcotráfico.

En esta perspectiva, el caso de México no es ciertamente halagador. Si bien Estados Unidos no ha intervenido con efectivos militares para "capacitar" a las fuerzas de seguridad mexicanas - con excepción de los agentes de la DEA que actúan en territorio nacional con el supuesto propósito de cooperar con los agentes antidrogas mexicanos- en el combate a las drogas, si ha empleado este problema para presionar al gobierno de México supeditando temas de vital importancia al manejo de su política antidrogas. Los tres casos que se exponen en el Capítulo 4 son tan sólo unos cuantos ejemplos de cómo se utiliza el asunto del narcotráfico para ejercer presiones políticas sobre nuestro país.

Ciertamente el problema del narcotráfico en la relación México-Estados Unidos no es nuevo. Sin embargo, a partir de los años ochenta se ha convertido en un asunto con un fuerte perfil político que condiciona el tratamiento de otros problemas. Al ser México uno de los países en donde se producen en niveles importantes marihuana y heroína así como uno de los principales lugares de paso de la cocaína sudamericana, se ha constituido en uno de los blancos prioritarios de la política antidrogas de Washington.

Ahora bien, cabe señalar que para Estados Unidos el narcotráfico es un tema recurrente que puede ser utilizado cuando existe un vacío en su política interna, o bien, que se utiliza con fines electorales; en el ámbito externo es un excelente pretexto para presionar o intervenir en los asuntos internos de otros países.

Como se analizó en este trabajo, las tensiones que han surgido entre México y Estados Unidos a causa del narcotráfico se originan en el hecho de que para este último país es más fácil culpar al exterior por producir estupefacientes que adoptar medidas efectivas para combatir el consumo y la farmacodependencia en la sociedad estadounidense, ya que ello no sólo conllevaría altos costos sociales sino también políticos y económicos.

El narcotráfico es sólo una pieza más en el ajedrez de la agenda bilateral. Valiéndose de que alrededor de las drogas existe corrupción e impunidad oficial generalizada, Estados Unidos presiona al gobierno mexicano, utilizando este problema

como pretexto para intervenir en asuntos que son de competencia estrictamente interna.

El Gobierno mexicano asigna una importante cantidad de recursos materiales y humanos en la lucha contra las drogas fundamentando sus decisiones en la consideración de que este constituye un asunto que atenta contra la seguridad nacional y contra la salud. La tesis de la que parten las autoridades mexicanas es que el narcotráfico constituye un problema de carácter internacional y como tal, su resolución se encuentra en la vía de la cooperación internacional. Sin embargo, esta cooperación no debe conducir a intervenir en las decisiones internas. Para México es tan importante el problema de la oferta como el de la demanda y por lo tanto su tratamiento debería ser integral.

En este sentido, nuestro parecer es que la tesis del Gobierno mexicano es correcta. Sin embargo, es de lamentar -aún cuando sea entendible- que se permitan o toleran acciones de las autoridades norteamericanas que lesionan la soberanía de la nación.

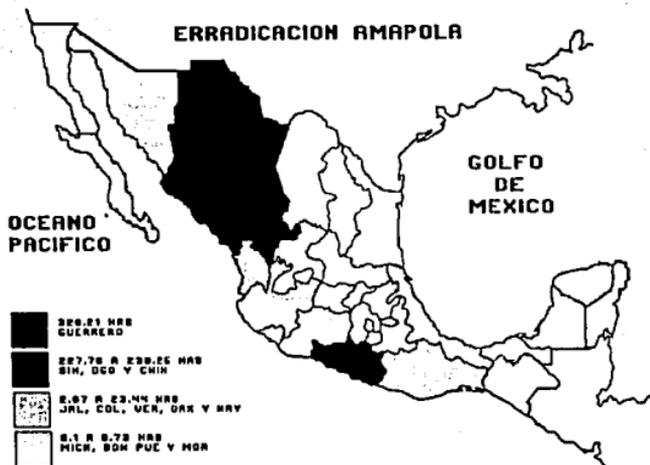
El problema del narcotráfico se resolverá sólo cuando exista la voluntad política para tratarse como lo que es: un negocio en el cual oferta y demanda son parte de una misma cadena que debe combatirse por igual. Por lo pronto, somos testigos de su arraigo y expansión, en la limitada eficacia de su combate y en su utilización como medio de presión e intervención política.

