

91
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



EL NARCOTRAFICO EN LA RELACION BILATERAL MEXICO-ESTADOS UNIDOS 1988-1994

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A
LILIA VAZQUEZ PORTALES

MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A mamá y Marco,
por su amor y apoyo.*

*Con cariño para tí,
gracias por todo eso.*

*A todos los que han estado cerca de mi,
durante este largo camino.*

• **INDICE** •

	página
INTRODUCCION	
CAPITULO 1	
EL NARCOTRAFICO INTERNACIONAL	
1.1 Aspectos generales del Narcotráfico	1
1.1.1 Definición	4
1.1.2 Origen	8
1.1.3 Evolución del fenómeno durante las dos últimas décadas	13
1.2 Situación del tráfico y producción de estupefacientes en el ámbito internacional	17
1.2.1 Cooperación internacional en el combate al narcotráfico	22
CAPITULO 2	
LAS POLITICAS CONTRA LAS DROGAS EN MEXICO	
2.1 La política contra las drogas en México	29
2.1 1 El Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado	39
2.1.2 La política de control de drogas del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari	44
2.1.3 El combate a las drogas en el ámbito interno	52
2.2 La producción y la distribución	59
2.3 El consumo	64
2.4 El esfuerzo de México en la cooperación internacional en materia de control de drogas	70

CAPITULO 3

LAS POLITICAS CONTRA LAS DROGAS EN ESTADOS UNIDOS

3.1	La visión política de Estados Unidos respecto al problema de las drogas	74
3.2	La política de los Estados Unidos de América contra las drogas en el ámbito nacional	91
3.3	La situación del problema de las drogas en Estados Unidos	97
3.3.1	El consumo de estupefacientes	97
3.3.2	La producción y el tráfico de drogas	103
3.4	La política contra las drogas en el ámbito internacional	106
3.5	La política de control de drogas de William Clinton	109

CAPITULO 4

CONSIDERANDOS ESTRUCTURALES. LA RELACION BILATERAL ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS A TRAVES DEL NARCOTRAFICO

4.1	El narcotráfico en el marco bilateral	118
4.1.1	Los mecanismos de cooperación bilateral para el combate a las drogas. La asistencia jurídica y técnica	123
4.2	Las estrategias multilaterales	138
4.2.1	Las ópticas de interpretación. Puntos de convergencia y divergencia	140
4.2.2	El narcotráfico en los foros de discusión bilateral	147

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS	148
------------------------------------	------------

POST SCRIPTUM	152
----------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	159
---------------------	------------

ANEXOS	165
---------------	------------

INTRODUCCION

Las relaciones entre México y Estados Unidos de América han estado determinadas por una serie de factores de carácter histórico, económico, político y social que han hecho de la convivencia entre ambos países, una de las más dinámicas y complejas en el ámbito de las relaciones internacionales.

La característica especial de la relación bilateral se debe principalmente a tres condiciones específicas: 1) la situación geográfica; ambos países comparten una vecindad territorial con más de 3 mil kilómetros de frontera, 2) la asimetría de poder y desarrollo; Estados Unidos ha sido una potencia hegemónica durante casi todo el siglo XX, mientras que México no ha logrado los niveles de crecimiento y desarrollo económico para ser considerado como un país industrializado y, 3) la relación entre ambos países está determinada por la interdependencia que resulta de la intensidad con que se establecen interacciones económicas, políticas, sociales y culturales.

En este contexto, la interacción ha generado que la cooperación, el diálogo y el entendimiento entre ambas naciones se caracterice por transitar de momentos de estabilidad a periodos de tensión y conflicto, dependiendo de los intereses específicos de cada país.

Durante las últimas dos décadas, la relación bilateral ha experimentado un proceso dinámico de interés común por el tratamiento de temas específicos, incorporando formalmente a la agenda bilateral aspectos vinculados con las relaciones comerciales, los flujos migratorios, el tráfico de drogas y los problemas ambientales. Por su naturaleza y trascendencia en el ámbito bilateral, regional e internacional, estos temas han sido objeto de intensas discusiones a nivel gubernamental, diplomático y académico, incorporándose a la agenda de negociación como asuntos de carácter prioritario.

El escenario internacional de los últimos veinte años, caracterizado por un proceso dinámico de transformaciones, contribuyó de manera importante para que ambos países se mostraran dispuestos a establecer un diálogo intenso, con el fin de aprovechar los cambios de la realidad internacional para el cumplimiento de sus intereses nacionales.

En este contexto, a finales de 1988 se inició un proceso de acercamiento entre México y Estados Unidos practicado por los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y George Bush, respectivamente. Este acercamiento se centró en el ámbito económico, en virtud de dos hechos concretos: 1) la importancia que México tenía para el proyecto de integración económica del hemisferio, promovido por George Bush a principios de los noventa, denominado: "Iniciativa para las Américas", y 2) El proceso de modernización, iniciado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el cual contemplaba una reforma económica, la modernización de las instituciones gubernamentales y una mayor presencia del país en la escena internacional.

Los gobiernos de ambos mandatarios llevaron a cabo una serie de acciones con el fin de concretar un acuerdo en materia comercial. A la luz de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio se buscó disminuir el potencial de conflicto que el tratamiento de otros temas de la agenda bilateral, pudiera tener en el estado global de la relación, y que, desde esta perspectiva, pudiera convertirse en un obstáculo para lograr la firma del tratado.

La voluntad política de ambos mandatarios para disminuir posibles puntos de tensión, se observó en el interés por tratar temas que, aunque habían estado presentes en la agenda de negociaciones, se habían descuidado o por lo menos no habían sido objeto de especial interés. En este sentido, se identificó al narcotráfico como uno de los temas que requerían de especial atención, toda vez que durante los años ochenta fue el principal punto generador de tensión en la relación. El fortalecimiento de la cooperación bilateral en materia de control de drogas se convirtió entonces en un objetivo específico de la política exterior de ambos gobiernos.

Algunos especialistas como Guadalupe González consideran que el tratamiento del tráfico ilegal de estupefacientes ha sido uno de los puntos con mayor potencialidad de conflicto entre ambos países, y señalan que esta situación es resultado de una política que origina ciclos alternos de conflicto y armonía y en ocasiones se identifica como la fuente de tensión más grave entre ambas naciones.

El combate al narcotráfico en el marco de la relación bilateral presenta características particulares que complican el tratamiento del tema. En primera instancia debe considerarse que ambos países comparten una frontera común de más de 3,000 kilómetros, que separa al principal consumidor de drogas del mundo, de un importante

productor de estupefacientes. Además, la situación geográfica de México hace de este país un punto estratégico para las rutas internacionales de tráfico de drogas hacia Estados Unidos, particularmente aquellas utilizadas por los países sudamericanos.

Por otro lado, la problemática generada por las drogas se presenta de distinta manera en ambos países, toda vez que la principal preocupación de Estados Unidos es el consumo de drogas en su población, mientras que en México, los problemas más graves vinculados con las drogas se relacionan con las acciones que realizan las organizaciones criminales en las fases de producción y tráfico de estupefacientes, generando altos índices de violencia y actos de corrupción que debilitan la capacidad de las instituciones gubernamentales encargadas de combatir al narcotráfico.

De ahí que el impacto del problema en el ámbito interno de cada país tenga características particulares, lo que lleva a que el desarrollo de la concepción política del fenómeno no considere las mismas variables y se desarrolle desde una perspectiva distinta en México y en Estados Unidos. Esta situación se convierte en otro elemento que complica el tratamiento del tema de las drogas en el marco de la relación bilateral, ya que se ha analizado a través de dos enfoques distintos, el del país productor y el del país consumidor, es decir, que no existe un diagnóstico compartido respecto al problema de las drogas, lo cual limita la posibilidad de partir de una base común para determinar prioridades comunes de cooperación considerando los intereses de cada país.

Durante la década de los ochenta, la producción, el tráfico y el consumo de drogas se incrementaron de manera alarmante en diversas regiones del mundo. El comercio ilícito de drogas se expandió, los grupos criminales dedicados a esta actividad ilícita se convirtieron en organizaciones criminales que establecieron una amplia red transnacional para realizar sus operaciones, adquiriendo un inmenso poder económico y constituyéndose en un riesgo para la estabilidad política de algunos países y en un problema grave para el desarrollo económico y social de otros. El crecimiento del consumo de drogas, principalmente en Estados Unidos, se consideró como un serio problema social, que preocupó a las autoridades y a grupos civiles. De esta manera, el fenómeno del narcotráfico se identificó como uno de los problemas más graves para la sociedad internacional contemporánea.

La comunidad internacional reconoció que la magnitud y tendencia creciente de la producción, tráfico y demanda ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas representaban una seria amenaza para la salud y el bienestar de las sociedades.

Además, se advirtió la tendencia a que el tráfico ilícito de drogas se vinculara con otras actividades criminales, afectando economías lícitas y amenazando la estabilidad, seguridad y soberanía de los Estados, lo que se interpretó como un serio riesgo para los países. A finales de la década de los ochenta, la comunidad internacional decidió fortalecer los mecanismos de cooperación internacional para combatir el problema creciente de las drogas, como resultado, en diciembre de 1988 fue aprobada la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

1988 resultó ser un parteaguas para el tratamiento del tema de las drogas tanto en el ámbito de la cooperación internacional, como en el de la cooperación bilateral. Motivados por el compromiso asumido en la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, los países miembros de la Convención iniciaron acciones encaminadas a la planeación de sus políticas nacionales de control de drogas y a llevar a cabo negociaciones para establecer acuerdos de cooperación bilateral y multilateral que fortalecieran los esfuerzos nacionales en el control de drogas.

En este año, el Congreso estadounidense aprobó la *Anti-Drug Abuse Act* de EUA. En esta ley se prevé (sección 1005) el diseño, planeación y ejecución de una estrategia nacional de control de drogas que incorporara acciones para la reducción de la oferta y la demanda. Las primeras se desarrollarían en gran medida en el ámbito externo, las segundas, en el ámbito interno, enfrentando los altos índices de consumo de drogas de la población estadounidense.

El interés por analizar el impacto del problema del narcotráfico en la relación bilateral México-Estados Unidos durante el periodo 1988-1994, responde a varias razones. En primera instancia, como se mencionó anteriormente fue en 1988 cuando en el ámbito de la cooperación internacional se cristalizó un esfuerzo importante para fortalecer mecanismos de colaboración que abarcaran aspectos de carácter diplomático, técnico y jurídico. El gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari se sumó a este esfuerzo realizando acciones concretas en materia de cooperación internacional,

considerando que ésta, era un elemento básico en la lucha contra el narcotráfico para en el futuro enfrentar con mayor éxito el problema de las drogas.

Por otro lado, diversos hechos vinculados al narcotráfico registrados en México durante la década de los ochenta y la reacción del gobierno de Estados Unidos al respecto, se habían convertido en verdaderos puntos de conflicto, deteriorando el estado de la relación bilateral. La coincidencia en el inicio de los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari en México y George Bush en Estados Unidos, causó expectativas optimistas respecto a la solución de diferencias en el tratamiento del tema de control de drogas.

A partir de 1988 se observó un interés particular por parte del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari para diseñar una política nacional de control de drogas que permitiera enfrentar el problema del narcotráfico desde una perspectiva integral y se fortalecieran los mecanismos de control para combatir el fenómeno. En Estados Unidos, el gobierno de George Bush diseñó una estrategia nacional para el control de drogas que tendría como objetivos principales la reducción de la oferta externa, evitando la entrada de drogas a territorio estadounidense y la reducción de la demanda interna de drogas, incorporando como una herramienta básica de esta estrategia, el combate a las drogas fuera del territorio de EUA.

Si bien en el contexto mundial de finales de los ochenta, el gobierno de Estados Unidos reconoció que las relaciones entre México y Estados Unidos nunca habían sido mejores, destacando la voluntad del gobierno mexicano para disminuir puntos de fricción en temas delicados de la agenda bilateral, la naturaleza del fenómeno del narcotráfico y la tendencia del vecino país del norte para adoptar políticas unilaterales en los asuntos que atañen a ambos países, permitía suponer que la etapa de "ausencia de conflicto" en el tratamiento de este tema, sería transitoria y, en todo caso, que el acercamiento entre ambos países para abordar el problema significaría un mayor sometimiento de la política de control de drogas de México a la de Estados Unidos.

La tesis principal de este trabajo de investigación plantea que ambos países mostraron un interés particular por fortalecer su relación comercial en un contexto mundial de transformación; este interés motivó necesariamente la revisión de la agenda bilateral para identificar los temas en los que había que lograr un mejor entendimiento. Se consideró que el tratamiento del control de drogas representaba un riesgo de tensión y conflicto que podría contaminar el estado general de la agenda bilateral; por tanto, los

gobiernos de Carlos Salinas de Gortari de México y George Bush de Estados Unidos iniciaron acciones encaminadas a intensificar el diálogo para el tratamiento de este tema, disminuir el potencial de conflicto y encontrar mecanismos eficientes para mejorar la cooperación bilateral en la materia.

Derivado de este planteamiento general, se previó que la aceptación del gobierno mexicano para abrir la discusión sobre temas específicos de control de drogas y procuración de justicia en el marco de la relación bilateral, significaba la vulnerabilidad de México frente a Estados Unidos respecto al diseño de su política nacional de control de drogas, ya que en los foros de discusión bilateral, el gobierno estadounidense seguramente propondría a su contraparte mexicana la adopción de medidas concretas de control para combatir el narcotráfico, de acuerdo a los objetivos específicos de la política exterior de control de drogas estadounidense.

Finalmente, se plantearía que el cambio de poderes en Estados Unidos tuvo un impacto en la política nacional de control de drogas de ese país, modificando algunos de los objetivos de la estrategia nacional estadounidense. Se previó que esta modificación contemplaría acciones en el ámbito interno y en el externo y por tanto, podría tener repercusiones directas en la planeación, desarrollo y ejecución de la política de control de drogas mexicana.

En el primer capítulo se desarrolla una definición propia del concepto del narcotráfico, tomando como modelo el análisis realizado por especialistas como Marcos Kaplan, Peter Smith y Rosa del Olmo. Además, se expone una visión general de la situación del problema internacional de las drogas, tratando de identificar su origen. Se presenta la evolución histórica del fenómeno, así como de las políticas y acciones que los gobiernos de los países afectados por el fenómeno, han llevado a cabo en el marco de la cooperación internacional. Este primer acercamiento se realizó con el fin de identificar en este capítulo los elementos que han hecho del fenómeno de las drogas un problema grave para la sociedad internacional.

En el segundo capítulo se presenta un análisis de la política de control de drogas de México a partir de las primeras acciones que se llevaron a cabo en el país para combatir la producción de estupefacientes. Se abordan algunos de los acontecimientos vinculados al narcotráfico registrados en territorio nacional que causaron tensión y conflicto en la relación bilateral con Estados Unidos. Asimismo, se presenta un panorama

de la situación de la producción, tráfico y consumo de drogas durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, con el fin de identificar la magnitud del problema en México. Se desarrollan los mecanismos de control gubernamentales a través de un análisis del Programa Nacional para el Control de Drogas (1988-1994). En este capítulo se pretende identificar también los elementos que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari consideró para elaborar la estrategia nacional de control de drogas y el motivo para que dicha estrategia privilegiara la cooperación internacional, específicamente la colaboración con Estados Unidos.

En el tercer capítulo se analiza la política antinarcóticos de Estados Unidos, partiendo de los esfuerzos que llevó a cabo este país desde principios de siglo para promover un esquema de control internacional. Se pretende identificar los elementos que han constituido la visión política de Estados Unidos respecto al problema de las drogas. En este capítulo se contemplan medidas en el ámbito legislativo, así como los mecanismos de control aplicados a nivel nacional y los promovidos en el ámbito internacional. El análisis se concentra en las estrategias antinarcóticos del Gobierno de George Bush y en los primeros dos años de la administración de William Clinton, con el fin de identificar los cambios que se dieron en la estrategia nacional de control de drogas derivados de la transición de estos gobiernos.

En el cuarto capítulo se analiza la colaboración bilateral a través de los mecanismos concretos de cooperación en materia de control de drogas, considerando los objetivos principales de la política antinarcóticos estadounidense hacia los países del hemisferio y el interés que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari mostró para enfrentar el problema del narcotráfico. En este capítulo se pretende establecer como evolucionó la política nacional de control de drogas atendiendo a intereses internos y externos.

En el apartado de conclusiones se presentan las consideraciones finales respecto a los aspectos del problema de las drogas cuyo tratamiento ha significado conflicto en la relación bilateral. Se pretende establecer como factores de carácter estructural en la relación de ambos países y visiones políticas distintas respecto al fenómeno han provocado que, al margen de los esfuerzos de colaboración y un mayor acercamiento de ambos países, la fuente de tensión y conflicto permanezca.

Este trabajo de investigación se concretó en 1994, sin embargo, dado que durante los siguientes tres años se registraron acontecimientos importantes en la escena política y económica en ambos países que tuvieron una repercusión importante en el tratamiento del tema en la agenda bilateral, y que se modificaron los objetivos de la política exterior de control de drogas estadounidense, se incluyó un último apartado con el fin de presentar los principales hechos que modificaron el estado de la relación bilateral en materia de control de drogas.

CAPITULO 1

EL NARCOTRAFICO INTERNACIONAL

1.1 Aspectos generales del Narcotráfico

Uno de los fenómenos que mayor impacto negativo ha tenido en la sociedad internacional contemporánea es el problema de las drogas. Los efectos colaterales del tráfico de estupefacientes sobre las estructuras económicas, políticas y sociales de un gran número de países, así como la dificultad que enfrentan algunos gobiernos para controlar y erradicar las actividades ilícitas asociadas al narcotráfico han llevado a que éste se considere como un problema de seguridad pública y como un asunto de seguridad nacional.

La comunidad internacional, así como algunos círculos académicos y gubernamentales mantienen intensos debates con el fin de diseñar políticas y estrategias que garanticen resultados efectivos en el combate a la producción, tráfico y consumo de drogas; sin embargo, aun cuando se ha identificado al problema de las drogas y al comercio de las mismas como uno de los principales flagelos de los tiempos modernos, lo cierto es que los avances para erradicar este mal tanto a nivel nacional como internacional no han sido del todo satisfactorios.

El narcotráfico se ha propagado por un gran número de países, estableciendo grandes redes internacionales de organizaciones criminales, lo que ha dificultado las acciones de los gobiernos para combatirlo en el ámbito unilateral, bilateral y multilateral. La principal razón es que cuando algún esfuerzo gubernamental logra erradicar y destruir a los poderosos grupos de narcotraficantes en alguna región, éstos se desplazan hacia otro lugar más fortalecidos, lo que se conoce como el efecto "globo".

Tanto los países productores como los países consumidores diseñan políticas para abatir los efectos del comercio de drogas, las cuales se desarrollan principalmente en dos ámbitos: el represivo y el preventivo. El primero consiste en acciones de control de carácter jurídico-penal; el segundo comprende acciones de carácter preventivo, incluyendo programas de rehabilitación y tratamiento. La experiencia en estos esfuerzos ha llevado a que se identifique la necesidad de desarrollar políticas integrales que atiendan todos los ámbitos afectados por el fenómeno de las drogas.

En el marco jurídico se firman acuerdos de cooperación bilateral y multilateral, se destinan más recursos a las corporaciones policíacas; se crean instituciones especializadas y se reforman legislaciones. En el marco educativo, se diseñan programas de prevención, se destinan más recursos a políticas de rehabilitación y tratamiento. Sin embargo, autoridades gubernamentales, especialistas, académicos, investigadores y diversos sectores de la sociedad, se preocupan por lo cada vez más difícil que resulta combatir una actividad ilícita tan compleja y arraigada como lo es el narcotráfico; esta complejidad resulta de la condición ilegal de la actividad y de la persistencia de los narcotraficantes, quienes con vastos recursos financieros y sofisticados recursos tecnológicos se desplazan de una región a otra en busca de nuevos mercados para sus productos.

La sociedad internacional se preocupa por las enormes cantidades de droga que se distribuyen en el mundo, cuya venta genera cuantiosas ganancias que se traducen en un importante poder económico para las organizaciones criminales; así como por los índices de drogadicción registrados entre la población joven de muchos países; los índices de violencia que genera el narcotráfico y la corrupción que vulnera las instituciones gubernamentales encargadas del control de drogas.

En el ámbito internacional, se han instrumentado diversos programas para el combate a la producción, tráfico y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como para impulsar el desarrollo alternativo y combatir el lavado de dinero, los cuales han sido avalados por organismos internacionales, principalmente por las Naciones Unidas (ONU) y por la Organización de Estados Americanos (OEA).

Los países en desarrollo se ven seriamente afectados por el tráfico de drogas, ya que para poner en marcha sus políticas de control de drogas han tenido que asignar gran cantidad de recursos materiales, humanos y financieros, que representan una erogación importante del presupuesto federal.

Por lo que se refiere al continente americano, en los últimos años las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas en la región, han encontrado nuevas vías y medios para evadir las leyes y los sistemas de vigilancia implementados para impedir el ingreso de drogas a Estados Unidos. Las acciones de intercepción aérea y la instalación de radares en Centroamérica y el Caribe ha generado que grupos delictivos utilicen otras rutas de tráfico, disminuyendo las operaciones aéreas y utilizando

con mayor frecuencia rutas terrestres y marítimas para ingresar a territorio estadounidense.

La violencia, corrupción e impunidad que genera el poder del narcotráfico afecta directamente a las sociedades y seriamente a los sistemas políticos de algunos países como es el caso de Colombia, Bolivia, Perú y México.

El consumo de drogas afecta a las sociedades de los países con mayor índice de adictos, esto sucede principalmente en los países desarrollados, como es el caso de algunos países de Europa y principalmente en Estados Unidos.

Hasta aquí se presenta una visión general de lo que el fenómeno del narcotráfico representa para la sociedad contemporánea. A continuación se exponen aspectos del fenómeno tales como el origen y definición, así como la evolución del problema en las últimas décadas. Para efecto de este apartado se parte de tres hipótesis generales:

- Por su naturaleza y trascendencia, el consumo y tráfico ilícito de drogas siguen siendo considerados como serios problemas para la sociedad internacional contemporánea, ya que lejos de disminuir estas actividades se han incrementado en muchos países.
- A pesar de los esfuerzos realizados en el ámbito nacional y en el de la cooperación internacional, las políticas nacionales de control de drogas y los programas específicos de organismos multilaterales, no han alcanzado sus objetivos de manera satisfactoria.
- Por sus diversas implicaciones, el problema del narcotráfico es una de las principales amenazas a la seguridad nacional de los países que lo padecen, tanto por los efectos del fenómeno en sí, como por las consecuencias de algunas estrategias de control. En este sentido, la política exterior de control de drogas de Estados Unidos, ha amenazado la seguridad nacional de algunos países latinoamericanos.
- El narcotráfico es un fenómeno transnacional, comprende diversas actividades ilícitas, producción, distribución y consumo, las cuales se encuentran relacionadas entre sí y se llevan a cabo sin distinguir división política, social o económica.

1.1.1 Definición

El narcotráfico ha sido definido por diversos especialistas como "La economía política de las drogas", "el desarrollo de una economía criminal", "el surgimiento de un poder paralelo al Estado" y "el flagelo de los tiempos modernos". Estos entre otros conceptos han sido utilizados por académicos y especialistas para hacer referencia a lo que hoy se conoce como narcotráfico, han sido incorporados en los discursos de funcionarios públicos y han sido utilizados para describir el problema que pretenden enfrentar las políticas de control de drogas nacionales.