A N E X O S

ANEXO 1







*cifras hasta noviembre de 1991.

FUENTE: Procuraduría General de la República,
 Coordinación General para la Atención de los
 Delitos contra la Salud,
 Sistema Estadístico Uniforme sobre Narcotráfico.

ANEXO 2

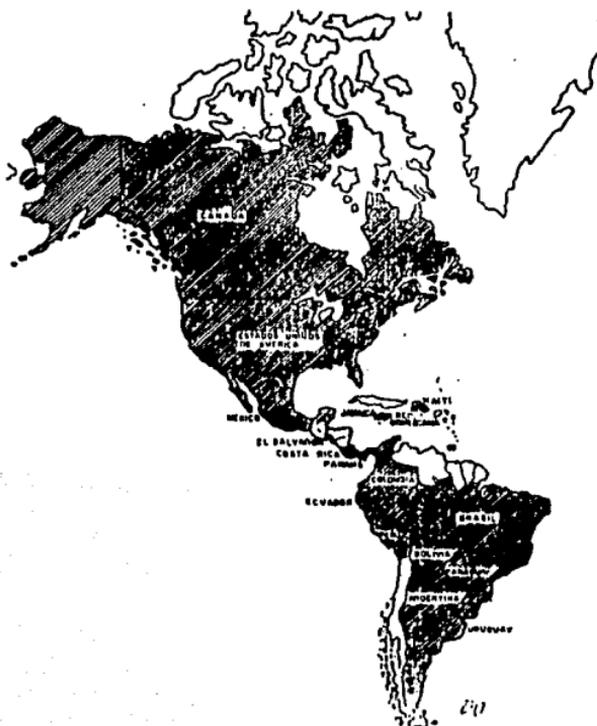
ORIENTACION DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES
HACIA EL COMBATE AL NARCOTRAFICO
PRODUCCION
AMERICA



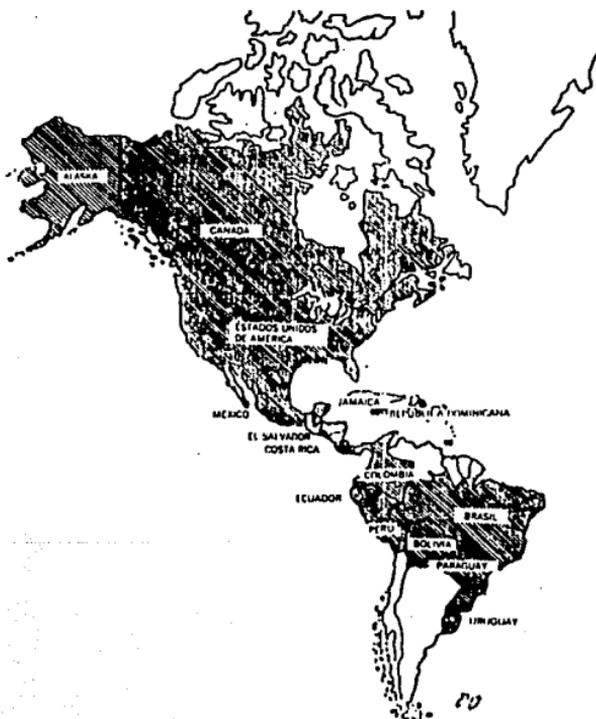
ORIENTACION DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES
HACIA EL COMBATE AL NAFCOTRAFICO

TRAFICO ILICITO

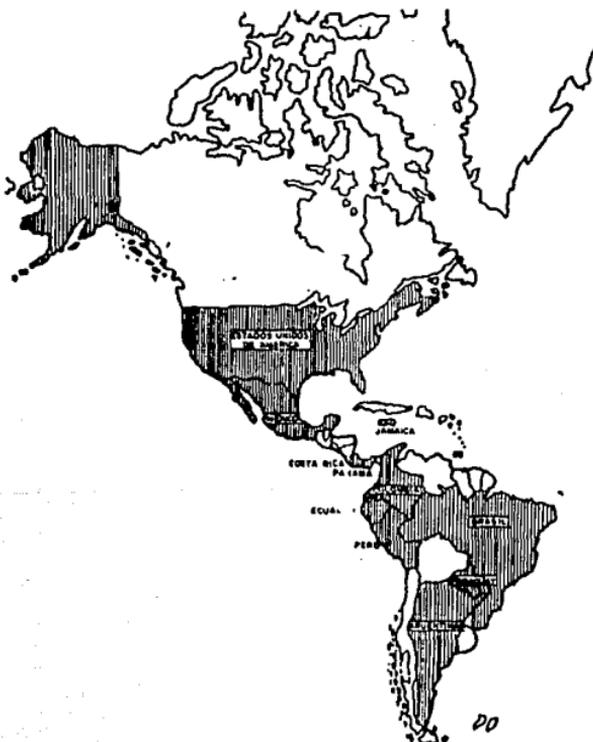
AMERICA



ORIENTACION DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES
HACIA EL COMBATE AL NARCOTRAFICO
PREVENCION DEMANDA Y CONSUMO
AMERICA



ORIENTACION DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES
HACIA EL COMBATE AL NARCOTRAFICO
TRATAMIENTO Y REHABILITACION
AMERICA



ANEXO 3

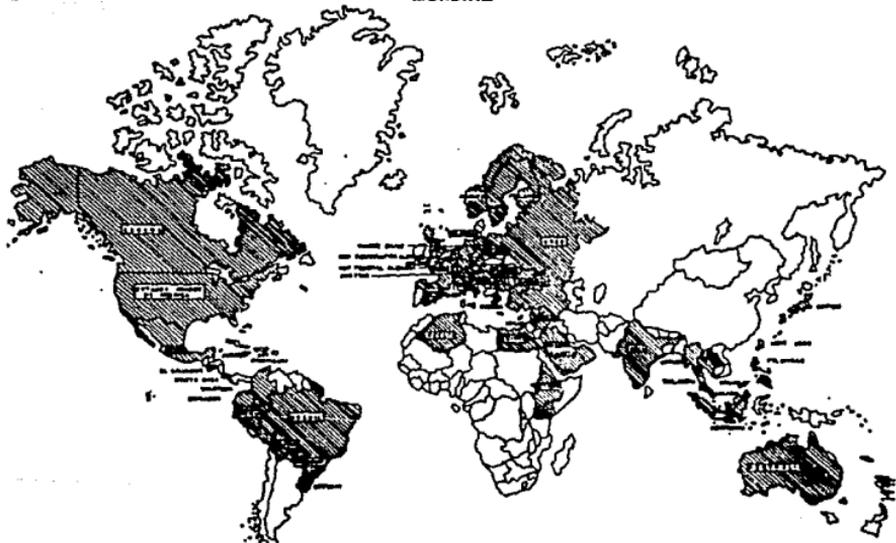
ORIENTACION DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES
HACIA EL COMBATE AL NARCOTRAFICO
PRODUCCION
MUNDIAL



ORIENTACION DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES
HACIA EL COMBATE AL NARCOTRAFICO
TRAFICO LICITO
MUNDIAL



ORIENTACION DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES
HACIA EL COMBATE AL NARCOTRAFICO
PREVENCION DEMANDA Y CONSUMO
MUNDIAL



ORIENTACION DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES
HACIA EL COMBATE AL NARCOTRAFICO
TRATAMIENTO Y REHABILITACION
MUNDIAL



BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

LIBROS

AMENDT, Gunter. El gran negocio del narcotráfico. Buenos Aires. Ediciones del Pensamiento Nacional. 1987. 100 pp.