Sin embargo, estos conceptos no ofrecen una definición concreta para describir en toda su expresión lo que el tráfico de drogas significa. Por lo que podríamos seguir cuestionando: ¿Qué es el narcotráfico?

En este apartado se intenta dar una respuesta a esta interrogante, cuya elaboración se basará en los conceptos y elementos presentados en trabajos de investigación de algunos especialistas en el tema, principalmente se hará referencia a textos realizados por académicos latinoamericanos y estadounidenses, con el fin de presentar una visión general desde dos perspectivas distintas, la de los países que sufren el fenómeno en su modalidad de producción y la del país que se constituye como el consumidor de drogas más importante del mundo.

Fue durante el gobierno de Ronald Reagan cuando se empezó a utilizar el término narcotráfico en Estados Unidos, para referirse al problema del tráfico ilícito de drogas; calificando a esta actividad como un peligro económico y una amenaza a la estabilidad política y a la cohesión social.

El Presidente estadounidense utilizó este concepto como una herramienta política para justificar la intervención estadounidense en algunos países latinoamericanos con el pretexto de ayudar a los gobiernos de estas naciones a enfrentar la producción y el tráfico ilícito de drogas, según lo señala Rosa del Olmo.¹

En febrero de 1982, el presidente Ronald Reagan declaró la guerra contra las drogas como una acción prioritaria para garantizar la seguridad nacional. Ningún otro

¹Cfr. Del Olmo, Rosa, ¿Prohibir o Domesticar? Ed. Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela p.32

presidente norteamericano, ni siquiera Nixon, había demostrado tal nivel de intolerancia frente al problema.²

El problema de las drogas comprende una amplia gama de actividades, involucra una serie de factores en el comercio ilícito y presenta una gran cantidad de efectos negativos en los países, sus economías y sociedades. Por sus características, desde sus inicios se presenta como un fenómeno internacional que ignora fronteras y amenaza la soberanía y seguridad nacional.

El narcotráfico es una actividad económica ilegal con connotaciones criminales que comprende la producción, el tráfico y la distribución, tanto de drogas consideradas como nocivas para la salud, como de algunas sustancias necesarias para la elaboración, el procesamiento y refinación de otras drogas ilícitas, que se encuentran comprendidas en las listas de los diferentes instrumentos internacionales para el control y fiscalización del tráfico internacional de drogas.

Desde la perspectiva económica se puede definir al narcotráfico como un negocio ilícito bien organizado que comprende tres fases o etapas principales: la producción, el tráfico y la venta o distribución de drogas prohibidas. La demanda de éstas forma parte del ciclo económico, ubicado dentro de la economía informal. Por otro lado,; el consumo y uso indebido de sustancias ilícitas ha sido analizado como un problema de salud pública y por tanto considerado como un asunto de carácter social.

Las organizaciones delictivas que realizan estas actividades son conocidas como *cárteles de la droga*, término utilizado principalmente para referirse a las agrupaciones de traficantes de drogas colombianos. Con el paso del tiempo se ha extendido a otros países latinoamericanos, por ejemplo a México y Perú. Los principales comerciantes de drogas en Latinoamérica han sido denominados *narcotraficantes*.

De acuerdo con Marcos Kaplan, el narcotráfico es uno de los fenómenos más significativos y trascendentes de la historia contemporánea de los países latinoamericanos, Kaplan considera que es quizá la industria de más rápido y sostenido crecimiento en el mundo. Por lo anterior, señala que "El narcotráfico contribuye a la generación de empleo, por las actividades, inversiones y consumos que los

²Del Olmo, Rosa. Op Cit. p.32

narcotraficantes, realizan directamente en sus actividades lícitas e ilícitas y por los efectos que inducen en otras ramas y sectores de las economías nacionales".³

"Los principales grupos que encuentran en el narcotráfico empleo y modos de vida son: a) campesinos; b) químicos; c) transportistas; d) traqueteros (representantes de narcotraficantes en otros países, principalmente en Estados Unidos); e) *mulas o burros* quienes transportan drogas en pequeñas cantidades, principalmente en vuelos comerciales; f) miembros de las fuerzas de seguridad de los narcotraficantes; g) jóvenes disponibles para todo; h) abogados para defensa y asesoría en asuntos legales; i) contadores; j) asesores financieros; k) intelectuales(...); l) empleos políticos, aduanas, policías, militares; m) administradores de empresas; n) empleados en las áreas de servicios".⁴

Al respecto, el especialista Peter Smith, Director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de California, asegura que el narcotráfico es la única empresa transnacional de gran envergadura y cuyo desarrollo ha alcanzado un considerable éxito económico, político y social.⁵

Puede señalarse entonces que el narcotráfico se compone de una complicada red de elementos que interactúan entre sí y que le imprimen un carácter ilícito. Lleva implícito un tipo de delincuencia que con diversos métodos crea su propia justicia. En este sentido, reproduce y amplifica otros actores y formas de criminalidad, dando como resultado una amplia gama de actividades ilícitas, tipificadas como delitos y penalizadas por las legislaciones nacionales.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 establece en su artículo 3º que "las partes firmantes deberán adoptar las medidas necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente: la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la

³ Palabras del Doctor Marcos Kaplan durante su intervención en el "Encuentro Internacional de Expertos sobre Narcotráfico" celebrado en Ciudad Universitaria México, junio de 1993.

⁴ Cfr. Kaplan, Marcos. Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico. Colección Inacipe Ed. INACIPE. México, 1990 p. 89-91

⁵ Smith H. Peter. El Combate a las Drogas en América. Ed. Fondo de Cultura Económica México 1993 p.46

entrega en cualesquiera condiciones, el envío, el transporte, la importación y exportación de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica".⁶

Por otra parte, la estructura de esta actividad, permite a los narcotraficantes el financiamiento de plantaciones y laboratorios, a través de la inversión de grandes cantidades de dinero, así como el desarrollo de redes de transporte establecidas y la contratación de grupos especiales de contrabando. Asimismo, permite el mantenimiento de redes de distribución y legitimación de las ganancias, que son reinvertidas en otras actividades lícitas o ilícitas, lo que se conoce como *lavado de dinero* es decir, el reciclaje de fondos provenientes del comercio de las drogas, los cuales son incorporados a través de diversos métodos a la economía formal y al sistema financiero.

El narcotráfico también se encuentra ligado con el tráfico de armas y por tanto con organizaciones criminales que se dedican a esta actividad ilícita; mediante esta relación, los grupos de narcotraficantes se proveen de armamento para garantizar la seguridad de sus organizaciones en contra de las autoridades gubernamentales y aún en contra de otras agrupaciones de traficantes de drogas con quienes compiten para ganar mercados.

Los elementos anteriormente mencionados permiten formular una definición propia del narcotráfico, identificándolo como una actividad ilícita de carácter internacional que reproduce y engloba una gran cantidad de delitos y que se realiza principalmente, aunque no exclusivamente, en aquellos países en donde las instancias gubernamentales encargadas de preservar la seguridad del estado, son débiles y corruptibles, también en aquellos en donde el crecimiento económico reproduce una amplia capa de población marginada que encuentra en esta actividad económica ilícita una fuente alternativa de empleo.

⁶ Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Naciones Unidas

1.1.2 Origen

El tráfico de drogas o narcotráfico, como delito de gran poder económico, político y social es relativamente de origen reciente. Anteriormente se señaló que el término *narcotráfico* fue utilizado a partir de la administración Reagan. El proceso de internacionalización de la producción, tráfico y consumo de alcohol y drogas, así como su represión por el Estado son fenómenos que se desarrollaron en los últimos cien años.

La producción y el consumo de drogas no son un fenómeno nuevo en el mundo, se tiene conocimiento que desde el año 4000, a.C., se usaban sustancias narcóticas, debido en gran medida a la vinculación de las drogas con aspectos místicos y religiosos de la historia humana. Si se considera este hecho como un punto de partida, podría afirmarse que el uso y consumo de drogas en la humanidad es tan antiguo como la existencia misma de las religiones.

De acuerdo con la literatura sobre el tema, las primeras evidencias del uso de drogas en la historia se encuentran entre las civilizaciones sumeria, asiria, griega, egipcia y romana, las cuales emplearon drogas con fines medicinales. Antiguas civilizaciones utilizaron las raíces, hojas, cortezas y flores de plantas con propiedades narcóticas, alucinógenas, estimulantes y medicinales.

Por ejemplo, la planta de amapola de donde se extrae el opio y la heroína, se empezó a cultivar en la región del Mediterráneo Oriental desde hace aproximadamente 5000 años, existen publicaciones especializadas que señalan que la práctica de extracción de opio se realiza desde hace aproximadamente 2500 años.⁷ La planta de coca de donde se extrae la cocaína, se cultiva en sus dos variedades *Erythroxylon coca-lam* y *Erythroxylon novogranatense* en lo que hoy conocemos como Sudamérica desde hace 3500 años y la planta denominada cannabis o marihuana, en Africa y Asia desde hace 3000 años.⁸

Fue a finales del siglo XIX y a principios del XX cuando el cultivo de drogas se realizó con otros fines además de religiosos y médicos. Diversos factores económicos,

⁷Trans-High Corporation. Published by The Stonchill Publishing Company. High Times Encyclopedia of Recreational Drugs. p.217 U.S.A. 1978

⁸ Existen diversos términos para hacer referencia a la planta con el nombre científico de (*Cannabis sativa*), para efectos de este trabajo de investigación se utilizará el de marihuana.

políticos y sociales, propios de la época, permitirán que se empiece a gestar una actividad ilícita derivada del tráfico de drogas, la cual con el paso del tiempo irá adquiriendo connotaciones criminales.

Esta época estuvo permeada de la filosofía del *Laissez Faire*, fue en el marco de un estado liberal en donde los estupefacientes y psicotrópicos pudieron ser producidos, difundidos y usados sin restricciones. Esta condición ampliará el espectro de usos y fines de las drogas.

El consumo de sustancias tóxicas, sobre todo en Estados Unidos durante el siglo XIX, fue tolerado y hasta promovido por la industria farmacéutica, que vio en la explotación de algunas sustancias una producción con grandes posibilidades de comercialización.

Debido a las propiedades analgésicas y estimulantes de algunas sustancias tóxicas, descubiertas durante el siglo XIX, la industria farmacéutica consintió y hasta promovió la utilización de sustancias tóxicas, tales como la morfina, este fenómeno se registró principalmente en Estados Unidos, lo que llevó a que se presentara cierto grado de tolerancia en el consumo de estas sustancias.⁹

La tolerancia social y la falta de intervención del Estado para controlar y regular la producción y consumo de drogas, permitió que éstas continuaran siendo utilizadas como parte de tradiciones culturales, con fines medicinales y religiosos, pero también con fines científicos, políticos y militares.

Posteriormente, el desarrollo de la *cultura de las drogas* permitió que se incrementará rápidamente el uso y abuso de narcóticos y estimulantes. Este hábito se tipificará en algunos países como adicción culpable o criminal. Asimismo, se observará un tráfico desmesurado de estas sustancias que llevarán a la represión de la drogadicción y a la persecución del tráfico de drogas.

Como lo apunta Marcos Kaplan en su obra Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico: la adicción al opio se convirtió por primera vez, en un problema social en el

⁹Cfr. Musto, David. The American Disease. Origins of Narcotics Control. New York Oxford. University Press U.S.A. 1987 p.3

siglo XIX cuando el opio, el hachís y la cocaína se obtenían fácilmente y en grandes cantidades.

Ante esta situación, las autoridades de la China Imperial decidieron terminar con la importación del opio hindú, actividad a la cual se dedicaban los ingleses desde fines del siglo XVIII, específicamente, la Compañía Inglesa de las Indias Orientales "East India Co.". Dicha prohibición llevará a las famosas Guerras del Opio de 1839-1842 y 1856-1859, respectivamente.

De acuerdo con el investigador colombiano, Leonidas Gómez el primer *cártel de la droga* se inició con la "Casa Noble de Jardine & Matheson and Company", empresa creada por los ingleses William Jardine y James Matheson, quienes encabezaron las gestiones, movimientos y transacciones en defensa de la libertad de comercio del opio de la China.

Este autor señala que China no conoció las propiedades narcóticas del opio hasta mediados del siglo XVII, cuando los portugueses promovieron el consumo de opio, provocando que el número de adictos se incrementara considerablemente.

Cabe señalar que los trabajadores chinos trasladados a Estados Unidos para la construcción del ferrocarril transcontinental, traen consigo el hábito de fumar opio a la costa occidental, así se iniciará durante el siglo XIX el cultivo de opio en Estados Unidos al tiempo que se estimulará la importación.

Durante la Guerra de Secesión en Estados Unidos, el opio, la heroína y la cocaína fueron usados libremente en medicamentos y prescripciones médicas para el tratamiento de soldados heridos, convalecientes o pacientes crónicos. Tiempo después y durante las dos primeras décadas del siglo XX, el uso de drogas no fue considerado como un grave problema en Estados Unidos, sin embargo, las primeras medidas prohibicionistas motivaron el incremento en el uso de alcohol y drogas entre los estadounidenses, lo que posteriormente originaría problemas de salud como el alcoholismo y drogadicción.

Paralelamente, se empiezan a organizar los primeros grupos criminales que se encargarán de comerciar drogas y alcohol en territorio estadounidense, y se constituirán principalmente por grupos de judíos, minorías étnicas y la mafia siciliana.

Respecto a la producción y comercialización de cocaína resulta importante señalar que los ingleses monopolizaron temporalmente a principios de los años veinte estas actividades, en donde el producto final tenía como destino Europa y Estados Unidos, sin embargo, durante la Segunda Guerra Mundial los cocales y laboratorios localizados en la Isla de Sumatra (propiedad de Gran Bretaña), serán destruidos, terminando con el monopolio.¹⁰

Al terminar la prohibición del alcohol en Estados Unidos, el negocio de contrabando de whisky escocés y canadiense, así como de alcoholes baratos provenientes de México, se había terminado, los grupos dedicados al contrabando de estas sustancias buscaron otras actividades lucrativas, por ejemplo, la mafia siciliana vio un nuevo negocio en la prostitución, el juego y las drogas. De esta manera se empezaron a abrir mercados para estas actividades ilícitas, al tiempo que se incrementaban los niveles de adicción a las drogas en los países desarrollados, pero sobre todo en Estados Unidos.

En este sentido, se identifican tres condiciones para que la producción de drogas se de en un marco de ilegalidad: En primera instancia, cuando las drogas se convierten en un bien de consumo, su producción se realizará con fines comerciales y de lucro; en segundo lugar la proliferación del uso de las drogas, libremente distribuidas, llevará a incrementar los problemas de adicción y en tercer lugar, la vinculación de las adicciones con problemas de naturaleza étnica y social, provocarán que el consumo de drogas sea reprobado por la sociedad y sancionado por las autoridades.

Es decir, la aparición de las drogas como bienes de consumo en nuevos mercados estimulados por la prohibición, generarán el contrabando de todas aquellas sustancias que con el paso del tiempo se considerarán como ilícitas.

Quizá el siglo XIX marca un cambio en el consumo de estimulantes y sustancias psicotrópicas. Diferentes estudios acerca del desarrollo histórico del problema de las drogas en tiempos modernos, señalan que el opio, los opiáceos, la heroína, la morfina y la cocaína fueron usados libremente en medicamentos y prescripciones médicas en el tratamiento de soldados heridos, convalecientes o pacientes crónicos; y en muchos de los casos estos usos médicos generaban adicción.

¹⁰Cfr. Gómez O. Leonidas Cáttel Historia de la Droga Ed. Grupo Editorial Investigación y Concepto LTDA Colombia 1991 p.69

A partir de la segunda mitad del siglo XIX surge un nuevo uso de las drogas en Estados Unidos. Durante la Guerra de Secesión (1861-1865), agujas y jeringas hipodérmicas acompañadas de dosis de morfina fueron administrados a los soldados activos con diversos usos, como tranquilizante para mitigar el dolor, analgésico para controlar las enfermedades, estimulante para soportar las arduas jornadas y para afrontar el miedo en el campo de batalla. Posteriormente, este sector de la población experimentó dependencia hacia la droga, lo que durante su momento histórico se conocerá como la "enfermedad del soldado" o el "mal militar". Marcos Kaplan señala que durante la Primera Guerra Mundial miles de soldados de los ejércitos aliados recibieron morfina, pero se les prohibió el uso tras su desmovilización y regreso.¹¹ Debido al desconocimiento de la adicción compulsiva en el suministro de ésta y otras sustancias, poco a poco se fue constituyendo un mercado de soldados adictos que empezó a convertirse en un problema social.

Las drogas serían usadas entonces como estimulante y analgésico, en un contexto militar, hábito que se extenderá hacia otras contiendas bélicas fuera del territorio estadounidense.

Durante las dos Guerras Mundiales se acentúa el uso de drogas narcóticas entre los soldados, esta tendencia empieza a propagarse hacia otros grupos sociales, es decir, el consumo se extenderá más allá de los ex combatientes desempleados. Este hábito fue condenado por la sociedad y posteriormente penalizado por las autoridades.

El incremento en la demanda, generará el surgimiento de un mercado ilícito de drogas y por tanto estimulará la producción de las mismas en aquellos países cuyas condiciones geográficas y climáticas son propicias para el cultivo de plantas con propiedades narcóticas estimulantes.

Paralelamente al incremento y expansión del consumo de drogas desde fines del siglo XIX, aparecen formas marginales de producción comercial de drogas en Colombia, Perú y Bolivia, en donde se tiene conocimiento que empresas inglesas y holandesas empezaron el comercio y tráfico de drogas.

¹¹ Cfr. Musto, David The American Disease, p.2

Diversos factores, como el geográfico, climático y cultural, permitieron que países como Colombia, Bolivia y Perú, se convirtieran en importantes productores de drogas, cuyo destino final será el mercado de los países industrializados.

Como puede observarse, se conjugan una serie de factores históricos, socioeconómicos, culturales y políticos; entre ellos la disponibilidad de un terreno ideal para el cultivo, una ubicación también ideal para el contrabando de grandes cantidades de drogas hacia los mercados importantes, la existencia de un estado débil y corruptible, así como un particular entrelazamiento de tradiciones sociopolíticas, mercantil/empresariales y delictivas. Al respecto puede citarse el caso colombiano en donde se ha identificado a la violencia como un elemento importante de su historia.

1.1.3 Evolución del fenómeno durante las dos últimas décadas

La estructura y evolución del tráfico internacional de drogas, se ha determinado por las tendencias de la producción y la demanda de drogas ilícitas. Atendiendo a lo anterior, podemos afirmar que la evolución del narcotráfico en las dos últimas décadas responde a las características específicas de cada región, es decir, cada país presenta un problema de drogas con rasgos particulares de acuerdo a su condición de país productor, consumidor o de tránsito.

Los estudios sobre la evolución del tráfico ilícito de drogas, se encuentran íntimamente ligados a los estudios sobre el comportamiento del consumo de drogas en los países desarrollados, principalmente en Estados Unidos. Dos son las razones principales. La primera es que a lo largo de los años, en especial desde los setenta, este país ha encabezado una política planeada para suprimir la producción de drogas ilícitas en el Continente Americano. La segunda es que desde hace casi dos décadas, en este país se localiza el mercado más importante de las drogas producidas en el hemisferio y aún de las provenientes de Asia.

“Durante los ochenta, la preocupación pública por el abuso de drogas y la violencia relacionada con éstas aumentó considerablemente hasta que, muy característicamente, los Estados Unidos decidieron declarar ‘una guerra contra las drogas’. No solo estaba en juego la salud de los consumidores de drogas (...) la

soberanía nacional estaba en juego: La fuente de drogas más peligrosas que amenaza a nuestra nación es principalmente internacional".¹²

La dinámica del narcotráfico presenta dos aspectos claves del mercado internacional de drogas; en primer lugar, la producción de drogas ilícitas así como de precursores y elementos utilizados en su fabricación es sumamente móvil, en segundo lugar, se observa que la adaptación del producto en el mercado ilícito es rápida y tiende a generar nuevas versiones con mayores efectos tóxicos y a menor precio, encontrando la facilidad de abrir nuevos mercados.

Durante los ochenta, la estructura del comercio internacional de drogas estuvo determinada por el crecimiento de las operaciones de los cárteles colombianos en América Latina y por la próspera relación de los países asiáticos, (principales productores de opio), con el mercado de drogas europeo. Por otro lado, la aparición de nuevas rutas de transporte de drogas por todo el mundo y el incremento de operaciones de lavado de dinero incrementaron los espacios geográficos para las operaciones ilícitas en los ochenta. Lo anterior como consecuencia del perfeccionamiento en las comunicaciones, las cuales facilitaron la globalización de los mercados.

Para presentar este apartado hemos recurrido al estudio de los especialistas Scott. B. MacDonald y Bruce Zagaris, quienes señalan que desde hace aproximadamente 20 años se han registrado una serie de acontecimientos que han marcado el rumbo y la evolución del tráfico de drogas en el mundo.

Según estos especialistas, en primer lugar una creciente demanda de cocaína en Estados Unidos provocó que los narcotraficantes colombianos buscaran sistemas más competitivos de producción, distribución y transporte de cocaína, así como de lavado de dinero proveniente del narcotráfico; neutralizando las leyes antinarcóticas de su propio país y las fuerzas policiales encargadas de vigilar el cumplimiento de estas leyes. Esta situación permitió un perfeccionamiento en los sistemas de cultivo en Colombia, Perú y Bolivia así como la implementación de una sofisticada red de transportación a través de México, Centroamérica, el Caribe y Brasil. Mientras esto sucedía en América, en Europa se incrementaba el flujo de heroína de origen asiático.

¹² Op. Cit. Smith, Peter. H. p.44

En segundo lugar, señalan que la invasión soviética a Afganistán en 1979, propició las condiciones idóneas para que se incrementara la producción y el comercio de opio. Estas condiciones incluirán el derrocamiento de la autoridad central, así como la expansión de redes clandestinas de comercio de drogas y armas hacia Irán y Pakistán. Esta invasión también creó un nuevo mercado constituido por los soldados soviéticos, quienes a su regreso a la Unión Soviética, se llevaron consigo el hábito del consumo de heroína.

Como tercer acontecimiento, ubican a la Revolución Islámica en Irán, la cual provocó un caos político y una situación de ingobernabilidad que fueron aprovechadas por los traficantes de drogas quienes incrementaron el tráfico ilícito, generando a su vez un aumento en el consumo de sustancias ilícitas. Irán que comparte fronteras con Pakistán y Turquía, se convirtió en el principal punto de tránsito de heroína hacia Europa vía Turquía.

El cuarto suceso se presenta en América Latina a mediados de los ochenta, cuando en el hemisferio se registró un descenso del comercio de drogas ilícitas, como resultado del éxito obtenido por algunos esfuerzos gubernamentales en el control de drogas, lo que afectó a las organizaciones de México y Colombia principalmente, y lo que posteriormente llevó a que la producción de cocaína se trasladara a otros países como Brasil y Ecuador. De esta manera, se expandirá el área geográfica de producción de cocaína principalmente.

A su vez, la constricción del mercado y un moderado descenso en el consumo de cocaína en Estados Unidos, provocó que los narcotraficantes probaran nuevos mercados en Europa.

Como quinto fenómeno se ubican los cambios políticos de 1988 en el régimen gubernamental de Birmania, (actualmente Federación de Myanmar, el productor más importante de opio en el mundo) los cuales interrumpieron los programas destinados a la reducción de la producción de heroína, fortaleciendo a los grupos criminales que operan en la región asiática.

El sexto acontecimiento se refiere a una combinación del recrudescimiento de los esfuerzos para combatir la actividad del Cártel de Medellín en Colombia, -luego de que en agosto de 1988 fuera asesinado el candidato presidencial, Luis Carlos Galán- y a

intervención militar estadounidense en Panamá en diciembre del mismo año. Estos hechos dieron lugar a un proceso de reestructuración de los cárteles de la droga y grupos criminales, trasladando sus centros de producción y operaciones a otros países latinoamericanos entre ellos Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay. El resultado fue una considerable expansión de las redes de narcotráfico internacionales hacia nuevos países.

La incansable persecución al Cártel de Medellín realizada por las autoridades colombianas logró la debilitación de esta organización criminal, pero también el fortalecimiento de otra poderosa organización criminal conocida como el Cártel de Cali. Esta situación se acentuó luego de la muerte del jefe del Cártel de Medellín, Pablo Escobar Gaviria, ocurrida en diciembre de 1993.

El séptimo suceso se identifica como la caída de la demanda de cocaína en Estados Unidos a finales de los ochenta, lo que llevó a los narcotraficantes a diversificar sus mercados principalmente hacia Europa y a incursionar en la producción de otras drogas. La producción de heroína se convirtió entonces en una nueva posibilidad para obtener cuantiosas ganancias del tráfico de drogas.

El octavo acontecimiento que identifican estos investigadores será la experimentación de consumidores de drogas con psicotrópicos, lo que pronto generó un nuevo mercado de estas sustancias, principalmente de drogas sintéticas y metanfetamina.

A finales de los ochenta, Las Filipinas serán consideradas como el principal productor de estas *nuevas drogas*, en el mundo se incrementará el consumo de este tipo de drogas y se empezará a usar con frecuencia el *ice*.

El noveno suceso que identifican estos autores será que, debido a la velocidad con que se expande el comercio de drogas en todo el mundo, aún cuando no eran considerados como importantes centros de producción o consumo, algunos países se convertirán en principales puentes de tránsito de drogas hacia su punto final. Este será el caso de Nigeria que en los ochenta se convirtió en un punto importante de tránsito de la heroína producida en los países asiáticos con destino a Europa y Norteamérica.

El décimo y último acontecimiento identificado es un importante incremento de operaciones de lavado de dinero en gran número de países que empiezan a ser utilizados por los grupos de narcotraficantes como centros de lavado de dinero ilícito, lo que llevó a países desarrollados y subdesarrollados a reforzar sus disposiciones para controlar este ilícito. En este sentido, el Grupo de los 7, (G-7) (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Japón, Canadá y Estados Unidos) promoverá junto con la entonces denominada Comunidad Económica Europea, la instalación de un grupo de expertos en materia de operaciones financieras, con la asistencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), denominado *Financial Action Task Force*.¹³

1.2 Situación del tráfico y producción de estupefacientes en el ámbito internacional

Las principales drogas que se comercializan en el mercado ilícito internacional son: marihuana, cocaína y heroína. Los países más importantes en cuanto a producción de cocaína son: Bolivia, Perú y Colombia, seguidos de Brasil, Ecuador y Venezuela.

La heroína se produce en tres regiones principalmente. En el denominado "Triángulo Dorado", constituido por Myanmar, Laos y Tailandia; en la región de la "Media Luna", que comprende Afganistán, Pakistán, e Irán y en México y Centroamérica. En los últimos años, Líbano se ha convertido en otro país importante en la producción de esta droga.

La marihuana se produce en gran parte de Latinoamérica, en algunas regiones de Estados Unidos localizadas principalmente al sur del país, en África, Medio Oriente y Asia.

De acuerdo con información de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, a continuación se presenta por regiones la situación de la producción, tráfico y consumo internacional de estupefacientes en 1994.¹⁴ (ver anexo 1)

¹³ Cfr. MacDonald Scott B. y Zagaris Bruce. Internacional Handbook on Drug Control. Ed Greenwood Press. U.S.A 1992. p. 7-10

¹⁴ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Viena. Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes: Los informes anuales consultados corresponden a los años 1992, 1993 y 1994. Naciones Unidas.

En Africa, el tráfico de heroína procedente de Asia Sudoriental y Sudoccidental se ha propagado de la subregión occidental a la central. La marihuana es la droga más consumida en Africa, cuya oferta proviene principalmente del cultivo local y del tráfico regional. Existen indicios de que los puertos africanos son utilizados como puntos de tránsito para la resina de cannabis proveniente de Asia sudoccidental con destino a Europa. Cabe señalar, que las organizaciones delictivas europeas que dirigen la importación y distribución de resina de cannabis en los mercados ilícitos han extendido sus actividades hacia la región de Africa ubicada al sur del Sahara.

Con respecto a la cocaína se observa de manera creciente que los países de Africa Occidental son utilizados como puntos de tránsito para la cocaína proveniente de Sudamérica con destino a Europa. Las organizaciones delictivas utilizan más frecuentemente las rutas de tránsito y los correos africanos. También se ha incrementado el contrabando de estimulantes, anfetaminas, efedrina y metacualona, en sentido inverso, es decir, provenientes de Europa y que tienen como destino algunos países de Africa, sobre todo de la región oriental y meridional.

Por lo que respecta a Asia, la región del Asia Oriental y Sudoriental continúa siendo un importante abastecedor de heroína. Las organizaciones de traficantes que actúan en la zona comprendida por Myanmar, la República Popular Democrática de Laos y Tailandia han extendido sus actividades hacia el norte entrando en China, país que se utiliza como un importante punto de tránsito para enviar cargamentos ilícitos de heroína, principalmente vía Macao y Bangkok.

Los cargamentos ilícitos de esta droga con destino a Australia, Europa y América del Norte siguen utilizando como países de tránsito a Indonesia, Filipinas, Malasia y Singapur. Cabe señalar que de acuerdo con información generada por Naciones Unidas, Myanmar continúa siendo la fuente más importante de opio y heroína del mundo.

La marihuana es una de las drogas de mayor uso indebido y tráfico en la región. Los principales países productores son Filipinas, la República Popular Democrática de Laos y Tailandia. Asimismo, en esta región se ha incrementado el uso indebido y tráfico ilícito de estimulantes principalmente de metanfetamina.

Por otra parte, Singapur se ha convertido en un importante centro de lavado de dinero. Mientras que Tailandia, sigue siendo uno de los principales puntos de salida de

drogas ilícitas, principalmente de heroína y cannabis, las cuales salen de Asia Oriental y Sudoriental hacia mercados ilícitos de otras partes del mundo, principalmente hacia Europa. Asimismo, se observa un intenso tráfico de sustancias ilícitas, principalmente de estimulantes provenientes en muchos casos de países europeos.

Los traficantes de opio y heroína de producción afgana han utilizado nuevas rutas hacia el norte cruzando las fronteras de los estados de la antigua Unión Soviética recientemente independizados, que no están en condiciones de impedir el tráfico ilícito.

La región de Asia sudoriental sigue siendo una importante región productora de opio ilícito. El cultivo ilícito de esta planta tiene lugar principalmente en Myanmar, sobre todo en las zonas fronterizas. Asimismo, la fabricación ilícita, tráfico y consumo de anfetaminas, principalmente de metanfetamina constituye un problema grave en varios países de la región.

En Asia meridional, continúa el cultivo a gran escala de cannabis en las zonas de jungla de la región sudoriental de Sri Lanka. En la India se ha observado un considerable incremento de tráfico ilícito de marihuana. Nepal sigue siendo una importante fuente de resina de cannabis para los países europeos y también para la India.

El tráfico de heroína en tránsito desde el Asia sudoccidental y sudoriental constituye un importante problema en la región con consecuencias cada vez más graves. Por ejemplo, en la India, el tráfico de esta droga va acompañado de un creciente uso indebido en algunas partes de la región.

En Asia occidental, el cultivo de cannabis y la producción y tráfico ilegales de resina de cannabis son considerados como un grave problema. Afganistán continúa siendo el principal lugar de procedencia de resina de cannabis que se produce de contrabando en Pakistán para ser transportada a Europa por diferentes rutas. El tráfico ilícito de opio, morfina y heroína dentro de la región y el contrabando de heroína hacia Europa son graves. Líbano es otro país que continúa teniendo problemas de tráfico ilícito de drogas, se tiene conocimiento de que esta nación se ha transformado en un centro de distribución de cocaína lista para su consumo proveniente de Brasil.

En Turquía se han establecido grupos delictivos utilizando al país como el principal puente de tránsito de la heroína de Asia sudoccidental destinada a los

mercados occidentales. Estos mismos grupos desempeñan una función importante en el transporte y la distribución de heroína en Europa occidental.

Por lo que respecta a Oceanía, puede decirse que la región todavía no plantea un problema grave de tráfico de drogas, sin embargo, los narcotraficantes utilizan cada vez más las islas del Pacífico como lugares de tránsito. Además, debido a la geografía existente en la región, caracterizada por zonas aisladas y dilatadas, los países insulares del Pacífico están siendo utilizados por los traficantes de drogas para transportar vía marítima importantes cargamentos de drogas hacia Australia.

En el caso de Europa, los grupos delictivos han aprovechado exitosamente la vulnerabilidad al tráfico de drogas de los nuevos estados, que constituían la antigua Unión Soviética, lo que ha traído serios problemas de tráfico y consumo de drogas en la región de Europa oriental. En este sentido, se tiene conocimiento de que enormes cantidades de cannabis y resina de cannabis se introducen de contrabando en Europa desde África y Asia occidental.

"Las organizaciones criminales están expandiendo sus tentáculos alrededor del mundo. El libre mercado y el acelerado desarrollo de las telecomunicaciones facilitan el contrabando de drogas y el lavado de dinero a través de las fronteras nacionales. Los gobiernos de los países ex-socialistas son tan débiles que no pueden combatir a las poderosas mafias armadas."¹³ (ver anexo 2)

Asimismo, continúa entrando una gran cantidad de heroína vía Turquía, sin embargo, los traficantes de drogas han encontrado y diseñado nuevas rutas para introducir esta droga a territorio europeo.

Por lo que respecta a la cocaína, se observa que el tráfico ilícito y el consumo de esta droga va en aumento en Europa, incluso en la parte oriental del continente. Colombia sigue siendo el lugar de producción final de la cocaína que se distribuye en los mercados europeos y España y Portugal los principales puntos de entrada de la droga.

Para la región de América, tenemos que ésta comprende una cantidad considerable de países en donde el cultivo de drogas emplea una gran cantidad de

¹³"Death on the Spot, The End of a Drug King." en "Newsweek". (13-dic-93). p.10

recursos humanos y donde la producción de drogas es preocupante. La cocaína es producida en Perú, Bolivia y Colombia, principalmente, la marihuana es producida y distribuida en una buena parte de los países latinoamericanos y la heroína es producida en México y en Centroamérica. El destino de esta producción es en mayor parte el mercado de Estados Unidos. En este sentido, la región de Centroamérica y el Caribe sigue siendo utilizada por los narcotraficantes como principal puente de tránsito de las drogas hacia Estados Unidos y Europa.

Desde Colombia, Jamaica y México se pasan de contrabando cantidades considerables de cannabis a Estados Unidos. Pese a los esfuerzos gubernamentales, los cárteles colombianos continúan enviando grandes cantidades de cocaína a territorio estadounidense y han ampliado sus actividades en Venezuela, Argentina, Brasil y Chile, utilizando estos países como puentes de tránsito. Colombia sigue siendo el mayor proveedor de clorhidrato de cocaína que se fabrica con pasta de coca.

El avance de los grupos delictivos en el tráfico de drogas internacional, así como la expansión de sus actividades en un mayor número de países tiene algunas razones. Los adelantos tecnológicos y la tendencia hacia la globalización han permitido que las organizaciones criminales y los grupos de narcotraficantes extiendan sus operaciones hacia regiones en donde anteriormente la producción y distribución de drogas no representaban un problema grave.

En este sentido, se ha observado que las grandes redes de tráfico de drogas se han extendido, creando nuevas rutas para transportar sus productos., gracias al avance en las comunicaciones y a la mayor disposición de tecnología para la producción y refinamiento de sustancias ilícitas.

"Las organizaciones criminales de hoy están mostrando una notable capacidad para articularse bajo pautas que en muchos aspectos, son semejantes a los de la globalización financiera y de la formación de bloques productivos regionales. Manifiestan también, por si esto fuera poco, una gran sensibilidad hacia la adopción de tecnologías avanzadas."¹⁶

¹⁶Palabras del Procurador General de la República, Ignacio Morales Lechuga, en la Clausura de la Quinta Reunión de Jefes Nacionales para la Aplicación de la Justicia. Celebrada en Acapulco, Guerrero. México. 2 de octubre de 1992.

La tecnología utilizada en los sistemas financieros, altamente sofisticada mediante la utilización de sistemas electrónicos, ha permitido un avance en cuanto a las operaciones de lavado de dinero producto del narcotráfico; la rapidez con que se llevan a cabo operaciones financieras en la actualidad facilita movimientos de importantes flujos de capital de un país a otro, lícitos e ilícitos, sin correr riesgo de someterse a los controles de las autoridades financieras del país donde se "blanquea el dinero".

Por otro lado, muchos países aún no han fortalecido sus controles en materia de lavado de dinero, de tal forma que la falta de control ha sido un factor aprovechado por las organizaciones criminales, las cuales continúan realizando este tipo de operaciones muy holgadamente.

Constantemente, las autoridades nacionales, encargadas de combatir el narcotráfico, anuncian decomisos espectaculares de grandes cantidades de drogas así como la aprehensión de importantes jefes de grupos delictivos. En una primera lectura de estos anuncios se interpretarían como logros de los esfuerzos gubernamentales de control de drogas, pero si se hace una segunda lectura, se identificaría la gran capacidad de los narcotraficantes para adaptarse a nuevas situaciones, abrir nuevas rutas o implementar formas más sofisticadas para incrementar sus actividades.

1.2.1 Cooperación internacional en el combate al narcotráfico

Desde principios de los años ochenta, el uso de drogas ilícitas comenzó a propagarse a una velocidad sin precedentes en un gran número de países, el consumo de estupefacientes y sustancias ilícitas se convertiría entonces en un serio problema para la sociedad internacional. El fenómeno del narcotráfico empezó a ser considerado como un asunto de vital importancia, el cual debería ser atendido y combatido de manera inmediata.

"El narcotráfico es una cadena de terror que todo lo corrompe: no solo amenaza a los jóvenes, lo máspreciado y sensible de nuestras sociedades, sino atenta contra la seguridad misma de los Estados. Este es un ámbito de la solidaridad internacional, enraizada en lo que creemos y por lo que vivimos, que solamente merece la más firme de las actitudes y el más intransigente de los comportamientos". A cada nación corresponde dar la lucha en su propio territorio. Fortalezcamos también el intercambio de

información y la cooperación entre naciones para atacar en su conjunto la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes."¹⁷

Los efectos negativos del tráfico de drogas sobre la economía, política y sociedad de muchas naciones, entre los que se encuentran los altos índices de violencia y criminalidad relacionados con el consumo de drogas llevaron a que el tema del narcotráfico y su acelerada evolución se empezaran a discutir seriamente en foros internacionales con el fin de elaborar políticas para combatir este flagelo.

"El narcotráfico se presenta desde sus inicios como un fenómeno internacional. Nace se desarrolla y opera cada vez más en América Latina y el Hemisferio Occidental, en Europa y en el mundo entero."¹⁸

De esta manera, organismos regionales e internacionales empezaron a trabajar en el diseño de estrategias, políticas, planes y proyectos con el fin de reducir la demanda y el tráfico de estupefacientes y sustancias ilícitas. La comunidad internacional reconoció con gran preocupación que se trataba de un problema multifacético que requería de un enfoque integral en el que se atacara tanto la producción como la demanda de drogas.

El debate respecto al problema de las drogas fue elevado a tema de la Agenda Internacional y analizado en el seno de las Naciones Unidas, en donde también se han constituido organismos especializados, comisiones y grupos de expertos que se encargan de la evaluación y seguimiento del fenómeno, así como del desarrollo y elaboración de planes y proyectos con el fin de reforzar el combate a las drogas en todas las áreas; educación, prevención, rehabilitación, fiscalización de la oferta, represión, lavado de dinero y desarrollo alternativo.

Es importante destacar que los esfuerzos internacionales para regular y combatir el tráfico de drogas no son recientes, los primeros trabajos en esta materia se ubican en una etapa previa a la creación de la Organización de Naciones Unidas.

¹⁷Carlos Salinas de Gortari, Presidente de México. Palabras pronunciadas durante el almuerzo que le ofreció el Doctor Oscar Arias, Presidente de la República de Costa Rica, San José, 13 de octubre de 1989. en La Política Exterior de México en el Nuevo Orden Mundial. Ed. FCE, México D.F., 1993 p. 386

¹⁸ Fragmento de la Intervención del Doctor Marcos Kaplan en el Encuentro Internacional de Expertos sobre Narcotráfico celebrado en Junio de 1993. México, Ciudad Universitaria.

En este sentido, puede decirse que la cooperación internacional en materia de combate a las drogas se divide en dos etapas; antes y después de la firma de la Carta Constitutiva de la Organización de Naciones Unidas.

"En 1909; previo al establecimiento de Naciones Unidas y aún antes de que fuera creada la Liga de Naciones, 13 potencias apoyadas por el Lejano Oriente, conformaron la Comisión del Opio con el fin de discutir el problema del opio chino. Esta reunión llevó a la Convención de 1912, la cual se identificará como la primera vez que la cooperación internacional en materia de control de drogas adquirió relevancia."¹⁹

Cabe señalar que esta Comisión del Opio reunida en Shanghai tuvo una importante participación de Estados Unidos y Gran Bretaña, entre otras naciones. Sin embargo, de la misma resultaron únicamente recomendaciones y no compromisos, en gran parte debido a que aún no se había establecido un sistema internacional capaz de garantizar dichos compromisos. Posteriormente aparecen los primeros instrumentos internacionales para controlar el consumo de drogas nocivas, los cuales también surgirán en un periodo previo a la constitución de la Organización de Naciones Unidas. La Convención de La Haya de 1912 sentará las bases para la cooperación internacional en la lucha contra los estupefacientes.

El 19 de febrero de 1925 se celebró la Convención de Ginebra, la cual establecía obligaciones para los signatarios, en el sentido de facilitar informes sobre producción, manufactura y consumo de estupefacientes.

Esta Conferencia también conocida como la Segunda Conferencia de Ginebra, tuvo un avance significativo principalmente en cuanto al intercambio de información sobre producción de opio entre los países participantes. Asimismo, se estableció que el tráfico internacional de cannabis ó marihuana debería de limitarse únicamente al consumo con fines medicinales y científicos; otra propuesta importante en el marco de esta Convención fue la constitución de un Consejo Central para vigilar el tráfico de drogas y hacer seguimiento a los compromisos adquiridos por los participantes en materia de control de drogas.

¹⁹MacDonald Scott B. and Bruce Zagaris. International Handbook on Drug Control. Ed Greenwood. U.S.A. 1992 p.416

A finales de 1929 la Liga de Naciones convocó a una nueva Conferencia con el fin de discutir una mejor forma para controlar las drogas manufacturadas. Así el 13 de julio de 1931 tuvo lugar la Convención de Ginebra mediante la cual se limitaba la manufactura de estupefacientes según las necesidades médicas y científicas, dicha Conferencia fue ratificada por 57 países.

La última Conferencia celebrada antes de la Segunda Guerra Mundial tuvo lugar el 16 de junio de 1936 en Ginebra, Suiza, conocida como la Conferencia para la Represión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas, cuyo propósito fue mejorar los sistemas de detección del tráfico y proveer sanciones más precisas para castigar a los violadores de las leyes antinarcóticos.

A partir de los treinta y hasta nuestros días se observará una intensa participación de Estados Unidos en los esfuerzos internacionales para combatir el tráfico ilícito de drogas, con el fin de reforzar su política de control de drogas doméstica.

"Los políticos estadounidenses empezaron a cooperar en el movimiento mundial contra las drogas en 1931, sólo después de considerar que aquel había aceptado como objetivos a largo plazo tanto el control a la fuente como la limitación de la producción y fabricación de narcóticos con fines científicos y médicos legítimos."²⁰

Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1946 se inicia una nueva etapa en la cooperación internacional para el control de drogas, los países contaron entonces con un sistema internacional que permitía el establecimiento de compromisos y obligaciones en cuanto a la fiscalización del tráfico y consumo de estupefacientes; los esfuerzos internacionales en la materia, se darían a partir de entonces en una forma más organizada, así, en la Carta de Naciones Unidas se establecería que este máximo organismo asumiría los esfuerzos internacionales de fiscalización de drogas iniciados por la Sociedad de Naciones.

El Capítulo X de esa Carta el cual se refiere al Consejo Económico y Social (ECOSOC), contempla en su apartado sobre la creación de comisiones orgánicas la creación de la Comisión de Estupefacientes, la cual desde entonces se reunirá para evaluar los avances en la materia.

²⁰Ibidem. Smith, Peter p. 354

En 1948 se firmó el Protocolo de París mediante el cual se daba autoridad a la Organización Mundial de la Salud para controlar las drogas que generan adicción; asimismo, autorizaba a la Comisión de Estupefacientes para controlar cualquier nueva droga considerada como nociva, incluyendo las de origen sintético.

En 1953, se firma el Protocolo del Opio, conocido también como el Protocolo de Nueva York, con el objeto de limitar y reglamentar el cultivo, producción, comercio y uso de esta droga.

Es a principios de los años sesenta cuando se puede empezar a hablar de un sistema internacional de control de drogas peligrosas mucho más organizado, el cual se conserva hasta nuestros días y que es considerado como el antecedente inmediato de lo que hoy conocemos como la Cooperación Internacional en Materia de Combate a las Drogas.

En 1961, se firma la Convención Unica de Estupefacientes, la cual resulta de una conferencia de plenipotenciarios reunida en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, el objetivo de esta Convención era unificar los tratados multilaterales ya existentes productos de las convenciones anteriormente celebradas y se enfocará básicamente al control de cultivos de plantas con las cuales podían producirse sustancias narcóticas. Cabe señalar que un aspecto importante de esta Convención fue el desarrollo de planes en las áreas de tratamiento y rehabilitación.

Esta Convención resultaba todavía deficiente ya que no contemplaba el control de sustancias psicotrópicas por lo que en 1971 se celebró una nueva Convención conocida como la Convención de Viena sobre Sustancias Psicotrópicas mediante la cual se establecía un estricto control internacional de 32 sustancias que producen efectos alucinógenos. En 1972, se realiza una enmienda a esta Convención, este instrumento será conocido como el Protocolo de Ginebra de 1972.

Debido al avance acelerado de tráfico de drogas y al rápido incremento del consumo de éstas, fue necesario ampliar el ámbito de colaboración a otras áreas como sanciones, extradiciones, tratamiento y rehabilitación, control de fronteras y medidas preventivas, por lo que los países analizaron la necesidad de fortalecer el sistema internacional de control de drogas. Es así como las delegaciones de 106 países se reúnen en Viena en 1988, resultando de esta conferencia la Convención de Naciones

Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, instrumento que rige el sistema de control de drogas hasta nuestros días y cuyo máximo logro fue que por primera vez el problema se abordaba con una visión integral.