BARONA Lobato, Juan. México ante el reto de las drogas. México. Procuraduría General de la República. 1976. 243 pp.

BEHR, Hans-George. La droga, potencia mundial. Barcelona. Editorial Planeta. 1981. 90 pp.

BENITEZ Manaut, Raúl, Luis González Souza et al, compiladores. Viejos desafíos, nuevas perspectivas: México-Estados Unidos y América Latina. México. UNAM/Miguel Ángel Porrúa. 1988. 470 pp.

BALER, Sewern and Michael Mandelbaum, editors. Gorbachev's Russia and American Foreign Policy. Colorado. Westview Press. 1988. 510 pp.

Dirección en Jefe para Asuntos Especiales. S.R.E. El problema del narcotráfico: visión internacional. México. Secretaría de Relaciones Exteriores. 1989. 159 pp.

GARCIA Ramirez, Sergio. El narcotráfico: un punto de vista mexicano. México. UNAM/Miguel Ángel Porrúa. 1987. 450 pp.

GONZALEZ, Guadalupe y Marta Tienda, coordinadoras. México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico. Trabajos preparados para la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos. México. F.C.E. 176 pp.

GREEN, Rosario y Peter Smith, coordinadores. La política exterior y la agenda México-Estados Unidos. México. F.C.E. 1989. 256 pp.

INCIARDI, James A. The war on drugs, heroin, cocaine and public policy. Palo Alto, California. Mayfield Publishing Company. 1986. 323 pp.

NAHAS, Gabriel G. Cuidado con la yerba. México. Edamex. 1976. 78 pp.

PLAND, Jack C. y Roy Olton. Diccionario de Relaciones Internacionales. México. Ed Limusa. 1971. 465 pp.

ROETT, Riordan, compilador. México y Estados Unidos, el manejo de la relación. México. Siglo XXI. 1989. 341 pp.

RUIZ-CABARRAS, Miguel. Algunos aspectos sobre el problema del narcotráfico en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. México. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, S.R.E. 1986. 43 pp.

TORRES, Blanca, coordinadora. Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?. México. El Colegio de México. 1990. 130 pp.

TORRES, Oscar Noé. México y Estados Unidos ante el problema del narcotráfico. México. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, A.C. 1988. 41 pp.

VAZQUEZ, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer. México frente a Estados Unidos (un ensayo histórico 1776-1988). 2a. edición. México. F.C.E. 1989. 248 pp.

WISOTSKY, Steven. Breaking the impasse in the war on drugs. Westpoint, Conn. Greenwood Press. 1986. 276 pp.

REVISTAS

BAGLEY, Bruce Michael. "The new hundred years war? US national security and the war on drugs in Latin America". Journal on Interamerican Studies and World Affairs. Vol. 30, No. 1. Spring 1988.

BELSSASO, Guido. "La guerra de las drogas". Examen. 15 de febrero de 1990.

BELTRAN del Río, Pascal y Carlos Puig. "Contra el narcotráfico aquí 'sólo mexicanos', dijo Salinas, pero la DEA no se va". Proceso. 22 de enero de 1990.

CRAIG, Richard. "Operación Intercepción: una política de presión internacional". Foro Internacional. Octubre-diciembre, 1981.

CORNELIUS, Wayne. "Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro 1986-1987". Foro Internacional. Vol. 29. No. 114. Octubre-diciembre 1988.

CHURCH, George J. "Another war on drugs". Time. No. 11, September 11, 1989.

GARZA Elizondo, Humberto. "La nueva distensión internacional: los efectos sobre México". Foro Internacional. Vol. 30, No. 118. Octubre-diciembre 1989.