Actualmente, los órganos multilaterales especializados en el tema de las drogas más importantes son: 1) La Comisión de Estupefacientes, la cual consta de 30 expertos elegidos de tal manera que estén representados los principales países productores de drogas, los países en donde se procesan estupefacientes, los países de tránsito, así como aquellos en donde el uso de drogas es considerado como un grave problema. 2) La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, un órgano previsto en el Convenio de Viena en 1971, conformado por 13 expertos elegidos por el ECOSOC para vigilar la aplicación de los tratados signados por los gobiernos y 3) El Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), establecido en 1991 con el propósito de coordinar y definir líneas de acción en materia de cooperación internacional para el control de drogas.

Al inicio de este apartado señalamos que el combate a la producción, tráfico y consumo de drogas, también ha sido instrumentado en el seno de organismos regionales. En este sentido, uno de los avances más importantes se dan en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), organismo que creó en 1986 la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), con el fin de instrumentar una alianza americana contra el tráfico ilícito de drogas; los principales compromisos adquiridos por esta comisión fueron:

1.- La creación de una red de información sobre producción, tráfico y abuso de drogas en el hemisferio, a la cual tendrían acceso todos los países miembros. 2.- El establecimiento de centros regionales de entrenamiento en las áreas de prevención, tratamiento, rehabilitación y represión. 3.- La creación de un centro de documentación que cumple con las funciones de una biblioteca interamericana en temas relacionados con las drogas.

Después de haber presentado este recorrido histórico en cuanto a cooperación internacional se refiere, parecería que ha existido la disposición y voluntad política por parte de los países para enfrentar conjuntamente el problema de las drogas. Sin embargo, el combate a las drogas ilícitas en un marco multilateral, a la luz de Naciones Unidas, en muchos de los casos ha provocado fricciones y desacuerdos entre sus

miembros ya que desde siempre han existido visiones distintas respecto a como se entiende el problema de las drogas, quizá esta situación responde en gran medida a los diferentes enfoques que existen en los países productores y en los consumidores, una constante determinada por el grado de desarrollo de las naciones, es decir, la tendencia observada ha sido que en los foros internacionales, los países desarrollados, -en donde el problema del consumo es grave- presionan a los países en desarrollo, generalmente productores, para que adopten políticas más duras y represivas contra las drogas, lo que en muchos de los casos convierte a los foros y a los acuerdos resultados de éstos en medidas de presión diplomática y política ó en elementos que facilitan una mayor injerencia de los países desarrollados en los asuntos internos de los países en desarrollo.

CAPITULO 2

LAS POLITICAS CONTRA LAS DROGAS EN MEXICO

2.1 La política contra las drogas en México

En México al igual que en otros países de América Latina las autoridades gubernamentales han enfrentado serias dificultades para diseñar una estrategia eficaz para combatir el tráfico de drogas. Esta situación se deriva de varios factores, sin embargo, el más importante se centra en un inadecuado planteamiento del problema, como apunta Marcos Kaplan, en una imagen distorsionada del narcotráfico, una definición estereotipada y un tratamiento represivo que distorsiona la realidad, el diagnóstico y las soluciones que se dan al problema.²¹

En este sentido, puede afirmarse que el carácter transnacional, multidimensional y la complejidad del fenómeno han hecho difícil determinar si se trata de un problema de carácter estructural o coyuntural, en realidad esto ha generado que los políticos y quienes son responsables de la toma de decisiones no comprendan en su justa dimensión las causas del narcotráfico y los efectos negativos que éste tiene en las sociedades contemporáneas y por tanto, a que en muchos de los casos, las políticas instrumentadas por los gobiernos para atacar el problema no sean las más adecuadas.

Esta primera limitación ha llevado a que en países como México, el problema se afronte desde la perspectiva penal, privilegiando el aspecto represivo-policíaco y destinando una gran cantidad de recursos financieros para ello, sin desarrollar medidas eficientes, adicionales o alternativas de carácter social y económico con fines preventivos a mediano y largo plazos.

Otra limitación se presenta cuando las políticas de control de drogas instrumentadas por los gobiernos latinoamericanos imitan modelos externos, obedeciendo más a presiones del exterior que a la necesidad de frenar el impacto negativo que el fenómeno en sí mismo tiene hacia el interior de sus países.

²¹ Cfr. Del Olmo, Rosa, "El Discurso del Narcotráfico y sus Consecuencias" en Tráfico y Consumo de Drogas una Visión Alternativa UNAM 1991 p.54

Por otro lado, las líneas de acción, estrategias y políticas instrumentadas en México han tenido una clara influencia, y porque no decirlo, dependencia del enfoque que Estados Unidos ha dado al problema de las drogas. Por ejemplo, cuando Ronald Reagan identificó al fenómeno como un asunto de seguridad nacional, las autoridades gubernamentales se apresuraron a difundir en el discurso político el peligro del narcotráfico, señalando que se trataba de una amenaza a la seguridad nacional. Este enfoque ha estado presente desde entonces en las estrategias y políticas de México en materia de control de drogas.

Sin embargo, considerar al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional no se explica en el mismo sentido que en Estados Unidos ya que mientras en el vecino país del norte la amenaza se centra en los altos índices de consumo, criminalidad y violencia generados por las drogas, en México el fenómeno afecta de distinta manera generando otros problemas: 1.- corrupción en instancias gubernamentales encargadas de combatir el tráfico de drogas que debilita la estructura gubernamental y afecta la seguridad del Estado; 2.- violencia generada por el combate y la persecución de las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, que afecta la seguridad pública; 3.- violencia generada por la disputa de espacios de poder entre importantes grupos de narcotraficantes; 4.- incorporación de campesinos e indígenas a la siembra y cultivo de enervantes, lo que desvía mano de obra de una actividad lícita a una ilícita y 5.- penetración de flujos de capital producto del narcotráfico en el sistema financiero nacional, es decir, lo que se conoce como lavado de dinero.

Quizá la relación más cercana del narcotráfico con la seguridad nacional de México gira en torno a los riesgos de injerencia externa en la política interna y en las estrategias contra las drogas gubernamentales, específicamente en lo que se refiere al tratamiento del problema del narcotráfico en el marco de la relación bilateral con Estados Unidos.

Además, debido al poder económico y a la capacidad financiera de las organizaciones criminales dedicadas a esta actividad, el narcotráfico es una amenaza en la medida en que la corrupción que genera vulnera la capacidad de las instituciones gubernamentales.

Las políticas en materia de drogas instrumentadas por México han privilegiado el enfoque represivo, combatiendo a las organizaciones criminales que se dedican al

narcotráfico y llevando a cabo acciones dirigidas a evitar que la droga llegue a su destino final, es decir, al mercado estadounidense.

Al respecto, Rosa del Olmo explica que con el fin de legitimar la internacionalización del control de drogas se han trazado dos estrategias paralelas: 1.- La eliminación de la oferta de estupefacientes antes de su ingreso a Estados Unidos, es decir, la reducción de la producción, la destrucción de plantíos y la confiscación de drogas, tanto en el proceso de refinamiento como en su tránsito hacia Estados Unidos y 2.- La eliminación de los traficantes, que contempla básicamente la persecución y enjuiciamiento de los narcotraficantes.²²

El combate a las drogas en México durante las últimas dos décadas ha respondido a presiones que directa o indirectamente, Estados Unidos ha ejercido sobre los países considerados como importantes productores de drogas ilícitas. De esta manera, ha prevalecido una constante en nuestro país, las estrategias de control de drogas se revisan y fortalecen cuando Estados Unidos emite críticas en contra del esfuerzo de México, o cuando existe algún indicio de inconformidad respecto a los resultados de las mismas.

Cabe mencionar que México ha sido considerado como un productor permanente de amapola y marihuana desde la década de los setenta. En los ochenta autoridades estadounidenses estimaron que el 40% de la marihuana que se consumía en Estados Unidos era de origen mexicano.²³

Para el año de 1994, las autoridades estadounidenses estimaban que el 20% de la heroína que se consumía en Estados Unidos era de origen mexicano, mientras que entre el 60 y 80% de la marihuana de origen extranjero, disponible en territorio estadounidense, era mexicana.²⁴

A principios de la década de los noventa México se había convertido en un importante puente de tránsito de cocaína sudamericana hacia Estados Unidos. En este sentido, el Departamento de Estado norteamericano señaló que el 50% de la cocaína

²²15 Cfr. Del Olmo, Rosa p.55

²³ Cfr. MacDonald, Scott B. y Bruce Zagaris. International Hand Book on Drug Control p.173

²⁴ Bureau of International Narcotics Matters. Department of State. International Narcotics Control Strategy Report 1995. p.94

que ingresaba a Estados Unidos, pasaba por México.²⁵ En 1994 el gobierno estadounidense indicó que más del 50% de la cocaína que ingresaba a su territorio lo hacía a través de la frontera con México.²⁶

Los primeros esfuerzos antinarcóticos de nuestro país estuvieron vinculados a las relaciones entre Estados Unidos y México, y por tanto, a la política de control de drogas del vecino país; esta situación permanece en la actualidad, lo que ha generado cierta influencia estadounidense en los planes y proyectos que en materia de control de drogas han diseñado las autoridades mexicanas.

Las acciones de control de drogas en México no tienen su origen en la década de los ochenta. Las primeras acciones en contra de la producción y tráfico de drogas se remontan a los años veinte. En 1923 el gobierno mexicano decidió prohibir el cultivo de marihuana y en 1927 su exportación, la cual se realizaba principalmente hacia Estados Unidos.

Posteriormente en 1948, el Presidente Miguel Alemán implementó la primera política antinarcóticos nacional, la cual consistió básicamente en un programa de erradicación manual de cosechas. Dicho programa estuvo a cargo del Ejército Mexicano y se denominó *Gran Campaña*. Esta política tenía como fin disminuir la producción de drogas, principalmente de amapola,²⁷ la cual había sido alentada durante la Segunda Guerra Mundial, cuando algunas potencias descubrieron en México zonas geográficas favorables para el cultivo de esta planta, al grado que durante este periodo el gobierno de Estados Unidos solicitó a su contraparte mexicana permiso para cultivar opio en su territorio.

"La proximidad de la Segunda Guerra Mundial llevó a las potencias restantes a buscar nuevos mercados y nuevas zonas para la producción de opio. El gobierno de Estados Unidos, por ejemplo, solicitó al gobierno de México, ya estallado el conflicto, el permiso de cultivar opio en su territorio. Su aliado del sur aceptó y poco después en las

²⁵Bureau of International Narcotics Matters. Department of State. International Narcotics Control Strategy Report, March 1992, p. 167

²⁶Bureau of International Narcotics Matters. Department of State. International Narcotics Control Strategy Report, March 1995. p. 94 Recientemente, fuentes oficiales de la DEA han señalado que el tráfico de cargamentos de cocaína hacia Estados Unidos vía México se ha incrementado a 75%.

²⁷ Durante el periodo de entreguerras, los cultivos de esta planta y el tráfico de heroína se promovieron excesivamente en el territorio mexicano. Japón había establecido una ruta de heroína hacia Estados Unidos vía México aprovechando el mercado de esta droga establecido anteriormente por británicos y chinos.

tierras de Sinaloa se producía amapola en amplias extensiones con el propósito de atender la demanda de la industria farmacéutica de Estados Unidos con el fin de producir calmantes para atenuar los dolores de combatientes heridos en el conflicto".²⁸

La existencia de cultivos de amapola y marihuana en territorio mexicano llevó al gobierno a desarrollar un programa de erradicación manual denominado *Gran Campaña*, el cual se implementó en 1948 y es considerado por Miguel Ruiz Cabañas como un antecedente histórico de la *Campaña Permanente de México*,²⁹ . En el marco de ésta se ha dado la participación del Ejército mexicano en el combate a las drogas.

En los años cincuenta, la falta de equipo, recursos y personal especializado, provocó que los resultados de erradicación en el marco de la *Gran Campaña* disminuyeran, situación que generó fricciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos y críticas del Congreso estadounidense respecto al esfuerzo de México en materia de erradicación de cultivos.

En 1969 Estados Unidos puso en marcha una revisión minuciosa de todas aquellas personas y vehículos que pretendieran cruzar la frontera con México, bajo el pretexto de buscar drogas, denominada *Operación Intercepción*, esta decisión llevó al Presidente Gustavo Díaz Ordaz a revisar la política nacional e intensificar la cooperación bilateral en materia de combate al cultivo y tráfico de drogas.

Esta decisión unilateral de Estados Unidos provocó que México buscara mecanismos bilaterales de cooperación para combatir el fenómeno, surgiendo así la llamada *Operación Cooperación*.

Durante la Administración de Luis Echeverría se puso en marcha la llamada *Campaña Permanente de México contra la Producción de Drogas* (1975), en la que ya se observa una política mucho más elaborada para combatir el problema en 4 acciones específicas: 1) reforzar la erradicación de cultivos de amapola y marihuana con la participación del Ejército Mexicano; 2) combatir el tráfico ilícito de drogas, 3) identificar y

²⁸ Gálvez Cancino, Alejandro. "Las Drogas y las Guerras en el Capitalismo" en Álvarez Gómez, Ana Josefina. *Tráfico y Consumo de Drogas. Una Visión Alternativa*. Ed. ENEP ACATLAN. México 1991 p.76

²⁹ Ruiz Cabañas, Miguel "La Campaña Permanente de México: Costos, Beneficios y Consecuencias" en Smith, Peter H. *El Combate a las Drogas en América*. Ed. FCE. México, 1992 p.207

destruir laboratorios clandestinos y 4) combatir organizaciones criminales de origen nacional y extranjero.

Además, con la ayuda del gobierno estadounidense entre 1970 y 1976 se instrumentó la *Operación Cóndor*, la cual fue considerada por Estados Unidos como la campaña antidrogas más exitosa que México hubiera realizado hasta ese momento.

La política de Echeverría en la materia incorporó de manera importante el elemento represivo, esta política puede identificarse como el antecedente inmediato de los esfuerzos antinarcóticos que se llevarían a cabo en nuestro país durante la década de los ochenta. Resulta importante señalar que en 1975 se observó un notable incremento en las acciones de intercepción de drogas y de erradicación de cultivos.

Durante esta administración, México mostró su disposición para considerar en el desarrollo de sus programas de erradicación y combate a la producción de drogas, algunas de las propuestas que Estados Unidos promovió para el control de drogas en el hemisferio, lo que ayudó a mantener una relación cordial de cooperación en materia de control de drogas entre los dos países .

En este marco, la Procuraduría General de la República y la DEA, (Drug Enforcement Administration) pusieron en marcha un esquema de cooperación que funcionaría con relativa eficacia y sin generar mayores conflictos. Sin embargo, la insistencia del Departamento de Justicia de Estados Unidos para que sus agentes antinarcóticos operaran con mayor libertad en territorio mexicano, fue rechazada por el Gobierno de México. Este tema ha permanecido como un punto de tensión en la agenda bilateral de control de drogas.

Los principales esfuerzos antinarcóticos nacionales durante la administración del Presidente José López Portillo se vincularon con la cooperación bilateral con Estados Unidos. En este sentido, se destacaron los resultados de la *Operación Cóndor*, la cual tenía como objetivo localizar cultivos de drogas y destruirlos mediante la utilización de herbicidas antes de la cosecha. Al respecto, el especialista estadounidense Richard Craig señala que por lo menos hasta 1978, los herbicidas se utilizaban de manera masiva para destruir cultivos de marihuana y amapola.³⁰ Sin embargo, contrario a lo que

³⁰ Craig, Richard. *Operation Condor: Mexico's Antidrug Campaign Enters a New Era* en "Journal Of American Studies and World Affairs", p. 345 Vol. 22 No. 3, August 1980

afirma Craig, se tiene conocimiento de que las labores de erradicación llevadas a cabo por el gobierno de México desde finales de la década de los cuarenta hasta la fecha se han centrado en la erradicación manual, la cual no se basa en la utilización de herbicidas.

Con respecto a este punto resulta importante señalar que en el debate promovido por los países productores -principalmente latinoamericanos- sobre las políticas de erradicación de drogas, se ha puesto de manifiesto la preocupación de estas naciones respecto a los efectos negativos que el uso de los herbicidas tiene sobre el medio ambiente.

Los estudios sobre políticas antinarcóticos en México señalan que durante esta administración, los avances y resultados en el combate a la producción y distribución de drogas fueron deficientes debido a varios factores; a) extraordinarias condiciones climáticas que permitieron excelentes cosechas en 1974; b) corrupción burocrática; c) crisis económica que llevó a muchos campesinos a emplearse en el cultivo ilícito de amapola y marihuana; d) descuido de Estados Unidos y e) cambios en las rutas utilizadas por los traficantes de drogas.³¹

En 1977 los Gobiernos de México y Estados Unidos evaluaron los resultados de la *Operación Cóndor* confirmando que a finales de este año, la cantidad de heroína de origen mexicano que se distribuía en Estados Unidos había disminuido y la calidad de esta droga también. Esta evaluación se consideró en términos de: 1) el número de cultivos destruidos; 2) la extensión de áreas fumigadas; 3) la menor colocación de drogas de origen mexicano en el mercado estadounidense y 4) la cordialidad de las relaciones bilaterales.

El Departamento de Estado estimó que la heroína mexicana distribuida en el mercado estadounidense había disminuido de 85% en 1974 a 37% en 1980, y que la marihuana mexicana había disminuido de 90% en 1974 a 5% en 1981.

³¹ Cfr. Ruiz Cabañas, Miguel. en Smith, Peter. p.214

Es importante señalar que si bien el tráfico de drogas ha estado presente como un foco de tensión en la historia reciente de la relación bilateral, fue hasta mediados de los ochenta cuando acciones unilaterales llevadas a cabo por Estados Unidos generaron una grave situación de conflicto que afectó otros aspectos de la relación. En este sentido, la aplicación de la *Anti Drug Abuse Act de 1986* que establecía el condicionamiento de asistencia financiera a resultados satisfactorios en la lucha contra las drogas afectó a México, ya que como resultado de la muerte de un agente de la DEA en territorio mexicano, se retuvo un millón de dólares por concepto de ayuda a nuestro país.

En 1985 el asesinato de Enrique Camarena ocurrido en Guadalajara, provocó la indignación del gobierno estadounidense, diversos funcionarios aseguraron que existía un alto índice de corrupción e impunidad en las corporaciones mexicanas encargadas de combatir el tráfico de drogas, señalando que altos funcionarios públicos estaban vinculados con el narcotráfico.

El incidente causó grave tensión en las relaciones bilaterales y condujo al replanteamiento del esquema de control de drogas del Gobierno de México, el cual reforzó el control en áreas que había descuidado e identificó al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional. Esta acción fue un indicador de la vulnerabilidad de la política antinarcóticos de México frente a la opinión del gobierno estadounidense.

Si bien este no ha sido el único caso en el que la opinión de Estados Unidos ha repercutido directamente en las políticas antinarcóticos de México, el asesinato de Camarena fue un serio incidente que determinó el rumbo del combate a las drogas en México.

El impacto negativo que el narcotráfico empezó a tener a partir de los ochenta en el ámbito internacional, agudizado en México por el deterioro de las relaciones con Estados Unidos, provocó que el problema de las drogas ocupara un lugar importante en la agenda bilateral y se convirtiera en uno de los temas prioritarios de las reuniones bilaterales.

La evolución del fenómeno del narcotráfico internacional hizo necesaria una modificación de los esquemas de control gubernamental. Esta tendencia se observó también en México, la reorientación del enfoque para abordar el problema en el país

consistió en la ampliación del marco de acción, el gobierno continuó con los programas de erradicación a través de la Campaña Permanente para el combate al narcotráfico y paralelamente implementó una política integral que comprendía ya no solo el combate a la siembra y cultivo de enervantes sino también al tráfico, distribución y consumo de drogas ilícitas.

Partiendo de una renovada interpretación del problema, México consideró seriamente la necesidad de buscar nuevas formas para enfrentarlo, bajo esta lógica y respondiendo a la complejidad del fenómeno, surgió la idea de desarrollar una política integral que involucrara ya no únicamente al aparato represivo, sino también a otras secretarías de Estado y a la misma sociedad mexicana, las directrices de esta política se encuentran plasmadas en el *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994*, elaborado por el Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el cual se puso en marcha durante su administración.

Los esfuerzos de México para combatir la producción, tráfico, distribución y consumo ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tanto en el ámbito interno como en el externo, se han desarrollado a través de mecanismos institucionales y siempre en el marco de los instrumentos internacionales en la materia.

En el ámbito jurídico el Gobierno Mexicano ha ido adecuando su legislación a los tratados internacionales de los que México forma parte.

Dentro del Derecho mexicano, las leyes y reglamentos para sancionar la producción, tráfico y consumo de drogas son de carácter federal y contemplan tres ámbitos: el penal, el sanitario y el agrario.

El marco jurídico nacional en materia de control drogas, comprende una amplia gama de disposiciones contenidas en la Constitución Mexicana, en legislación específica, así como en diversos documentos expedidos por la Procuraduría General de la República y por otras Secretarías de Estado.

Las leyes que conforman el marco jurídico para el control de drogas son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Ley General de Salud; Código Penal para El Distrito Federal en materia de

Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal; Código Fiscal de la Federación; Ley Federal de Reforma Agraria; Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos; Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social; Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios; Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad; Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General; Reglamento para la Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional contra las Adicciones. Además, existen acuerdos, circulares e instructivos de la Procuraduría General de la República en los que también se establecen disposiciones en materia de control drogas.

La facultad de investigar y perseguir los delitos contra la salud recae en la Procuraduría General de la República, de acuerdo a lo que establece el Artículo 102 de la Constitución, en virtud de que estos delitos son considerados del fuero federal, así, la Policía Judicial Federal que depende del Ministerio Público Federal y éste a su vez de la Procuraduría, se encarga de la persecución de los delitos contra la salud.

En acciones de control de drogas se han incorporado los esfuerzos de diversas dependencias. La Secretaría de la Defensa Nacional coopera con la Procuraduría en la erradicación de cultivos ilícitos y en actividades de intercepción. Por su parte, la Armada incorpora sus esfuerzos para el patrullaje y vigilancia en aguas territoriales con el fin de detectar tráfico marítimo.

En la administración salinista se incorporaron de forma permanente otras dependencias del gobierno en el esfuerzo nacional para el combate a las drogas como son: la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Educación Pública.

Si bien con la incorporación de todas estas dependencias en acciones de control de drogas, se instrumentaron programas de prevención, desarrollo alternativo y sustitución de cultivos, algunos de éstos últimos en colaboración con organismos internacionales, lo cierto es que estas líneas de acción que tendrían como objetivo ampliar las oportunidades de empleo en comunidades rurales y desalentar la siembra de

cultivos ilícitos, todavía no han sido suficientemente explotadas y el enfoque que prevalece en el control de drogas en México continúa siendo el de carácter represivo.

Al respecto pueden citarse programas de desarrollo puestos en marcha en algunos estados de la República durante el periodo 1990-1993, específicamente en Michoacán, Guerrero y Oaxaca, con fondos provenientes del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, administrados por la Oficina de Servicios para Proyectos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

2.1.1 El Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado

Cuando inició el periodo presidencial de Miguel de la Madrid, el país enfrentaba una seria crisis económica agudizada por los altos índices de inflación, la caída de los precios del petróleo y el incremento de la deuda externa. Esta situación llevó a que una parte de la población marginada, especialmente campesinos y desempleados, encontraran en la producción y tráfico de drogas una forma de subsistir, lo que fue aprovechado por los grupos de narcotraficantes para extender sus actividades en algunas regiones del territorio nacional.

Por otro lado, los resultados positivos de programas de erradicación implementados en otros países latinoamericanos como Colombia y Perú afectaron la producción de drogas y por tanto la actividad de grupos de traficantes que operaban en estos países, lo que permitió que narcotraficantes mexicanos se incorporaran al comercio internacional de drogas y desarrollaran una estructura más organizada para introducir estupefacientes a Estados Unidos y satisfacer una parte importante del mercado en ese país.

Durante la década de los ochenta se observó en México un incremento en la producción de drogas para su exportación, aún cuando no existen cifras precisas, se tiene conocimiento de que la actividad de la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes empezó a ocupar un lugar importante en la economía informal nacional,³² ya que estas actividades se convirtieron en una fuente de empleo para campesinos y población marginada en general.

³²Incluso algunos especialistas como Bruce Sagaris y Scott MacDonald señalan que la actividad de los narcotraficantes se había convertido en un factor importante para la economía legal nacional.

En este sentido, los investigadores Bruce Zagaris y Scott B. MacDonald estiman que en 1982 el comercio internacional de drogas representaba una cifra aproximada de entre 1 y 2 mil millones de dólares anuales en términos de ventas, de los cuales entre 300 y 350 millones de dólares entraban a México por este concepto.³³

Ante el incremento de la producción de drogas en territorio nacional a partir de 1984, el Gobierno mexicano reforzó su campaña de erradicación de cultivos a través de un programa que contó con el apoyo del gobierno estadounidense, poniendo en marcha una serie de operativos especiales a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional, entre los cuales se destacaron la continuación de la *Operación Cóndor*, así como las operaciones *Gavilán*, *Dragón* y *Jaguar*.

En este marco, se llevarían a cabo los "golpes más fuertes (de esa época) contra el narcotráfico en México", -como los calificó el entonces Procurador General de la República, Sergio García Ramírez-. En noviembre de 1984 se interceptó en Nuevo Laredo un cargamento de 300 kilogramos de cocaína, cantidad nunca antes asegurada de una sola vez, además en el rancho "El Búfalo", ubicado en Chihuahua, se localizó y destruyó el más grande depósito de marihuana jamás encontrado en México.³⁴

Durante este periodo se registraron hechos lamentables que generaron tensión en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos y que llevaron a que altos funcionarios del gobierno estadounidense e influyentes miembros del Congreso expresaran serias críticas en contra de los esfuerzos mexicanos para el control de drogas, como fue el caso del Senador Jesse Helms, quien además cuestionó la honorabilidad del gobierno mexicano y pugnó por la suspensión de la asistencia financiera en materia de drogas (no más de 20 millones de dólares) que el Gobierno estadounidense destinaba a México.

En febrero de 1985 fueron secuestrados, torturados y asesinados, el agente antinarcóticos estadounidense Enrique Camarena Salazar y su piloto particular Alfredo Zavala Avelar. A raíz de estos acontecimientos y después de intensas negociaciones entre autoridades de ambos países, se intensificó la asistencia antinarcóticos de Estados Unidos a México.

³³ Cfr. Zagaris, Bruce y Scott B. MacDonald, p. 173

³⁴ Cfr. García Ramírez, Sergio, Narcotráfico. Un Punto de Vista Mexicano, Ed. Miguel Angel Porrúa, p. 98

Según revela un documento elaborado por la Unidad de Asistencia Antinarcóticos del Departamento de Estado norteamericano, se diseñaron programas que preveían el entrenamiento de autoridades mexicanas para realizar vuelos de reconocimiento impartidos por la E-Systems, Inc. de Texas; la adaptación de helicópteros Bell 212 para fumigar cultivos; la inversión en proyectos de evaluación de cultivos y el establecimiento de un centro de información en la Embajada de Estados Unidos en México a través de un sistema de computo.³⁵ Y aún cuando algunos de estos proyectos fueron estudiados por autoridades mexicanas, la postura de nuestro país mostró siempre cierto rechazo a la injerencia directa de Estados Unidos en las estrategias internas para afrontar el problema, argumentando la defensa de la soberanía como un principio básico de su política exterior. En este sentido, apunta la especialista Kate Doyle: (México) "fue firme en insistir que su poderoso vecino se mantuviera alejado de sus asuntos internos."³⁶

Si bien es cierto que entre 1982 y 1988 se observó un notable incremento de asignación de recursos financieros y humanos para combatir el narcotráfico y se instrumentaron acciones por parte del Gobierno Federal con este fin, no se puede hablar concretamente del diseño de una política nacional contra las drogas del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, como la adoptada posteriormente por la administración salinista.

Pero tampoco puede dejar de considerarse que durante la administración de Miguel de la Madrid se dio un importante avance en la forma de concebir el problema, la continua evolución del narcotráfico a nivel internacional, llevó a que las autoridades mexicanas pusieran en marcha un combate más intenso al tráfico de drogas. Asimismo, el Presidente de la República consideró que el tráfico de drogas afectaba el interés nacional, y por ende, por primera vez, fue identificado como un problema de seguridad nacional. Además, las continuas denuncias de corrupción en las corporaciones policíacas y en la Dirección Federal de Seguridad hicieron necesaria la creación de una nueva oficina especializada en asuntos de seguridad nacional. "El Asesinato del Agente de la DEA Enrique Camarena hizo pública la complicidad con el narcotráfico de algunos miembros de la Dirección Federal de Seguridad".³⁷

³⁵ Doyle, Kate. The Militarization of the Drug War in México en "Current History". February, 1993 p.85

³⁶ Op. Cit. Doyle, Kate . p. 82

³⁷ Aguayo, Sergio. "Un concepto de Seguridad Nacional mexicana en la década de los noventa". en Roett, Riordan Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventa. . p. 95 Ed. Siglo XXI, México 1991.

En este contexto, en 1985 se creó la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, la cual en 1989 bajo la administración salinista se convirtió en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. En este marco, se crearon nuevos organismos y se fortalecieron otros con el fin de obtener resultados más efectivos en el control de la producción, tráfico y distribución de sustancias ilícitas. Según estimaciones de la Procuraduría General de la República, más de dos tercios del Ejército Mexicano se incorporó a la erradicación de cultivos y más del 60% del presupuesto de la Procuraduría se destinó a combatir el narcotráfico.³⁴

Durante este periodo se observará un cambio cualitativo en el tratamiento del problema de las drogas por parte del Gobierno Federal, el cual se había centrado hasta entonces en cuestiones de carácter jurídico y policiaco, reorientando las estrategias hacia otros ámbitos. Varios son los factores fundamentales que se han identificado en este trabajo de investigación como los que influyeron para que el fenómeno de las drogas fuera abordado de manera diferente en relación con los años anteriores.

En primer lugar, la evolución acelerada del fenómeno del narcotráfico en el ámbito internacional, implicaba el incremento de actividades de grupos de narcotraficantes sudamericanos en el continente, vulnerando el control del tráfico de drogas en las fronteras mexicanas. En segundo lugar, la utilización que el gobierno estadounidense dio al problema del narcotráfico como un factor de presión política hacia los países latinoamericanos, aunado al asesinato del agente antinarcóticos estadounidense Enrique Camarena, fueron hechos que afectaron las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos. Y en tercer lugar las continuas denuncias de corrupción en las corporaciones policiacas hicieron necesaria una urgente revisión del desempeño de los organismos encargados de combatir el narcotráfico.

Lo anterior, llevó a que se evaluaran los resultados de la campaña nacional contra las drogas puesta en marcha por las autoridades gubernamentales. El caso Camarena fue sin duda un hecho crucial que determinó el rumbo de la política antinarcóticos durante la segunda mitad del sexenio de Miguel de la Madrid.

³⁴ 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. 1987. p.11

"El cambio de actitud ha sido particularmente dramático en algunos países como México, en donde las drogas pasaron de una cuestión de salud pública y un asunto policiaco menor a convertirse, desde la perspectiva estatal, en cuestión de Estado y asunto de Seguridad Nacional".³⁹

La respuesta del Gobierno Mexicano a tales circunstancias se puede resumir en la declaración que hiciera el Presidente Miguel de la Madrid respecto al narcotráfico, considerándolo como un problema de seguridad nacional que afectaba los intereses de la nación, tendencia que continuaría y se acentuaría durante la administración salinista. La declaración oficial del narcotráfico como un problema de seguridad nacional, fue también resultado del impacto que tuvo en nuestro país el nuevo enfoque que la administración Reagan dio a su política antidrogas para el continente americano.

Es importante señalar que durante este periodo (1982-1988) los esfuerzos de las autoridades mexicanas en el combate al narcotráfico centrados en instrumentos de cooperación bilateral con Estados Unidos y enmarcados en la llamada *Campaña Permanente* se vieron afectados por la corrupción en las corporaciones policiacas y Ejército Mexicano.

Según datos del gobierno estadounidense, durante la primera etapa de esta campaña se habían obtenido éxitos considerables, por ejemplo, a finales de los setentas se registraba una reducción importante de la oferta de marihuana de origen mexicano en el mercado estadounidense de 75% en 1976 a 4% en 1981. Una tendencia similar presentó la oferta de opio y heroína de producción mexicana, la cual se redujo de 67% en 1976 a 25% en 1980.⁴⁰

En este sentido, debe señalarse que las reducciones de la oferta de drogas mexicana no produjeron los mismos efectos en la demanda de drogas estadounidense, ya que algunos grupos de narcotraficantes de otros países sustituyeron rápidamente la oferta de drogas mexicana en el mercado estadounidense.

³⁹ García Ramírez, Sergio citado por Guadalupe González. "El marco Jurídico Internacional de Combate al narcotráfico. Límites y Contribuciones" en Álvarez Gómez, Ana Josefina, Tráfico y Consumo de Drogas una Visión Alternativa Ed. ENEP Acatlán, UNAM, México 1991 p.219

⁴⁰Del Villar, Samuel. "la Narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en Székely, Gabriel. México-Estados Unidos 1985 . Ed. El Colegio de México 1985 p. 29

Se tiene conocimiento de que para principios de los años ochenta, a pesar de los elogios de Washington hacia la política antinarcótics mexicana, así como de la *Campaña Permanente* y del "éxito" de la *Operación Cóndor*, México continuaba siendo el principal exportador de marihuana y amapola hacia Estados Unidos y se fortalecía como puente de tránsito de cocaína procedente de Sudamérica con destino al mercado estadounidense.

2.1.2 La política contra las drogas del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Como se señaló anteriormente, durante la década de los ochenta el fenómeno del narcotráfico adquirió una importancia relevante para muchos países de América Latina, - en cuyos territorios se localizan algunas de las principales zonas productoras de estupefacientes-, el enfoque bajo el cual se había combatido el tráfico de drogas hasta entonces, había sido rebasado por las nuevas condiciones del comercio de estupefacientes, lo anterior hacía necesaria la atención inmediata al problema, el diseño de nuevas políticas que garantizaran un combate frontal al tráfico, producción y consumo de drogas, y el fortalecimiento de la cooperación internacional.

Estas necesidades se acentuaron debido a las constantes presiones que el Gobierno de Estados Unidos ejercía sobre los países productores como Bolivia, Colombia, Perú y México en el marco de su "Guerra contra las Drogas", con el fin de reducir la oferta de drogas producidas en el hemisferio.

El incremento de los índices de violencia relacionados con el tráfico de drogas, de casos de corrupción entre autoridades, del tráfico de armas vinculado con el narcotráfico, así como la especialización de algunos grupos criminales dedicados a esta actividad se acentuó en los ochenta. Las acciones que hasta entonces había llevado a cabo el Gobierno Federal empezaron a ser limitadas para combatir una actividad ilícita que poco a poco adquiría características más complejas que hacían difícil su tratamiento.

Ante este panorama, el tema se convirtió en un importante asunto de atención para Carlos Salinas de Gortari, aún antes de asumir la Presidencia de la República. La secuela negativa que había dejado el narcotráfico en las relaciones bilaterales durante las administraciones Reagan-De la Madrid, requería de una inmediata revisión de los mecanismos de control del Gobierno Mexicano para combatir el narcotráfico.

La revisión de la cooperación bilateral con Estados Unidos en materia de control de drogas, se dio en el marco de una nueva relación bilateral que se iniciaba con los gobiernos de Carlos Salinas y George Bush la cual fue identificada en círculos académicos y políticos como una "luna de miel", por la cordialidad y la voluntad política que se observó entre ambos presidentes para colaborar en los distintos temas de la agenda bilateral. Algunos autores y especialistas señalan que el hecho de que coincidiera en el mismo año el cambio de Gobierno en Estados Unidos y México ayudó a disminuir la tensión que se había presentado durante los periodos presidenciales de Ronald Reagan y Miguel de la Madrid.

El tema del narcotráfico y la relación bilateral con Estados Unidos estaría presente en la agenda de Carlos Salinas desde su campaña presidencial como un asunto prioritario. En este sentido, se observó la especial preocupación que el entonces candidato presidencial mostró en torno a lo que De la Madrid había calificado como "el cáncer de la sociedad contemporánea y el riesgo para la sociedad internacional".⁴¹ En noviembre de 1987 el diario "La Jornada" publicó un artículo titulado, El Narcotráfico: el reto más grande a la Seguridad Nacional en el cual se reproducían algunas consideraciones de Salinas al respecto.

El tratamiento que el Gobierno Mexicano le dio al problema a partir de 1988 estuvo basado en gran medida en un nuevo enfoque que las autoridades gubernamentales empezaron a manejar al final de la administración del Presidente Miguel de la Madrid. De tal forma que por primera vez en la historia de México se consideró al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad. En el Plan Nacional de Desarrollo para 1989-1994 se estableció que "Las líneas de acción obligan a dar claridad y eficacia a las normas jurídicas y a la persecución del delito en todas sus formas. Especial mención reclaman las acciones del Estado para combatir el problema del narcotráfico. Es un problema de seguridad nacional, salud y solidaridad internacional de primer orden, frente al que seguiremos actuando con toda energía".⁴²

De acuerdo con Sergio Aguayo, tanto Miguel De la Madrid, como Carlos Salinas de Gortari, no explicaron porque el narcotráfico era considerado una amenaza a la

⁴¹ Pronunciamento del Presidente Miguel de la Madrid al referirse al narcotráfico durante la entrevista que sostuvo con el presidente estadounidense Ronald Reagan el 13 de febrero de 1988. Mazatlán, Sinaloa

⁴² Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. XIX, presentación por el Presidente Carlos Salinas de Gortari

seguridad nacional, al no especificar en donde se localiza la amenaza, si en el ámbito interno, en el externo o en ambos. "El primero quedó como un seco enunciado de que el narcotráfico es un riesgo a la seguridad nacional, el segundo agregó que también lo era para la salud de los mexicanos, agregando en otra ocasión que se trataba de un problema de solidaridad internacional."⁴³

La referencia al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional, obedeció a dos razones principales: la primera de carácter interno, en tanto la actividad de los narcotraficantes vulnera la capacidad de las estructuras del Estado para mantener la ley y el orden y la segunda, de carácter externo, en tanto la política de control de drogas de otros países y la aplicación de la extraterritorialidad de las leyes para perseguir el delito del narcotráfico va más allá de sus fronteras, amenazando la integridad del territorio nacional y la soberanía mexicana.

A este respecto se identifican como casos concretos que amenazan a la seguridad del territorio nacional; la proliferación de organizaciones criminales que atacan contra el orden social;⁴⁴ la irrupción de éstas en el ámbito financiero y económico, la política exterior de control de drogas de Estados Unidos, la insistencia de este país para que sus agentes antinarcóticos actúen en territorio mexicano, así como la vinculación del tema de las drogas con otros asuntos de la agenda bilateral.

El manejo político del tema de las drogas en círculos de poder estadounidenses afectó el estado general de la relación bilateral. Al inicio del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari se expresaron denuncias de fraude electoral por parte de la oposición, especialmente del Partido de la Revolución Democrática, así como de corrupción en las altas esferas del poder. Estas situaciones fueron continuamente señaladas tanto en la prensa nacional como internacional. La prensa estadounidense, hizo hincapié en los casos de Manuel Bartlett, Secretario de Gobernación durante el Gobierno de Miguel de la Madrid; de Juan Arévalo Gardoqui, Secretario de Defensa y de Enrique Álvarez del Castillo, Gobernador de Jalisco y Procurador General de la República, quienes fueron involucrados en el caso Camarena.

⁴³ Aguayo Quezada, Sergio. Los Usos, Abusos y Retos de la Seguridad Mexicana 1946-1990. (mimógrafo) p.21

⁴⁴ Entre 1990 y 1994 las autoridades mexicanas identificaron a cinco organizaciones de narcotraficantes como las más poderosas que operaban en nuestro país. El Cártel de Tijuana, el Cártel de Juárez, el Cártel de Jalisco, el Cártel de Sinaloa, y el Cártel del Golfo.

Al respecto el Presidente Miguel de la Madrid, señaló: "Esta lucha, como digo, nos ha costado vidas, sangre y el esfuerzo de los soldados mexicanos; pero también los mexicanos hemos tenido que resentir otros costos; los costos de la calumnia, los costos de la injuria (...) Resiento en los personal éstas (...) sobre todo las que se han hecho a Juan Arévalo Gardoqui que es un militar ejemplar y cuya honorabilidad en el combate al narcotráfico no aceptamos que se ponga en duda por nadie ni en México ni en el extranjero".⁴⁵

El nuevo gobierno enfrentaba el reto de sanear la imagen del sistema político mexicano tanto en el ámbito interno como en el externo. Una de las primeras tareas de la Procuraduría General de la República al iniciarse la administración de Salinas fue enfrentar las declaraciones publicadas en febrero de 1990 por el diario estadounidense "The Washington Post", en el sentido de que altos funcionarios militares y jefes policiacos mexicanos "del actual y del anterior gobierno de México estaban involucrados en actos de corrupción y tráfico de drogas".⁴⁶

Estas denuncias trascendieron a la opinión pública nuevamente en enero de 1993 cuando Antonio Garate, agente de la DEA involucrado en la investigación del asesinato de Enrique Camarena; acusaba nuevamente a Manuel Bartlett Díaz, Enrique Alvarez del Castillo y Juan Arévalo Gardoqui de estar vinculados en el caso Camarena. En este sentido el diario londinense "The Financial Times", publicó que los ex colaboradores del Gobierno de Miguel de la Madrid serían acusados formalmente ante los tribunales de Los Angeles, California. ⁴⁷ Sin embargo, esta acusación no procedió.

La política oficial de la administración salinista en materia de drogas fue delineada con base en tres objetivos generales: 1) preservar la salud de los mexicanos, 2) salvaguardar la seguridad nacional y 3) mantener una mayor cooperación internacional. La estrategia más importante para alcanzar estos objetivos fue la elaboración de una política nacional para combatir el narcotráfico, que aborda el problema desde un punto de vista integral. En este marco, se intentó reforzar las acciones en los ámbitos represivo

⁴⁵Palabras del Presidente Miguel de la Madrid durante el acto de inauguración de la Unidad habitacional militar Lomas de Sotelo de la SEDENA, 24 de junio de 1988. Ciudad de México, en Campaña de México contra el Narcotráfico 1988, PGR, p. 18

⁴⁶Cfr. Gómez Amau, Remedios. "El TLC y su impacto en la relación diplomática bilateral, México-EUA" en Disco de Alvarado, Barbara y Mónica C. Gambrill, Comp. El tratado de Libre Comercio: Entre el Viejo y el Nuevo Orden. Ed. UNAM-CISEUA, 1992 p. 200

⁴⁷ Frasser, Damian, "The Financial Times", 5 de enero de 1993, p.3

y preventivo, se llevaron a cabo importantes reformas en el ámbito jurídico y se privilegió la cooperación bilateral con el gobierno estadounidense. Asimismo, se observó una mayor participación de México en los foros internacionales especializados en el tema de las drogas, lo cual ha permitido la firma de acuerdos de cooperación multilateral en las áreas de asistencia técnica, e intercambio de información.

Las directrices de la política nacional en la materia se establecieron en el *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994*, documento elaborado con la participación de las instancias gubernamentales que colaboran en el combate al narcotráfico⁴⁸ y que resume la respuesta gubernamental al problema de las drogas en dos ámbitos: el preventivo y el represivo. Por un lado, la prevención de la farmacodependencia y por otro la prevención del delito y persecución de las organizaciones delictivas dedicadas al tráfico de drogas.

El documento se identifica como un instrumento programático global enriquecido periódicamente que retoma las acciones gubernamentales desarrolladas durante varias décadas y las sistematiza.

Los objetivos específicos de esta política han sido: 1) organizar estructuras integrales, 2) coordinar los esfuerzos de las doce instancias gubernamentales que participan en él y 3) promover una participación más activa de la sociedad mexicana con el fin de construir un frente común contra las drogas.

Si bien desde 1989 se inició un trabajo intenso para estructurar la política antinarcóticos nacional, previendo una revisión permanente de los mecanismos, estrategias y proyectos puestos en marcha para evaluar los esfuerzos del Gobierno Federal en la materia, durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari se registraron graves acontecimientos que hicieron evidente el avance del narcotráfico en el país, cuestionando la eficacia de los esfuerzos gubernamentales para afrontar el problema.

⁴⁸Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Defensa; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Educación Pública; Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Además de la evolución de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, se incrementaron los casos de corrupción en altas esferas del poder, así como de ilícitos relacionados con el tráfico de drogas en territorio nacional, tales como las operaciones de lavado de dinero y el tráfico de armas, de tal forma que pese al mayor interés del gobierno federal para planear, diseñar y ejecutar la estrategia antinarcóticos nacional, este periodo presenció el avance más significativo del narcotráfico que se pudiera haber recordado en la historia reciente del país. Año con año, actos de violencia y corrupción registrados en diversos puntos de la República Mexicana se relacionaron con el tráfico de drogas, asesinatos, atentados, secuestros, ajustes de cuentas entre bandas de traficantes y enfrentamientos entre corporaciones policíacas y narcotraficantes, fueron señales del avance de las actividades del narcotráfico en el país.

Haciendo una evaluación de los resultados obtenidos por el Gobierno Federal en el marco del *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994* puede señalarse que si bien se buscó enfrentar al problema de las drogas a través de un enfoque integral, las acciones del Gobierno Mexicano continuaron privilegiando el carácter represivo de la estrategia antinarcóticos, por ejemplo la reforma al marco jurídico penal y el importante incremento de recursos financieros destinados a los aparatos encargados de la procuración de justicia y de la persecución de los delitos contra la salud, demostró que las soluciones al problema continuaban dándose en el marco de la penalización y persecución y no en un sentido preventivo, al no diseñar programas eficientes de desarrollo alternativo que tuvieran como objetivo atender cuestiones de carácter socioeconómico.