GIL Villegas, Francisco. "El estudio de la política exterior de México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórica-metodológica". Foro Internacional. Vol. 29, No. 116. Abril-junio 1989.

- LACAYO, Richard. "On the front lines". Time. No. 38. September 18, 1989.
- LINDAU, Juan David. "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos: el caso Camarena Salazar". Foro Internacional. Vol. 27, No. 4. Abril-junio 1987.
- LOWENTHAL, Abraham F. "Estados Unidos y América Latina en 1987". Foro Internacional. Vol. 29. No. 115. Enero-marzo 1989.
- MABIRE, Bernardo. "México y Estados Unidos hoy". Foro Internacional. Vol. 28, No. 109. Julio-septiembre 1987.
- MAREY, Donald. "The U.S. military and the war on drugs in Latin America". Journal on Interamerican Studies and World Affairs. Nos. 2 y 3. Summer/Fall 1989.
- MARGAIN, Hugo B. "El narcotráfico: combatirlo sin distanciarnos". Examen. 15 de julio de 1990.
- MORGANTHAU, Tom. "Now it's Bush's war". Newsweek. No. 38. September 18, 1989.
- MUROZ, Heraldo. "Las relaciones entre Estados Unidos y América latina bajo el Gobierno de Reagan, divergencias y ajustes parciales". Foro Internacional. Vol. 27, No. 108. Abril-junio 1987.
- PERL, Raphael F. "Congress, International Narcotics Policy, and the Anti-Drug Abuse Act of 1988". Journal on Interamerican Studies and World Affairs. Vol. 30, Nos. 2 y 3. Summer/Fall 1989.
- PUIG, Carlos. "Washington marca el paso a la justicia mexicana". Proceso. 21 de mayo de 1990.
- RIVA Palacio, Raymundo. "La DEA: sus 57 hombres en México actúan con impunidad diplomática". Proceso. 23 de abril de 1990.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "E pur si mouve!". Contextos. Año 2, No. 8, 26 de febrero de 1981.
- SHANNON, Elaine. "A losing battle". Time. No. 49. December 3, 1990.
- SMITH, Vern E. "Children of the underclass". Newsweek. No. 37. September 11, 1989.
- Van WERT, James M. "The U.S. Department's narcotics control policy in the Americas". Journal on Interamerican Studies and World Affairs. Vol. 30. Nos. 2 y 3. Summer/Fall 1989.
- WERNER, David. "El árbol de la droga". Nexos. No. 156. Diciembre 1990.

DOCUMENTOS

Agenacia de Información de Estados Unidos (USIA). Washington, D.C. Octubre de 1982.

Comisión de Estupefacientes. Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Viena, Austria. Organización de Naciones Unidas. 1988. 26 pp.

Determinación Presidencial para la Certificación de los Mayores Productores de Narcóticos y Países de Tránsito, emitida por el Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos. Marzo 1991.

Dirección en Jefe para Asuntos Especiales. S.R.E. Resumen sobre "La Estrategia Nacional para el Consumo de Drogas de los Estados Unidos". Secretaría de Relaciones Exteriores. Abril 1990.

GETTMAN, John B. Marijuana in America-1986. NORML. 1987. Mimeógrafo.

GONZALEZ Fernández, José Antonio. El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos. IV Congreso de la AMEI, Puebla, Puebla. Agosto 1989. Mimeógrafo.

GONZALEZ Fernández, José Antonio. La cooperación bilateral y multilateral en la lucha contra el narcotráfico. Dirección en Jefe para Asuntos Especiales, S.R.E. Ponencia presentada dentro del Foro de Consulta Popular sobre Factores Externos y el Contexto Internacional para el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Marzo 1989. Mimeógrafo.

GONZALEZ Fernández, José Antonio. Política de los Estados Unidos para combatir el narcotráfico. Washington, D.C. Agregaduría de la Embajada de México en Estados Unidos. 1988. Mimeógrafo.