En el discurso político se ha manifestado continuamente la preocupación por un problema que vulnera la convivencia y afecta la salud pública y social de los pueblos,⁴⁹ sin embargo, este tipo de declaraciones expresadas por funcionarios públicos no concuerdan con los hechos, en la medida en que se instrumentan acciones que no están dirigidas a atacar el problema desde la raíz, es decir, la lógica que prevalece es atender y combatir los efectos del fenómeno y no las causas del mismo. Una cifra ilustrativa se encuentra en un informe del Instituto Mexicano del Seguro Social el cual señala que al final del sexenio de Salinas, la ocupación en el sector rural cayó 4.5% anual dejando sin

⁴⁹Cfr. Ruiz Massieu, Mario, *El Marco Jurídico para el Combate al Narcotráfico*, Ed. FCE, p 62

trabajo a 11 mil personas en solo 1994.⁵⁰ Esta población fue susceptible de ser incorporada a la producción de cultivos ilícitos.

Sin embargo, se dio el primer paso, el más importante avance en la materia ha sido identificar al fenómeno como un problema de carácter integral que requiere de un esfuerzo conjunto por parte de las diversas Secretarías de Estado que participan en los esfuerzos gubernamentales realizados en la materia.

Es importante destacar que se ha dado una mayor fiscalización de la producción, tráfico y consumo de drogas en comparación con años anteriores. Sin embargo, la información que trasciende a la opinión pública sobre mayores decomisos, detenciones y aseguramientos es un doble indicador, demuestra que el gobierno ha incrementado sus operaciones antinarcoóticos, pero también demuestra que los niveles de producción y tráfico de drogas continúan siendo muy altos. En muchos de los casos, los resultados de la estrategia de control de drogas nacional han sido rebasados por el nivel de organización y especialización desarrollado por los grupos de narcotraficantes en los últimos años.

"Del 1º de diciembre de 1988 al 3 de octubre de 1992, el Gobierno de México informó haber detenido a 72,298 personas por delitos contra la salud; 24,542 armas y casi 700,000 cartuchos, 12,249 vehículos terrestres, 208 aéreos y 43 marítimos; casi 71 toneladas de cocaína, 1,198 toneladas de marihuana, 1,015 de goma de opio, 613 kilogramos de heroína y 8 kilogramos de morfina(...)."⁵¹

De enero de 1993 a agosto de 1994 el gobierno de México informó haber detenido a 129,642 personas por delitos contra la salud; decomisado 34,197 armas; 845,749 cartuchos; 19,714 vehículos terrestres; 290 aéreos y 71 marítimos.⁵²

Fernando Castillo señala que estos datos revelan la magnitud que ha alcanzado el problema en México y la insuficiencia de las autoridades gubernamentales para afrontarlo.

⁵⁰ Gutiérrez, Elvia. Proceso histórico en la generación de empleos en "El Financiero" (7-feb-95) p.3A

⁵¹ Castillo Tapia, Fernando. "El Narcotráfico: El factor del conflicto en la relación entre México y los Estados Unidos en los noventa", en, Temas al margen de la Agenda Bilateral México-Estados Unidos, p. 94 Ed. UNAM, Enep Acatlán, México 1993

⁵² Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994. Avances y Resultados, p.70

Una interpretación en el mismo sentido puede hacerse de un informe elaborado por el Instituto Nacional para el Control de Drogas en septiembre de 1993, el cual establecía que "no obstante los aseguramientos efectuados por los órganos del control gubernamental que ahora son más eficaces, sigue aumentando la producción y consumo de cocaína, heroína, marihuana y otras drogas".³³

Cabe señalar que este documento plantea la hipótesis de que los esfuerzos gubernamentales en la materia se han visto limitados por la gran capacidad que tienen las redes internacionales del narcotráfico para organizarse; que si bien es un punto importante que no hay que dejar de considerar, también es cierto que aún falta concretar la coordinación entre las diversas instancias gubernamentales encargadas de combatir el narcotráfico, en la medida en que se logren mejores niveles de coordinación entre las dependencias gubernamentales, se contará con una estructura sólida para combatir al narcotráfico y a los delitos asociados.

Por otro lado, el permanente consumo de drogas que se registra en el mercado estadounidense ha impedido de alguna manera que el Gobierno Mexicano obtenga resultados positivos, ya que Estados Unidos es hoy por hoy, el mercado más importante de drogas a nivel mundial y por tanto el más atractivo para los grupos de narcotraficantes mexicanos y sudamericanos. El argumento de que a mayor demanda de drogas mayor producción; ha sido utilizado por el gobierno para justificar las limitaciones del esfuerzo mexicano en materia de control de drogas, por ejemplo el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas consideró que la reactivación de los mercados de opiáceos en Estados Unidos ha provocado un aumento de las áreas dedicadas al cultivo de amapola en nuestro país".³⁴

2.1.3 El combate a las drogas en el ámbito interno

Durante el periodo estudiado, 1989-1994, la estructura gubernamental para el combate a las drogas estuvo sujeta a un proceso de transformación, centrado

³³Flores, José Luis. Infiltra a todos los sectores va el narcotráfico. "El Universal" (12-sep-1993) .1ª plana, 29-31

³⁴ *Ibidem*. "El Universal". p.29

particularmente en cuestiones de carácter orgánico-funcional, pero también afectado por continuos relevos de funcionarios al frente de algunas de las dependencias gubernamentales que participan en el control de drogas.

En este sentido, el ejemplo más claro se presentó en las modificaciones de carácter estructural y administrativo que se dieron al interior de la PGR, éstas últimas respondiendo en gran medida a situaciones coyunturales y factores de presión política.

El proceso de transformación también abarcó aspectos jurídicos, de esta manera se dio una reforma gradual de los mecanismos legales que constituyen el marco jurídico para el combate al narcotráfico.

La estrategia antinarcóticos salinista contempló tres aspectos generales para diseñar la estrategia nacional: modernización de las estructuras gubernamentales, coordinación nacional y cooperación internacional. Dentro de los objetivos específicos se encuentran: el desarrollo de entidades especializadas en la atención del problema; fortalecimiento de la cooperación bilateral con Estados Unidos y otros países del hemisferio; el fortalecimiento de las operaciones de investigación e inteligencia (incluyendo el combate al lavado de dinero y persecución de organizaciones criminales que operan en el país) y una mayor participación en el ámbito multilateral.

Es importante señalar que el periodo de transformación de los mecanismos gubernamentales para el combate al narcotráfico iniciado durante la administración salinista, obedeció en gran medida a los resultados de una evaluación sobre los mecanismos existentes para el control de drogas, al deseo de mejorar la cooperación bilateral en la materia con Estados Unidos y a los requerimientos de compromisos internacionales.

Puede decirse que esta acción oficial marcó la pauta para desarrollar una nueva estrategia antinarcóticos nacional, que contemplaría importantes reformas al marco legal para el combate al narcotráfico, incluyendo modificaciones al Código Federal de Procedimientos Penales, al Código Fiscal de la Federación, Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en donde se estableció la creación de la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, cuyas funciones se orientaron principalmente a la investigación, detención y

localización de drogas, así como a la investigación de desvío de fondos y valores productos de la actividad del narcotráfico.⁵⁵

Durante 1990, el control y la persecución de las actividades relacionadas con el tráfico de drogas estuvieron a cargo de esta Subprocuraduría, posteriormente se creó la Coordinación General para la Atención a los Delitos contra la Salud. Esta coordinación desempeñó un papel muy importante para el diseño de la política nacional contra las drogas, ya que en el seno de la misma se coordinaron y supervisaron los trabajos sobre la evaluación de la situación del narcotráfico en México, logrando concretar los proyectos que el Gobierno Mexicano pondría en marcha para el control del problema.

El proyecto más importante en este sentido fue la elaboración del Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994 el cual se sustenta en cuatro premisas de la política nacional en la materia: 1) respeto a los preceptos jurídicos que caracterizan a la nación como democrática, 2) convicción plena de que las drogas constituyen un mal que afecta gravemente a la humanidad, 3) voluntad política para buscar, proponer y ejecutar acciones que lleven a resolver el problema en forma efectiva y equilibrada y 4) cooperación con el resto de los países en un marco de respeto y en la búsqueda de soluciones trascendentes.⁵⁶

A partir de 1991, el Gobierno Mexicano realizó un diagnóstico nacional sobre la situación del narcotráfico, poniendo en marcha un proceso de evaluación respecto a la situación del problema de las drogas en las distintas entidades federativas de la República Mexicana. Esta evaluación se dio de acuerdo a lo establecido por el PNCD, en el marco del cual, de octubre de 1991 a marzo de 1992, se integraron los programas estatales para el control de drogas, que consideraron proyectos productivos, de infraestructura y de desarrollo social.

Como resultado de estos diagnósticos se identificaron condiciones de pobreza extrema en zonas rurales, por lo que, aunado a los programas estatales se pusieron en marcha programas de desarrollo rural integral con la participación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto

⁵⁵Cfr. Ruiz Massieu, Mario. El Marco Jurídico para el Combate al Narcotráfico p.120 Ed. F.C.E. México 1994

⁵⁶Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994. Avances y Resultados. Poder Ejecutivo Federal p. IX

Nacional Indigenista, lo anterior con el fin de promover el desarrollo económico y social de las comunidades y regiones de alta incidencia o proclives a la producción de enervantes.

De acuerdo con cifras oficiales, se destinaron recursos a 82 municipios para programas de desarrollo rural integral, localizados en 11 entidades: Chihuahua, Durango, Guerrero, Oaxaca, Sinaloa, Veracruz, Chiapas, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Sonora.³⁷

Estos programas también contaron con apoyo de organismos internacionales. En 1990, el Gobierno de México gestionó ante el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, un financiamiento de 15 millones de dólares destinados a la ejecución de proyectos de desarrollo rural en zonas de atraso social y económico, donde de acuerdo a estudios previos, se detectó una mayor reincidencia de la producción de estupefacientes, principalmente amapola y marihuana. El proyecto tuvo una duración de tres años y se desarrolló en la Mixteca de Oaxaca, la Región de la Montaña en Guerrero y la Costa de Michoacán.³⁸

La elaboración de los programas estatales para el control de drogas fue una acción reconocida por el Gobierno de Estados Unidos. En su informe anual elaborado por el Departamento de Estado correspondiente a las actividades de 1992, se destaca esta acción como un complemento al PNCD.³⁹

Dentro de la modernización de las estructuras del Estado y bajo la lógica gubernamental de dar una respuesta institucional a los diversos problemas que afectaban al país, en el caso del combate a las drogas, se crearon distintos organismos con el fin de contar con una estructura gubernamental *ad hoc* para enfrentar el problema del narcotráfico.

En 1992 se creó el Centro de Planeación para el Control de Drogas, CENDRO con carácter de órgano desconcentrado de la PGR, a fin de cumplir los objetivos establecidos en el Programa Nacional. El antecedente inmediato de este centro fue la Dirección General de Planeación en Delitos Contra la Salud dependiente de la

³⁷Cfr. Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994 Avances y Resultados p. 23

³⁸Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Desarrollo Rural para Desalentar Cultivos Ilícitos. La Experiencia Mexicana: Oaxaca, Guerrero y Michoacán, 1990-1993 p. 21

³⁹ U.S. Government, Department of State, International Narcotics Strategy Report 1993 p. 163

Coordinación General, las funciones del mismo se han dirigido a coordinar, planear, conducir, evaluar e intercambiar información de las acciones en los ámbitos educativo, de salud, jurídico-penal y lucha contra el narcotráfico que realizan las diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal así como de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Es importante mencionar que la creación de CENDRO, permitió una mayor coordinación de acciones particularmente en las áreas de detección e intercepción de cargamentos de drogas a nivel nacional e internacional, así como una mejor identificación de las bandas criminales que operan en el país, a través de mecanismos de intercambio de información con las distintas dependencias que participan específicamente en estas actividades.

Otro de los avances importantes en materia de coordinación, a partir de la creación del CENDRO, fue el desarrollo de un sistema de información que incorporara datos que las distintas dependencias gubernamentales generan en materia de intercepción, aseguramientos y erradicaciones, ya que anteriormente los resultados del gobierno mexicano en el combate al narcotráfico no estaban sistematizados, lo que generaba problemas para el análisis y la interpretación de la información. El diseño de un sistema estadístico de información fue un proyecto que se planteó aún anteriormente a la creación del CENDRO, el cual contó con un apoyo importante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, sin embargo, fue esta institución (CENDRO) la que llevó a cabo la coordinación del mismo, que en la actualidad se conoce como Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, el cual incorpora información de la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En 1993 se creó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, INCD sustituyendo en sus funciones a la Coordinación General. Resulta importante mencionar que la creación del Instituto respondió también a un hecho coyuntural, el 24 de mayo de 1993 fue asesinado el Cardenal de Guadalajara, Juan Jesús Posadas Ocampo, importante jerarca de la Iglesia Católica. La versión oficial vinculó la muerte del Cardenal con el narcotráfico, asegurando que el asesinato se había registrado durante un enfrentamiento entre bandas de narcotraficantes. El descontento social que este hecho generó, fue un factor de presión para que el gobierno mexicano demostrara que había

voluntad política para combatir al narcotráfico mediante acciones concretas en este sentido.

Respecto a la actualización del marco jurídico para combatir el lavado de dinero, el avance más importante se dio a partir de enero de 1990 cuando se puso en vigor el artículo 115 bis del Código Fiscal de la Federación, en el que se prevé el tipo penal relativo a la conducta delictiva relacionada con actividades de transformación o reciclaje de recursos de origen ilícito, sancionando esta actividad con la privación de la libertad.

Además en 1993 en el seno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se creó una área especializada en la detección de operaciones de lavado de dinero denominada Administración de Lavado de Dinero, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el marco del PNCD. Las actividades de esta administración se dan en el marco de un acuerdo de coordinación con la PGR.

Durante la administración salinista los recursos destinados al combate a las drogas se incrementaron considerablemente, de hecho, algunos especialistas como Scott Mc Donald y Bruce Zagaris, así como fuentes del gobierno estadounidense,⁶⁰ aseguran que el incremento del presupuesto federal destinado a acciones antinarcóticos fue un indicador de la importancia que el Gobierno de Carlos Salinas dio al combate al narcotráfico.

Según cifras del gobierno mexicano los recursos destinados a la atención de los delitos contra la salud se incrementaron en un 230% durante el sexenio salinista.⁶¹ En este sentido, de acuerdo con la especialista María Celia Toro, 60% del total de los recursos que el gobierno mexicano destinó a la procuración de justicia, fueron utilizados para el combate al narcotráfico.⁶²

Por ejemplo, de acuerdo con cifras oficiales, tan solo en el caso de la Procuraduría General de la República, de 1988 a 1990, el presupuesto para esta dependencia se incrementó considerablemente, de 44 mil 613 millones de pesos en el primer año mencionado a 122 mil 600 millones de pesos para 1989, lo que implicó un

⁶⁰International Narcotics Control Strategy Report, March 1990, United States Department of State p.186

⁶¹Cfr. Gobierno de México. VI Informe de Gobierno 1º de Noviembre de 1994

⁶² Cfr. Toro, María Celia. Are Mexican Drug Control Policies Exacerbating or Addressing The Country's Drug Problems? September 1992 (mimeografo). p.2

Incremento del 174% respecto a 1988. Para 1990 el presupuesto de la PGR destinado a acciones antinarcóticos ascendió a 150 mil 173 millones de pesos, 54% del total del presupuesto asignado a esta institución. Posteriormente, las autoridades gubernamentales no difundieron información relativa al presupuesto destinado a esta dependencia para estos rubros correspondiente al periodo contemplado entre 1991 y 1994, encontrándose únicamente porcentajes globales por sexenio como los presentados en el párrafo anterior.⁶³

Los recursos se destinaron en gran medida a la adquisición y mantenimiento de equipo para labores de fumigación y erradicación, así como para apoyo logístico. Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la PGR utilizó 21 helicópteros UH-1H que habían sido transferidos al Gobierno Mexicano bajo el régimen de arrendamiento por el Departamento de Estado de Estados Unidos de acuerdo a las disposiciones de la Ley contra el Abuso de Drogas de 1988.⁶⁴

Durante el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, las labores de erradicación de cultivos continuaron llevándose a cabo en el marco de la Campaña Permanente que comprende la búsqueda, localización y destrucción de plantíos de enervantes, pero se incrementaron las acciones incorporando a otras dependencias además de las tradicionales, es decir que, además de la Secretaría de la Defensa Nacional, que continúa llevando a cabo el proceso de erradicación manual, (durante este periodo, el Ejército Mexicano realizó 8 mil 500 operaciones en las cuales se destruyeron casi 90 mil hectáreas de marihuana y amapola) se incorporó de manera más activa a la Procuraduría General de la República, mediante la destrucción por fumigación aérea. Además la Secretaría de Marina se incorporó efectuando operativos de patrulla vigilancia en las aguas territoriales y destrucción de plantíos en la franja costera de la República.

A partir de 1993, el INCD empezó a realizar operaciones de destrucción de enervantes aplicando procedimientos para la erradicación aérea.

⁶³Cfr. Procuraduría General de la República. El Esfuerzo de México en el Combate al Narcotráfico. Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico. 1991 p. 7

⁶⁴Algunas fuentes difieren en cuanto al número de helicópteros que tiene la PGR Kate Doyle señala que son 21 aparatos, mientras que fuentes oficiales del gobierno mexicano citadas en la prensa nacional apuntan que solo fueron 18 aparatos transferidos bajo este régimen.

De acuerdo con el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, (SEUCD) de 1989 a 1994, el gobierno de México logró la erradicación de 79 mil 330 hectáreas de marihuana y 60 mil 210 hectáreas de amapola.⁶⁵ Al respecto cabe señalar que en su VI Informe de Gobierno, el Presidente Carlos Salinas aseguró que durante su mandato, se habían erradicado 128 mil hectáreas de amapola y marihuana, cifra que difiere de la suma del total de erradicación de estas drogas registrada durante el mismo periodo, obtenida con datos del SEUCD, (139.54 mil hectáreas).

En cuanto a la intercepción, es importante señalar que durante este sexenio se diseñó, desarrolló y consolidó un sistema integral de intercepción para la detección de enervantes en diversos puntos de entrada al país, por vía aérea, terrestre y marítima, con el objetivo de lograr una mayor coordinación de acciones entre las distintas instancias que participan en estas tareas.

Es necesario señalar que anteriormente las operaciones de intercepción no contaban con un mecanismo de coordinación adecuado, lo que generaba altos riesgos en el campo de operación, por ejemplo en noviembre de 1991 se registró un hecho lamentable durante un operativo para asegurar un importante cargamento de cocaína en Tlalixcoyan, Veracruz, debido a la confusión sobre información registrada por la PGR y SEDENA, se registró un enfrentamiento entre elementos de la PGR y elementos del Ejército Mexicano, resultando muertos miembros de ambas instituciones, sin que se lograra por el contrario, la detención de los narcotraficantes.

El sistema integral de intercepción puesto en marcha a partir de 1992, ha contado con la participación directa de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la PGR.

Además, se reforzaron las labores de vigilancia terrestre a través del Programa de Seguridad en carreteras y de la instalación de Puntos de Revisión en las vías de comunicación federales conocidos como PRECOS. Este sistema permitió una mayor detección de transporte de drogas vía terrestre, y permitió dar respuesta a una tendencia

⁶⁵Cfr. Procuraduría General de la República. CENDRO Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas. Análisis Nacional. Anuario 1994 p.7

que durante los primeros años del gobierno de Carlos Salinas se había observado: los narcotraficantes habían incrementado la utilización de rutas terrestres en territorio mexicano para transportar drogas a Estados Unidos provenientes de Centro y Sudamérica.

2.2 La producción y la distribución

México es un importante productor de marihuana y amapola a nivel mundial, la marihuana ocupa el primer lugar de producción a nivel nacional con dos ciclos de producción de seis meses cada uno en condiciones normales, y en las zonas donde las condiciones climatológicas le proporcionan mayor humedad e insolación se realiza de manera permanente. El ciclo de producción de esta droga se sitúa entre los meses de junio y noviembre, alcanzando su índice más alto en septiembre, como consecuencia de la época de lluvias.

En el suelo mexicano existen condiciones favorables para la producción de este enervante, siendo las principales regiones productoras las que se localizan en la Sierra Madre Occidental, en las vertientes montañosas, Istmo y sureste, y en menor proporción en la Sierra Madre Oriental.

La producción de amapola se ha generalizado en las zonas altas de los sistemas montañosos antes mencionados, bajo condiciones locales de incremento de la temperatura, se presentan cultivos paralelos de marihuana. El ciclo de producción de esta droga se sitúa entre los meses de septiembre y abril, encontrando los índices más altos en febrero y marzo.

Ambos cultivos requieren de condiciones diferentes para su desarrollo pero tienen una tendencia en común, se localizan en regiones rurales alejadas de los núcleos urbanos, con altos grados de marginalidad y que generalmente no cuentan con vías de comunicación, lo que provoca que en ocasiones el acceso solo se logre por vía aérea.

Además de las condiciones geográficas, climatológicas y económicas, existen otros factores de índole histórico, social y cultural que influyen para que una importante población campesina de estas regiones se dedique a la siembra y cultivo de estos enervantes. (ver anexo 3)

Es importante señalar que según estimaciones del gobierno mexicano, la superficie cultivada de enervantes aumenta considerablemente debido al bajo rendimiento de las tierras cultivadas con productos agrícolas legales como son el frijol, maíz, café, trigo, etc. Esta situación ha sido aprovechada por los narcotraficantes quienes han introducido tecnología avanzada en estas regiones para la siembra de marihuana y amapola.⁶⁶

Por otro lado, la amplia actividad de erradicación de cultivos desarrollada por el gobierno mexicano, principalmente por la SEDENA, ha obligado a los productores a variar sus métodos y buscar alternativas de producción de marihuana y amapola, entre ellas la ampliación de las superficies de cultivo hacia zonas en donde antes no se desarrollaba esta actividad.

La zona de cultivo de amapola se ubica principalmente en los estados de Nayarit, Colima, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas. El cultivo de amapola se ha desarrollado con gran éxito en Guerrero, debido principalmente a condiciones climáticas favorables, y a que el cultivo de este enervante en Guatemala se ha expandido hacia el norte, convirtiéndolo a la entidad en un importante centro de producción y procesamiento de esta droga.

De acuerdo con los resultados de las acciones de erradicación se han determinado tres niveles de zonas de producción tomando en cuenta el rendimiento e incidencia de cultivos ilícitos: 1) de concentración, con producción intensiva; 2) de alto riesgo de incorporación a la producción intensiva y 3) de riesgo de incorporación intensiva. Lo anterior está determinado por diversos factores entre los que se encuentran condiciones geográficas y climáticas, condiciones de marginalidad en la que viven sus habitantes y desplazamiento de actividades de narcotraficantes hacia otras regiones del país que en principio no han sido utilizadas para la producción de enervantes.

⁶⁶NOTA. Cabe hacer notar que la metodología utilizada para realizar un cálculo real sobre la producción de drogas en México durante el periodo de 1988 a 1991, se enfrenta a varias limitaciones. En primer lugar las características propias del cultivo de estos productos ilícitos hace difícil determinar un cálculo exacto de la actividad por lo que en realidad se proyectan estimaciones de acuerdo a cálculos matemáticos derivados de las acciones de erradicación. En segundo lugar durante los primeros años de la administración salinista los reportes sobre esfuerzos de erradicación de las distintas instancias gubernamentales que participan en esta labor, no estaban sistematizados ni coordinados por lo que debe considerarse que algunas estadísticas pueden tener margen de error.