Informe del Departamento de Estado ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado. International Strategy Report, 1985. Prepared by the Bureau of International Narcotics Matters. Washington, D.C. February 1985. 54 pp.

MENGES, Constantine C. Inside the National Security Council: the true story of the unmaking of Reagan's foreign policy. New York. 1988. 160 pp.

President's Commission on Organized Crime. Report to the President and Attorney General. America's habit: drug abuse, drug trafficking and organized crime. Washington, D.C. The Commission. March 1986. 486 pp. más apéndices.

Procuraduría General de la República. El esfuerzo de México: campaña contra el narcotráfico y la farmacodependencia. Estadísticas 1986-1987. México, Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos. P.G.R. 1987.

Procuraduría General de la República. Programa Integral 'Sin Tregua'. Documento para información intersecretarial. Noviembre 1990.

Procuraduría General de la República. Resumen sobre las certificaciones otorgadas a México por parte del Gobierno de los Estados Unidos. Documento para información intersecretarial. P.G.R. Diciembre 1991.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Memoria sobre la actuación internacional de México, 1974-1976. México. S.R.E. 165 pp.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Resumen informativo: los últimos pasos en la lucha contra el narcotráfico. Dirección General de Información. S.R.E. Febrero 1990.

SOLANA, Fernando. Comparecencia ante el Senado de la República. Secretaría de Relaciones Exteriores. 4 de abril de 1990.

State Department Bulletin. November 1984, Washington, D.C.

The White House Conference for a drug free America, final report 1988. Washington, D.C. U.S. Government Print Office. 1988. 238 pp.

TRIPP, José Octavio. El diseño de una organización hemisférica contra el narcotráfico y su impacto en las relaciones México-Estados Unidos. IV Congreso de la AMEI, Puebla. Puebla. Agosto 1989. Mimeografo.

U.S. Congress, Senate. Committee on Foreign Relations. Subcommittee on Terrorism, Narcotics and International Operations. Drugs, law enforcement and foreign policy: a report. Washington, D.C. U.S. Government Print Office. 1989. 100th Congress. 1166 pp.

U.S. Congress. Laws of 100th Congress, 2nd session. Anti-Drug Abuse Act. Washington, D.C. U.S. Government Print Office. 1988.

U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics Matters. International Narcotics Control Strategy Report. March 1987. 45 pp.

PERIODICOS

El Día

El Financiero

El Nacional

Excelsior

Granma

La Jornada

Noticias del Mundo

The Angeles Times

The Miami Herald

The New York Times

The Washington Post

Uno más Uno

Artículos periodísticos consultados

JULIUS, Djuka. "Narcoguerras". Excelsior, sección Tiempo y Mundo. 11 de enero de 1990.

GARCIA, Amalia. "Corrupcion bilateral en la lucha contra las drogas". Excelsior, sección Ideas. 6 de febrero de 1990.

GONZALEZ Fernández, José Antonio. Serie de cinco artículos publicados sobre narcotráfico. El Nacional, febrero-marzo 1989.

GONZALEZ Schmall, Jesús. "El caso Camarena pone en evidencia la degradación de Estados Unidos". Excelsior, sección Ideas. 6 de febrero de 1990.

MENDEZ, Luis. "EU: tendenciosa lucha contra las drogas". Uno más Uno. 18 de diciembre de 1990.

RIVA Palacio, Raymundo. "La guerra desapareja". El Financiero. 28 de agosto de 1990.

RIVA Palacio, Raymundo. "La verdadera guerra de las drogas: chantaje político". El Financiero. 1 de febrero de 1991.

SALAMANCA Segovia, Alberto. Serie de seis artículos sobre el resumen de "En busca de la seguridad perdida", de Sergio Quezada Aguayo y Bruce Michael Bagley. El Financiero. 11-17 de diciembre de 1990.

WALKER, William O. "Después de Camarena: México y la política norteamericana antinarcoóticos". El Día. 25 de enero de 1990.