En este sentido, de acuerdo con reportes oficiales de la PGR entre 1992 y 1994, 82 mil 849 hectáreas fueron utilizadas para la producción de enervantes, de esta superficie el 99% erradicada se concentró en los estados de Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

Según consta en los reportes del Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, durante el periodo estudiado la erradicación de marihuana, se comportó de la siguiente manera: en 1988, .15 miles de hectáreas, en 1989, 10.19 miles de hectáreas, en 1990, 8.78 miles de hectáreas, en 1991, 12.70, en 1992 16.80, en 1993 16.65 miles de hectáreas y en 1994, 14.21.

Por lo que respecta a la erradicación de amapola el Sistema Estadístico reporta el siguiente comportamiento: en 1988, .40 miles de hectáreas, en 1989 7.01 miles de hectáreas, en 1990, 8.66 miles de hectáreas, en 1991, 9.34 miles de hectáreas, en 1992, 11.22 miles de hectáreas, en 1993 13.02 miles de hectáreas y en 1994, 10.96 miles de hectáreas.

De lo anterior se deduce que la superficie erradicada de marihuana durante este periodo fue mayor a la de amapola estimando una total de 79.73 miles de hectáreas para el caso de la marihuana y 60.21 miles de hectáreas para el caso de la amapola.

Al respecto, según se indica en los informes sobre aseguramientos del Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, durante el periodo estudiado, 1988-1994 se confiscaron: 2 mil 857.9 toneladas de marihuana; 970.81 kilogramos de heroína y 243.46 toneladas de cocaína. Con respecto al comportamiento de los aseguramientos de marihuana, se observó que el año en el que se confiscó la cantidad menor fue 1988 con 46.58 toneladas y el año en el que más se confiscó fue 1989 con 752.51 toneladas. La tendencia en los aseguramientos reporta un decremento en 1994 con 309.86 toneladas, lo cual puede explicarse debido a la distracción de recursos gubernamentales, materiales y humanos en el control de eventos como el conflicto armado en Chiapas y conflictos regionales poselectorales.

En 1994 se observó un aumento considerable de aseguramientos de heroína, con 297.46 kilogramos, mientras que 1988 fue el año en el que se registró un número menor en aseguramientos, con .21 kilogramos y con respecto al año inmediato anterior (1993) se observó un incremento del 382.2%. Esta tendencia puede explicarse debido,

principalmente al incremento de las operaciones de detección en territorio nacional que permitieron identificar importantes cargamentos procedentes de Asia, específicamente, de Bangkok y Tailandia. Por ejemplo, en dos operativos realizados en el Aeropuerto Internacional de Baja California, se aseguraron 53.8 kilogramos, en un operativo realizado en el Aeropuerto Benito Juárez, de la Ciudad de México, dos aseguramientos de 37.5 y 16.2 kilogramos y en un operativo carretero se aseguraron 71.1 kilogramos de esta droga, lo que suma un total de 178.6 kilogramos asegurados solamente en cinco operativos.

Los principales medios que utilizan los narcotraficantes para transportar marihuana son el aeroportuario, carretero y ferroviario, realizando esta actividad en cargamentos pequeños. Respecto a las rutas utilizadas, de acuerdo con reportes oficiales de aseguramientos, se ha detectado que los principales destinos de estos cargamentos son las ciudades fronterizas ubicadas en los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua y Tamaulipas, para que posteriormente sean introducidos a Estados Unidos. En los últimos años, 1993 y 1994, se detectaron también importantes cargamentos de esta droga transportados en camiones y tractocamiones desde la frontera sur hasta los estados del norte del país.

El tráfico de amapola hacia Estados Unidos se realiza también a través de los estados de Chihuahua, Baja California, y Sonora. Es importante mencionar que el territorio mexicano es utilizado como puente de tránsito para introducir a ese país heroína de origen asiático, principalmente de Tailandia. Los narcotraficantes utilizan a indocumentados y trabajadores agrícolas para realizar estas actividades. Además, se ha detectado el uso de vehículos equipados con compartimientos ocultos, así como el empleo de empresas de mensajería internacional.

En México no se produce la hoja de coca, sin embargo, por su ubicación geográfica, el territorio nacional ha sido utilizado como principal puente de tránsito para introducir cocaína a Estados Unidos desde la región andina del continente. Prácticamente las rutas utilizadas por los narcotraficantes se extienden en todo el territorio nacional, sin embargo, las más importantes son las que se ubican en la frontera sur, las costas del Pacífico, el Golfo de México y el centro del país. Los medios de transporte más recurridos para introducir la droga a nuestro país son el aéreo y marítimo, mientras que el terrestre ha sido utilizado para hacer llegar cargamentos a su destino

final: Estados Unidos. Los estados que son usados frecuentemente para el depósito de los cargamentos son Chiapas, Veracruz, Guerrero, Jalisco y Sinaloa.

Asimismo, según informes del INCD generados en 1994, los estados de Guerrero y Michoacán se han detectado como los principales corredores de esta droga ubicados en la región centro del país.

En cuanto a aseguramientos de cocaína durante el periodo estudiado, el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, reporta el siguiente comportamiento: en 1988, .41 toneladas, en 1989, 39.52, en 1990, 49.88 en 1991, 50.27, en 1992, 38.83, en 1993, 46.16 y en 1994, un total de 22.1 toneladas. De lo anterior puede señalarse que los aseguramientos de esta droga presentaron una tendencia estable a excepción de 1988 y de 1994, años en los que se presentan los niveles más bajos de aseguramientos. Por lo que respecta al decremento reportado para 1994 puede señalarse que al igual que en el caso de la marihuana, existieron factores coyunturales que distrajeran la atención y los recursos de las autoridades, lo que provocó que disminuyeran estas operaciones.

Pese a las acciones gubernamentales realizadas durante este periodo para evitar el tráfico de cocaína por nuestro territorio, de acuerdo con datos oficiales, se observó un incremento considerable de estas actividades. Lo anterior puede explicarse si se toma en cuenta que Estados Unidos incrementó su vigilancia aérea en el Caribe obligando a los narcotraficantes a diseñar nuevas rutas de acceso a ese país, incorporando al territorio mexicano.

México se convirtió en un punto de tránsito obligado para el abastecimiento del mercado estadounidense, propiciando que organizaciones de narcotraficantes sudamericanos establecieran conexiones con grupos de traficantes mexicanos.

Durante los dos últimos años del gobierno salinista, la prensa mexicana y estadounidense publicó constantemente información en el sentido de que existían nexos establecidos entre el Cártel de Cali de Colombia y el Cártel del Golfo de México, por ejemplo, citando fuentes oficiales, el diario estadounidense, "The Dallas Morning News", aseguró en agosto de 1994 que los narcotraficantes mexicanos negociaban con el Cártel de Cali para introducir importantes cargamentos de cocaína a territorio estadounidense. En octubre de 1994, un reportaje del diario "El Financiero", señaló que fuentes oficiales

del Servicio de Aduanas de Estados Unidos aseguraban que el Cártel de Cali había otorgado derechos exclusivos de concesión a los grupos mexicanos.⁶⁷

Otras fuentes oficiales, como las agencias estadounidenses DEA y FBI aseguraron en 1994 que la región de la frontera norte de México se había establecido como una importante puerta de entrada de drogas hacia el vecino país del norte.⁶⁸

2.3 El consumo

Dentro de la dinámica internacional de las drogas, México no se ha caracterizado como un importante consumidor de estupefacientes, de hecho, los efectos negativos que el fenómeno de las drogas ha tenido en nuestro país, se han relacionado con su participación en la cadena internacional del narcotráfico como productor e importante puente de tránsito y no como país consumidor.

El volumen de drogas que se consume en México no representa ni la mínima parte del volumen total que transita por territorio nacional con destino a Estados Unidos, sin embargo, la utilización del territorio mexicano como importante puente de tránsito ha generado en los últimos años el incremento de uso de drogas en la población mexicana, particularmente en la zona norte del país.

Partiendo de un análisis comparativo de la farmacodependencia en países desarrollados y teniendo como referencia al mercado más grande del mundo, Estados Unidos, el consumo de drogas en México no sería un problema serio, sin embargo, las repercusiones que el uso y abuso de drogas ilícitas han tenido en algunas regiones del país, en donde se observa un acelerado incremento, nos llevan a reconocer la importancia que la problemática empieza a tener a nivel nacional, identificándolo como un asunto de salud y seguridad pública que es urgente atender; la sociedad mexicana no ha escapado al avance de la farmacodependencia registrado a nivel mundial en las

⁶⁷ Cfr. en El norte de México: la zona preferida por los barones de Cali en "El Financiero", (4-oct-1994), p 34-37. Afirmaciones en este sentido, también aparecieron en el semanario "Proceso" No. 935, (3-oct-1994) p.18 Contubernio de autoridades civiles y policíacas con el Cártel del Golfo.

⁶⁸El 20 de febrero de 1994, el diario "El Financiero", citó un reportaje realizado por el diario estadounidense "The New York Times", en el que se señalaba que narcotraficantes mexicanos y sudamericanos habían aprovechado el cruce fronterizo San Jerónimo-Santa Teresa, ubicado en los estados de Chihuahua y Nuevo México para introducir drogas a territorio estadounidense.

últimas décadas, sin embargo, el uso y abuso de estimulantes y sustancias psicotrópicas en México tiene características particulares.

El incremento del uso de sustancias adictivas en el país se aceleró a mediados de los ochenta, por lo que se observó una mayor participación del Gobierno Federal en el diseño de proyectos y programas con el fin de conocer la situación de la farmacodependencia en México y de esta manera, atender y combatir el avance del fenómeno en diversas capas de la sociedad mexicana.

Desde 1984, fecha en que se promulgó la Ley General de Salud se estableció la elaboración de un programa para combatir y prevenir el uso de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras susceptibles de producir dependencia, denominado *Programa Nacional de Salud 1984-1988*.

Los esfuerzos en este sentido continuaron y en 1985 se creó por decreto presidencial el Consejo Nacional Contra la Farmacodependencia, un año después surgió el Consejo Nacional contra las Adicciones, en ese mismo año, también se elaboró el primer programa contra la farmacodependencia.

De esta manera, puede observarse que si bien las autoridades gubernamentales aseguraban en el discurso político que el fenómeno de la farmacodependencia no representaba un serio problema para México, en la realidad existía preocupación por el avance del problema en diversas capas de la sociedad, así como en algunas zonas de la República Mexicana.

Los estudios elaborados durante este periodo permitieron diseñar instrumentos metodológicos más adecuados para detectar la situación del consumo de drogas en el país, identificando posteriormente la existencia de áreas de alto riesgo en donde se ubicaron zonas que favorecían la oportunidad de tráfico y venta de drogas.

El gobierno mexicano impulsó el análisis del consumo de sustancias adictivas y atendiendo a la necesidad de contar con un diagnóstico más preciso de la problemática a nivel nacional y en 1988 puso en marcha la primera Encuesta Nacional de Adicciones (ENA), elaborada por la Dirección General de Epidemiología y el Instituto Mexicano de Psiquiatría, la cual permitió identificar a la frontera norte del país como zona prioritaria.

Esta encuesta es el esfuerzo más significativo en la materia llevado a cabo por las autoridades gubernamentales.

Para efecto de esta encuesta, la República Mexicana fue dividida en 7 regiones:

I.- Noroccidental; (Baja California., Baja California Sur., Sonora y Sinaloa); II.- Nororiental (Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas); III.- Centro Norte (Agascalientes, Colima, Jalisco Nayarit y Zacatecas); IV.- Ciudad. de México V.- Centro (Hidalgo, Guanajuato, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y Querétaro); VI.- Centro Sur (Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Veracruz) y VII.- Sur (Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán).

Posteriormente en 1990 se instrumentó un sistema de monitoreo para hacer seguimiento a la situación del consumo de drogas en el país, denominado Sistema de Vigilancia Epidemiológica (SISVEA), el cual ha estado a cargo de la Secretaría de Salud, a través de la Dirección General de Epidemiología.

En 1993 se aplicó la Encuesta Sobre el Consumo de Drogas en la Frontera Norte de México, los resultados presentados en 1994 revelaron un importante incremento de uso de drogas en diversas ciudades fronterizas, así como la utilización de otras drogas que anteriormente no eran consumidas entre la población mexicana, como la heroína y las drogas sintéticas.

Es importante mencionar que debido a la ilegalidad del consumo de drogas resulta difícil la obtención de resultados exactos, por lo que solamente se tienen aproximaciones y estimaciones de la situación real, además aún cuando los datos de la ENA pueden extrapolarse a la población total, ésta no abarca otros grupos de población en los que existe una tendencia mayor al consumo como la población reclusa en centros penitenciarios, de protección social, de tratamiento y en población sin lugar fijo de residencia, por lo que es necesario complementar la información de la ENA con resultados provenientes de otros estudios permanentes como el SISVEA y con la información que reportan los Centros de Integración Juvenil.

Diversos factores han agudizado el problema de consumo de drogas en el país, de hecho, algunos especialistas han advertido sobre el riesgo cada vez más evidente y amenazador del desarrollo endémico de este fenómeno. Los estudios elaborados por instituciones especializadas del sector público y privado, han identificado factores de

carácter económico, social y cultural que repercuten en la incidencia del consumo de drogas en nuestro país, si bien es cierto que a nivel internacional México no es considerado como un país con problemas graves de abuso de drogas; como sería el caso de Estados Unidos, existen condiciones de carácter socioeconómico propias del subdesarrollo, que propician el incremento del consumo de sustancias nocivas para la salud, como son el desempleo, subempleo, marginación, discriminación, hambre, carencia de oportunidades de desarrollo personal, cambio de estructuras sociales, deterioro de integración familiar, alejamiento de costumbres establecidas por tradición e imitación de patrones de consumo observados en otras sociedades.

Además, el desarrollo social económico y poblacional de México ha generado un crecimiento urbano más complejo, que incorpora problemas de las grandes ciudades como el uso de drogas.

Recientemente se han detectado dos variables que repercuten en el incremento del consumo en nuestro país; 1.- el avance tecnológico en la producción de enervantes y 2.- la modalidad de pago en especie adoptada por los narcotraficantes, generando una mayor disponibilidad de drogas y por tanto una disminución en el precio de las mismas siendo más accesibles a diversas capas de la población.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Combate a las Drogas el crecimiento de la población adicta a sustancias ilícitas también se genera por la incorporación de nuevas áreas de cultivo de enervantes y por el constante tráfico de cocaína sudamericana en territorio nacional.

Durante los últimos años se ha observado un incremento importante en el uso de drogas en algunas regiones del norte de la República, principalmente en ciudades fronterizas. Lo anterior debido en gran parte a la vecindad con Estados Unidos, ya que la población de estas ciudades frecuentemente adopta, modas, hábitos y patrones de comportamiento de la sociedad estadounidense como es el consumo de drogas. Al respecto, Peter Smith hace referencia a la influencia directa de Estados Unidos en el consumo de drogas en las ciudades fronterizas mexicanas, principalmente entre los ciudadanos mexicanos que han trabajado en ese país y señala que "cerca de un tercio de los consumidores de heroína y una cuarta parte de los consumidores de cocaína en el norte de México informan que su primera experiencia con estas sustancias ocurrió en

Estados Unidos".⁶⁹ Esta tendencia se presenta en la población joven de estados como Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua y Nuevo León.

De acuerdo con estudios realizados por la Dirección General de Epidemiología y el Instituto Mexicano de Psiquiatría correspondientes a 1988, en la región noroccidental del país, es en donde principalmente se obtiene la heroína; el Distrito Federal es el lugar donde la adquisición de analgésicos, narcóticos, tranquilizantes, anfetaminas, inhalables y marihuana es más frecuente y la región del centro conformada por Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala tiene un comportamiento similar al D.F.⁷⁰

Por otra parte, el hecho de que la frontera norte de México sea un importante centro de almacenamiento y distribución de drogas con destino a territorio estadounidense facilita el acceso de la población a sustancias ilícitas.

Analizando los informes y estudios del sector salud se puede afirmar que, si bien el fenómeno de la farmacodependencia no tiene mucha relevancia en la vida de la población mexicana en general, la tendencia al incremento del uso de drogas observada en la zona norte del país, ha obligado a las autoridades gubernamentales a intensificar los programas de prevención y rehabilitación de adictos. Además, la disponibilidad de nuevas drogas en el mercado ha generado nuevos patrones de consumo y por consiguiente un incremento en el consumo de drogas nacional. Esta tendencia representa un riesgo para México, ya que podría convertirse en un mercado potencial de drogas.

Las sustancias adictivas de mayor demanda en México son los inhalables y los solventes, seguidas de la marihuana y fármacos y en menor medida, de cocaína y heroína, esta tendencia a la mayor utilización de drogas baratas responde a circunstancias de carácter socioeconómico propias de nuestro país.

Según los estándares internacionales, el uso de "drogas duras", en México (heroína, cocaína y *crack*) no es tan alto como en otras sociedades, debido a las condiciones socioeconómicas, ya que estas drogas tienen un alto costo en el mercado, de tal forma que la demanda de drogas en México está caracterizada por el uso de

⁶⁹Smith, Peter. "La Economía Política de las Drogas" en *Combate a las Drogas en América*, compilación del mismo autor. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1993. p. 44

⁷⁰CONADIC. Boletín, Febrero 1992 No. 5 p.8 Secretaría de Salud. México 1992

"drogas baratas" tales como inhalantes y fármacos. Sin embargo, en los últimos dos años cifras oficiales reportan un incremento en el consumo de cocaína y heroína, mientras que otras sustancias como los ácidos y el *crack* empiezan a tener una demanda considerable entre la población joven de la zona fronteriza y de las grandes ciudades.

Si continúa esta tendencia, los factores socioeconómicos señalados y una mayor disponibilidad de drogas en territorio nacional, podrían facilitar la aparición e incremento de la demanda de drogas en otras regiones del país, además de agravar la problemática ya existente en la zona norte, de esta manera, en los próximos años el incremento de consumo de "drogas duras" podría convertirse en un serio problema para la salud y seguridad en México.

Resultados de estudios oficiales difundidos en 1993 revelan que durante los últimos seis años, 250 mil personas se iniciaron en el consumo de cocaína y 30 mil se inyectaron por primera vez heroína. En cuanto al consumo de marihuana en 1993, los índices más altos se registraron en Baja California 1.53%, Distrito Federal 1.29%, Jalisco 1.27%, Campeche 1.04% y Baja California Sur 1%.

Considerando que uno de los objetivos generales de la política de control de drogas nacional es preservar la salud de los mexicanos, durante la administración salinista los programas de prevención adquirieron mayor relevancia, lo que se refleja en acciones específicas tales como: 1) incorporar en el sistema educativo nacional el modelo de prevención que promueva en la comunidad escolar el rechazo al consumo de drogas; 2) crear una infraestructura informativa en materia de prevención contra las drogas a nivel municipal y estatal; 3) garantizar la participación de los estados y el Distrito Federal en el Programa Educativo de Prevención contra las Adicciones y 4) vincular el esquema de educación preventiva con la educación informal.⁷¹

Estas acciones se han llevado a cabo con la supervisión de la Secretaría de Salud, a través de la Dirección General de Epidemiología y del Instituto Mexicano de Psiquiatría. Además se intensificaron las labores del Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC), creado en 1986.

⁷¹Cfr. *El Esfuerzo de México* p.23

2.4 El esfuerzo de México en la cooperación internacional en materia de control de drogas

El Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1989-1994 establece en el apartado referente a la Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el extranjero, que la política de control de drogas es uno de los elementos de estrategia para la política exterior. En este sentido, determina que "...se deberá combatir de manera decisiva el narcotráfico. Su operación rebasa fronteras y su combate requiere una coordinación entre las autoridades de los centros de producción y de los grandes centros de consumo, basada en el principio del respecto a la jurisdicción y a la soberanía de cada país."⁷²

Reconociendo que el narcotráfico es un fenómeno de carácter internacional, y que su solución deberá ser de carácter global, México mantiene una participación activa en cuanto a la cooperación internacional en materia de control de drogas. En este sentido, se ha apegado a los distintos instrumentos internacionales que existen en la materia, firmando y ratificando la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

En los foros internacionales especializados, la postura de México ha sido señalar que la cooperación internacional para el combate a las drogas debe realizarse siempre con respeto a la soberanía de las naciones, a la autodeterminación de los Estados y de las instituciones nacionales, así como en apego al régimen jurídico de cada país.

Además, ha promovido un enfoque integral para su tratamiento, en donde se busca atender equilibradamente las distintas manifestaciones del problema, es decir, México parte de la premisa de que la reducción de la demanda de drogas en países industrializados, es un objetivo que debe ser ubicado en la misma escala de importancia que la reducción de la producción y distribución de drogas en países en desarrollo.

La voluntad política del gobierno mexicano para cooperar en el control de drogas se fundamenta en sus principios de política exterior, respetando la integridad territorial y el derecho interno de cada nación. Desde el inicio de la administración salinista la cooperación internacional en la materia, fue un elemento fundamental del Programa

⁷²Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal. México p.31

Nacional para el Control de Drogas, ocupando un lugar prioritario en la agenda de política exterior. El esfuerzo de México en materia de cooperación internacional y la participación en iniciativas multilaterales y regionales ha tenido también un objetivo importante, equilibrar la agenda de control de drogas, respecto a la cooperación con Estados Unidos.

En el ámbito de la cooperación, México ha impulsado el desarrollo de alta tecnología a nivel hemisférico que permita una mayor coordinación con autoridades de otros países para llevar a cabo acciones de interceptación y erradicación de estupefacientes. Asimismo, se han establecido mecanismos de intercambio de información para reducir el tráfico de drogas y combatir otros delitos asociados al narcotráfico como el lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas, se ha buscado también el acercamiento a autoridades competentes de países del Hemisferio con el fin de atacar simultáneamente los puntos de enlace de las organizaciones criminales que operan en el continente americano.

Respecto a los foros internacionales, México ha participado en todas las reuniones internacionales como integrante de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA. Destaca la participación de nuestro país en el XVII Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del cual surgió el Programa Mundial de Acción, principal instrumento que establece las acciones de los gobiernos y rige las actividades de este organismo en la materia.

Entre las participaciones más destacadas de México en foros internacionales se encuentra el 35 Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, celebrado en abril de 1992 en Viena, Austria, en donde nuestro país fue elegido para ocupar la presidencia de la reunión. En el 47 Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas realizado en Nueva York, en noviembre del mismo año, México propuso la revisión de las estrategias internacionales de combate al narcotráfico, esta propuesta fue adoptada por el pleno.

Asimismo, nuestro país participó en el Grupo Asesor Especial Internacional propuesto en el marco del 48 Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, que tiene como objetivo examinar nuevas estrategias de control de drogas.

Uno de los logros más importantes obtenidos a nivel nacional en el marco de la cooperación internacional ha sido llevar a cabo el Programa de Desarrollo Rural Integral en los estados de Guerrero, Oaxaca y Michoacán auspiciado por el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (PNUFID), el cual se puso en marcha con la participación de los gobiernos estatales.

En el ámbito regional se ha tenido una amplia participación en los programas de la Organización de los Estados Americanos a través de la CICAD. Destaca la colaboración en el Proyecto Centro Regional de Información Estadística sobre Drogas para el Norte, Centroamérica y el Caribe cuya elaboración se llevó a cabo de manera coordinada entre el CENDRO y la CICAD.

Asimismo, México ha participado en todas las reuniones periódicas del órgano regional de la Comisión de Estupefacentes denominado Reunión de Jefes de Organismos Nacionales Encargados de Combatir al Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA) para América Latina y el Caribe; siendo anfitrión de la V Reunión HONLEA celebrada en Acapulco, Guerrero en octubre de 1992.

En el ámbito subregional, México ha tomado la iniciativa de apoyar a la región Centroamericana en sus esfuerzos de control de drogas y después de celebrar entrevistas con funcionarios de los países que integran esta región en enero de 1994, se celebró en la Ciudad de México una reunión preparatoria del Programa de Acción a Corto Plazo para el Combate a las Drogas en América Central; cabe señalar que este programa tuvo el respaldo de la CICAD, así como de otros países del Hemisferio como Argentina, Colombia y Estados Unidos.

Nuestro país también participó en la IX Conferencia Internacional para el Control de Drogas (IDEC) celebrada en Cartagena, Colombia en abril de 1991, en donde se acordó que los países miembros adoptaran las iniciativas que sobre lavado de dinero e investigaciones financieras propuso la representación de la DEA.

En el ámbito bilateral, México ha suscrito acuerdos de cooperación en materia de narcotráfico y farmacodependencia con Argentina, Belice, Bolivia, Canadá, Colombia,

Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Italia, Jamaica, Nicaragua, Perú, Reino Unido, la Ex Unión Soviética ⁷³ y Venezuela.

La mayor parte de estos acuerdos contemplan un mecanismo de cooperación bilateral constituido por una comisión mixta que se reúne periódicamente y se basan en el intercambio de experiencias e información en materia de control de drogas y procuración de justicia, con el fin de desarrollar mecanismos de coordinación que permitan la obtención de resultados más eficaces.

Si bien México ha firmado acuerdos específicos con otros países para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, debido a su ubicación geográfica, y a su condición de importante punto de tránsito de drogas hacia Estados Unidos, la cooperación bilateral con ese país se han convertido en la pieza medular de los esfuerzos de México en el marco de la colaboración bilateral. De tal forma que los mecanismos de cooperación bilateral con Estados Unidos, incluyendo programas específicos de intercambio de información, asistencia técnica y capacitación, han ocupado significativamente la atención de las autoridades mexicanas.

A este respecto, es importante mencionar que la asistencia financiera que Estados Unidos proporcionaba a México fue declinada por el gobierno mexicano en agosto de 1992. De acuerdo con algunos especialistas, esta acción respondió a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en el caso Alvarez Machaín; aun cuando, la versión oficial trató de desvincular ambos acontecimientos, argumentando que nuestro país se encontraba en condiciones de sufragar los gastos de combate al tráfico de drogas, y que se mantendrían únicamente algunos programas prioritarios que comprometían fondos estadounidenses asignados con anterioridad, previendo que éstos se concluirían antes del término de la administración salinista.

⁷³Hasta el término de este trabajo de investigación, no se había concluido la negociación del acuerdo con Rusia.

CAPITULO 3**LAS POLITICAS CONTRA LAS DROGAS EN ESTADOS UNIDOS****3.1 La visión política de Estados Unidos respecto al problema de las drogas**

El problema de las drogas ha estado presente en la historia de Estados Unidos a lo largo del siglo XX. El consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, una pieza clave de la dinámica de las drogas, es el problema más grave que afecta a la sociedad estadounidense. El enfoque empleado por este país para interpretar y enfrentar el problema ha tenido una clara orientación hacia el exterior. Los distintos gobiernos estadounidenses, ya sea demócratas o republicanos, se han esforzado en construir toda una argumentación sustentada en la premisa de que el fenómeno de las drogas es una amenaza externa que atenta contra la salud y la seguridad de los estadounidenses.

Por ejemplo, en 1971 el Presidente Richard Nixon calificó al fenómeno de las drogas como un problema de origen externo, identificándolo como el enemigo público número uno, señalando: "El veneno que corre por las venas de Estados Unidos (heroína) es en otras palabras, de origen extranjero".⁷⁴

Bajo esta óptica, la sociedad de ese país ha relacionado a la droga con situaciones y conductas sociales negativas, por ejemplo, con el crimen, la violencia, la inseguridad en las calles, el uso de armas de fuego, el contrabando y los flujos de inmigrantes indocumentados. Esta percepción del problema, ha legitimado al interior del país las acciones que el gobierno de Estados Unidos ha realizado fuera de sus fronteras para reducir la oferta de drogas, las cuales se han constituido en pieza fundamental de la política nacional de control de drogas, bajo el supuesto de que realizando acciones concretas en las fuentes de producción se reduce la oferta de drogas en territorio estadounidense y por tanto se logrará disminuir la demanda interna.

⁷⁴Torres, Oscar Noé. México y Estados Unidos ante el problema del Narcotráfico. Ed. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos. México 1991 p.17

Desde una óptica más crítica, el avance del narcotráfico en las dos últimas décadas y el incremento de los niveles de consumo entre la población estadounidense han hecho evidente las deficiencias de la política de control de drogas que Estados Unidos ha desarrollado tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

En círculos políticos y académicos internacionales se ha cuestionado la viabilidad de los programas antinarcóticos puestos en marcha por las autoridades gubernamentales, así como el desequilibrio en el presupuesto destinado a las acciones policíacas y represivas que tienen como fin combatir el narcotráfico.

Quizá el origen del fracaso de las políticas antinarcóticos de Estados Unidos se encuentra en un planteamiento erróneo del problema, cuando se intenta responsabilizar a los países productores de la existencia de este fenómeno, sin tomar en cuenta la corresponsabilidad de los consumidores, descargando la mayor parte de las culpas en los países en donde se ha desarrollado con mayor éxito la producción de enervantes.

Esta forma de acercamiento al problema genera distorsiones en la política antinarcóticos estadounidense como son: que el problema de las drogas se subordine a otros intereses de la política exterior de Estados Unidos, causando conflicto en las relaciones bilaterales; que exista una inadecuada distribución de los recursos presupuestales para el combate a las drogas y que se haya desarrollado un complejo aparato burocrático para atender el problema, dificultando la coordinación entre las instancias gubernamentales competentes.

Los gobiernos de Ronald Reagan y George Bush definieron al tráfico ilícito de drogas como una amenaza a la seguridad nacional, bajo el argumento de que los impactos potenciales del consumo de drogas en la salud de millones de individuos se traducen en riesgos estratégicos como la criminalidad, la penetración de capitales ilegítimos en la economía nacional y la corrupción de los aparatos de seguridad. Durante estas administraciones se insistió en relacionar al narcotráfico con otros temas de la agenda de seguridad como son el terrorismo internacional, los movimientos subversivos, el potencial de inestabilidad social y política en los países del tercer mundo y el tráfico de

armas, aún cuando el propio desarrollo de estos fenómenos ha probado que muchas de estas vinculaciones no son exactas.

Un documento del Subcomité para Asuntos de Narcóticos y Terrorismo del Comité de Relaciones Exteriores del Congreso Estadounidense, señalaba en 1989 la necesidad de replantear la concepción de lo que constituye las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos, así como la de "nuestros amigos alrededor del mundo."⁷³ En este contexto, las organizaciones internacionales del narcotráfico se identificaron como una amenaza a la seguridad de Estados Unidos, en el entendido de que la amenaza significa toda acción hostil o destructiva realizada desde el interior o exterior, abierta o encubierta.

El control de drogas se convirtió en un tema prioritario de la agenda de política exterior de este país. Estados Unidos buscó resolver el problema fuera de sus fronteras transfiriendo responsabilidades del combate al narcotráfico, a los países productores, especialmente a México Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador.

Bajo esta perspectiva en 1988 se puso en marcha la estrategia andina, la cual tenía como principal objetivo disminuir en un 15% el tráfico de cocaína proveniente de Perú, Colombia y Bolivia. Dos años después la DEA anunció el fracaso de esta iniciativa ya que la producción de cocaína no había disminuido y por el contrario se había incrementado el procesamiento de la hoja de coca en territorio de Brasil, Bolivia, Perú y Ecuador.

El tráfico internacional de drogas ha sido utilizado por Estados Unidos como un instrumento de presión política hacia los países latinoamericanos, al igual que los flujos migratorios, el comunismo, el respeto a los derechos humanos y los problemas ambientales. Este país ha llegado a condicionar el tratamiento de otros asuntos de la agenda regional -como el desarrollo económico, las relaciones comerciales y la deuda externa- al desarrollo de estrategias nacionales de control de drogas y a la disponibilidad

⁷³ 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 p.7

de los gobiernos latinoamericanos para cooperar con Estados Unidos en el combate a las drogas.

Este condicionamiento aunado a acciones unilaterales de Estados Unidos en materia de control de drogas ha generado tensiones en las relaciones bilaterales de ese país con sus vecinos del sur, por ejemplo, la intervención militar estadounidense en Panamá en 1989 en donde el gobierno de Estados Unidos utilizó el pretexto del combate al narcotráfico y al lavado de dinero para realizar una acción militar en territorio panameño, fue seriamente cuestionada en círculos políticos de Latinoamérica.

Por otro lado, la diversidad de enfoques existentes para afrontar el problema en el continente, y la parcialidad del enfoque estadounidense, han incrementado los puntos de conflicto que se mantienen latentes en las relaciones bilaterales de este país con sus vecinos del sur.

La principal diferencia se centra en el diseño de la política de control de drogas de Estados Unidos, porque ésta se ha desarrollado bajo la premisa de que el factor clave del problema es la producción, argumentando que mientras exista una mayor disponibilidad de drogas no es posible reducir la demanda de éstas, en tanto que los países latinoamericanos han señalado que el motor de esta actividad ilícita es el consumo, el cual pese a las políticas de control domésticas se incrementa considerablemente en la sociedad estadounidense. Al respecto, algunas estimaciones oficiales señalan que más de 25 millones de estadounidenses han usado drogas por lo menos una vez en su vida. Si tomamos en cuenta que la población de este país es de aproximadamente 246 millones de habitantes, estaríamos hablando de un promedio importante de la población, aproximadamente 10 % de consumidores.

Estas dos fases del comercio de drogas, producción y consumo, son claves en la relación oferta-demanda y las dos estimulan por igual la evolución del fenómeno del narcotráfico, ya que por un lado la permanencia de un mercado redituable para el producto con atractivas ganancias estimula la producción permitiendo la incorporación de nuevos productores y por otro, la disponibilidad de drogas hace difícil que los programas de tratamiento y prevención tengan resultados efectivos, limitando el éxito en la

disminución de los niveles consumo, por lo que las políticas para el control de drogas deberían darse de manera equilibrada y con la misma intensidad en países productores de sustancias ilícitas y en países consumidores de las mismas.

Se han identificado diversas razones para que el tráfico ilícito de estupefacientes sea considerado desde mediados de los ochentas como una amenaza de origen externo para la seguridad de Estados Unidos, y por tanto para pensar en la necesidad de desarrollar programas concretos de asistencia a países productores para disminuir la oferta de drogas fuera de sus fronteras.

El fin de la guerra fría significó un cambio cualitativo en las relaciones de poder en la escena internacional. Durante la década de los ochenta, la desaparición del fantasma del comunismo provocó el cuestionamiento respecto a la necesidad de la presencia militar de Estados Unidos en diversos países del continente. Para justificar esta presencia, los temas de la agenda de seguridad de Estados Unidos tuvieron que ser modificados, en el caso del Hemisferio se incorporaron nuevas amenazas que justificaran la presencia militar estadounidense en la región y que al mismo tiempo fueran, desde la perspectiva estadounidense, lo suficientemente legítimos para que sustituyeran "el peligro" de movimientos subversivos y expansión de la guerrilla en Latinoamérica.

En este contexto la naturaleza de la estrategia militar de Estados Unidos necesitaba de nuevos elementos para permanecer en la dinámica de un nuevo orden internacional, el mundo de la posguerra fría limitaba los movimientos militares de contrainsurgencia dentro del esquema de la guerra de baja intensidad.

Debe recordarse que durante la década de los setenta la izquierda latinoamericana, caracterizada por el surgimiento de grupos guerrilleros, representaba una amenaza para el capitalismo desde la óptica estadounidense, esta "amenaza" justificó el desarrollo de programas de asistencia para gobiernos latinoamericanos con el fin de combatir a grupos guerrilleros, convirtiéndose en un asunto prioritario de la política exterior estadounidense para la región hemisférica. Sin embargo, la restauración de regímenes democráticos en Latinoamérica y la pacificación de Centroamérica

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO 3

disminuyeron la capacidad de acción de Estados Unidos en actividades de contrainsurgencia y por tanto redujeron las posibilidades de que este país participara en conflictos de baja intensidad.

A principios de la década de los ochenta, la guerra de baja intensidad fue sustituida por una nueva guerra, la de las drogas, bajo el pretexto del combate al narcotráfico, diversos sectores de la sociedad estadounidense, desde legisladores hasta la opinión pública, justificaron acciones gubernamentales para una mayor presencia militar en países latinoamericanos a través de asesoría y operaciones de apoyo a sus ejércitos y una creciente injerencia de Estados Unidos en asuntos internos de estos países.

Paralelamente y después de encontrar otro fenómeno con las características para poner en riesgo la estabilidad del hemisferio, el gobierno de Estados Unidos fabricó una conexión estrecha entre narcotráfico y guerrilla, razón poderosa para que se intensificara la asistencia militar en el hemisferio. En este contexto en 1988 fue diseñada la Estrategia Andina que tenía como principal objetivo disminuir la disponibilidad de droga en un periodo de cinco años, a través de la asistencia y asesoría militar a países productores.

Además, el replanteamiento de un esquema de seguridad hemisférica entrada la segunda mitad de los ochentas llevó a que la lucha contra el narcotráfico se convirtiera en un tema prioritario de la agenda de seguridad en la región.

En este contexto, la estrategia contra las drogas de Estados Unidos se ha caracterizado por instrumentar políticas unilaterales y por apoyar en algunos países la militarización de la lucha antinarcóticos, sobre todo en la región andina, esta tendencia ha sido en gran medida producto de las presiones de legisladores estadounidenses para incrementar la instrumentación de acciones represivas y el papel de las fuerzas armadas, tanto en las zonas fronterizas como en el resto del hemisferio.

Otro factor importante a considerar es que pese a la gran cantidad de recursos que los países latinoamericanos destinan a sus políticas antidrogas, Estados Unidos ha cuestionado la capacidad de los gobiernos latinoamericanos para combatir el tráfico

ilegal de drogas, señalando la necesidad de apoyarlos con programas de asistencia técnica y militar con el fin de reforzar las estructuras gubernamentales de estos países, encargadas del combate al narcotráfico y la procuración de justicia.

Como apunta el Doctor Luis Herrera Lasso, "el narcotráfico es un tema que cuenta con las características necesarias para ser ubicado en el ámbito de la seguridad, especialmente desde la perspectiva norteamericana. Es una amenaza real a los intereses de Estados Unidos, cuenta con la condena moral de toda la sociedad que sufre sus estragos, de donde cualquier acción en este campo tiene alto margen de legitimidad, es un fenómeno que tiene dimensión hemisférica -especialmente de lado de la oferta, pues de ahí proviene buena parte del consumo norteamericano- y por lo tanto las acciones para combatirlo requieren de acciones a nivel hemisférico".⁷⁶

Bajo este esquema y dentro de la cruzada hemisférica contra el narcotráfico se llevó a cabo la intervención a Panamá en diciembre de 1989; aún cuando se sabe que esta acción y la insistencia de una mayor presencia militar estadounidense en este país a través del Comando Sur, respondió a otros intereses y objetivos de carácter estratégico para Estados Unidos.

A principios de la década de los noventa, otros temas se han identificado como amenazas a la seguridad y estabilidad del hemisferio, como la preservación de los regímenes democráticos y la defensa de los derechos humanos, sin embargo, el narcotráfico continúa siendo un tema prioritario, que se ha vinculado con estos temas.

En 1993 analistas especializados en cuestiones militares y consultados por la Oficina de Asuntos Americanos en Washington señalaron que desde mediados de 1991, la guerra contra las drogas continuaba siendo prioritaria para el Comando Sur en la práctica, ampliando sus actividades antinarcóticos en la región andina y expandiendo su presencia en el resto de América Latina.

⁷⁶ Herrera Lasso M. Luis. México en el Ambito de la Democracia y la Seguridad Hemisférica . (mimeógrafo) p. 7

Por lo que respecta a la legislación en materia de control de drogas, la experiencia de Estados Unidos es amplia en cuanto a diseño de marcos jurídicos y aplicación de legislación en la materia, ya que desde los primeros años de este siglo ha desarrollado legislación con el objeto de controlar el uso de sustancias narcóticas. Al respecto destacan la *Pure Food and Drug Act of 1906* (Ley de Alimentos y Drogas Puras), la cual establecía la obligación de especificar en las etiquetas de los productos farmacéuticos si contenían morfina, cocaína, cannabis o hidrato cloral (somnífero); sin embargo, la disposición no era tan rígida, ya que no impedía la compra de aquellas medicinas que incluyeran estas sustancias.

En 1915, durante la presidencia de Woodrow Wilson entró en vigor la *Harrison Act*, (Ley Harrison), la cual estaba dirigida a los farmacéuticos y médicos que vendían y suministraban prescripciones de narcóticos, estableciendo que éstos deberían de integrar registros de sus ventas, los cuales podrían ser verificados por la autoridad.

En la segunda mitad de los años veinte, Estados Unidos promovió el movimiento mundial contra los narcóticos. En 1937 se promovió la *Ley Fiscal de la Marihuana* que establecía un impuesto de transferencia para la marihuana, sin embargo, esta ley no tuvo mucho éxito porque la Oficina Federal de Narcóticos, (organismo encargado de que se cumplieran las disposiciones contenidas en la ley) no recibió el apoyo necesario.

Durante los años sesenta, el consumo de marihuana se incrementó en territorio estadounidense, como consecuencia del retorno de contingentes militares que habían sido enviados a Vietnam, ya que después del fracaso de esta guerra, gran parte de los soldados estadounidenses presentaban altos niveles de adicción a la marihuana y a otras drogas como la heroína. Esta situación y la presión de la opinión pública para que se abordara el problema, llevó a que después de dos años de haber asumido la presidencia, Richard Nixon estableciera la *Comisión Nacional sobre el Abuso de Marihuana y Drogas*. Esta acción fue considerada como un paso importante para enfrentar el problema y como el antecedente de la "Guerra contra las Drogas" declarada formalmente en 1972 por el Presidente Nixon.

Algunos especialistas coinciden en señalar que éste es el antecedente inmediato de la política antinarcóticos de Estados Unidos que prevalece hasta nuestros días, ya que la campaña de Nixon incorporó disposiciones agresivas en contra del uso y abuso de drogas. Sin embargo, no lo suficiente para evitar el crecimiento del consumo de drogas, producto de la Guerra de Vietnam y la tolerancia social respecto a estas conductas.

El tema de las drogas empezó a ocupar un lugar importante en la agenda de política exterior de la Casa Blanca y se mantuvo así durante las siguientes administraciones. En julio de 1972 Nixon aseveró: "si no somos capaces de destruir la amenaza de las drogas, ellas nos destruirán"⁷⁷. Posteriormente, se diseñaron y ejecutaron programas antinarcóticos elaborados algunos por el National Institute on Drug Abuse (NIDA) y otros por la oficina que después se convertiría en la Drug Enforcement Administration (DEA).

La importancia que fue adquiriendo el tema de las drogas en la agenda doméstica y en los temas de política exterior de este país también puede observarse en el incremento del presupuesto federal para la campaña antidrogas. En solo 5 años el gasto federal se incrementó considerablemente, de 86 millones de dólares destinados a acciones antinarcóticos en 1969 a 800 millones de dólares para 1974.

Durante la Administración de Gerald Ford (1972-1976) se preparó un documento conocido como el *White Paper on Drug Abuse*, el cual calificaba al consumo de marihuana como un grave problema para la sociedad estadounidense. En 1977 el presidente James Carter propuso por primera vez eliminar los gastos que ocasionaban el cuidado y tratamiento de los adictos. El incremento del consumo en Estados Unidos durante ese año originó que se pensara en la adopción de medidas más enérgicas para enfrentar el problema, sin embargo, éstas no se materializaron, por el contrario para regular el consumo de marihuana se despenalizó su uso en pequeñas cantidades (1 onza) y se impusieron sanciones civiles y multas reducidas, eliminando las sanciones de tipo penal.

⁷⁷ Torres, Oscar Noé *Op. Cit.* p. 17

Fue hasta el periodo presidencial de Ronald Reagan (1980-1988) cuando se realizaron acciones concretas para diseñar y ejecutar una política dura contra las drogas, tanto a nivel nacional como internacional. Las acciones más importantes en este sentido fueron: elevar la discusión del tema de las drogas al ámbito político, elaborar y modificar legislación en la materia y destinar un presupuesto más elevado para el control de drogas.

La política nacional antinarcoóticos de Ronald Reagan se consolidó como una nueva guerra contra las drogas, más agresiva que la de Nixon. En este contexto, el Presidente firmó en 1986 la *National Security Decision Directive No. 221*, la cual declaraba al narcotráfico como una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos; el Poder Legislativo analizó y aprobó legislación en materia de control de drogas: la *Ley Contra el Abuso de Drogas de 1986* y la *Ley Antinarcoóticos de 1988* y el Congreso aprobó el incremento del gasto federal para actividades antinarcoóticos, el cual aumentó considerablemente, de menos de 5 millones de dólares en 1982 a más de 200 millones de dólares para 1988.

La *Ley Contra el Abuso de Drogas de 1986*, incluía disposiciones para combatir el problema en varios frentes. En el ámbito interno establecía el fortalecimiento de programas de control y prevención, específicamente de los mecanismos de aplicación de la ley en las ciudades; programas de educación en las escuelas para prevenir el uso de drogas; pruebas para determinar uso de drogas en el lugar de trabajo; expansión de los programas de tratamiento y prevención; incrementó en la atención en los hogares y en la comunidad; ampliación de las sentencias en prisión a los traficantes; aumento en los recursos federales para mantener los esfuerzos de aplicación de la ley en los estados e incrementar los sistemas de intercepción en las fronteras.

En el ámbito externo; se preveía el fortalecimiento de programas de asistencia técnica y material, a través de la disposición de recursos adicionales para operaciones de erradicación y sustitución de cultivos en los países productores y el apoyo de programas de control de drogas en estos países.

Esta legislación solicitaba al Presidente certificar anualmente que los principales países productores y de tránsito estaban "cooperando completamente" con las agencias de aplicación de la ley de Estados Unidos. Las disposiciones de la ley contemplaban que la descalificación obligaría automáticamente al Presidente a llevar a cabo las gestiones correspondientes para retener la mitad del paquete de ayuda militar y económica asignado a cualquier país que no fuera certificado; además a restringir y votar contra los préstamos para tales países en instituciones financieras multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, en los casos en los que el Presidente de Estados Unidos determinara que los más altos intereses nacionales estaban involucrados, automáticamente las sanciones podían ser pospuestas.

La *Ley Antinarcoóticos de 1988* (Anti-Drug Abuse Act of 1988) tiene un alto contenido de disposiciones relativas a acciones de política exterior, sin embargo, la elaboración de esta ley reflejó la preocupación de diversos sectores estadounidenses respecto a las limitaciones de programas antinarcoóticos domésticos; quizá el propósito fundamental de esta legislación fue mostrar ante la opinión pública la voluntad política para enfrenar el problema de las drogas.

El presupuesto federal asignado para la lucha contra las drogas en 1988 fue de 4 mil 707.8 millones de dólares, según estimaciones de Bruce Sagaris y Scott B. Mac Donald, el 56% de los recursos se destinó a la reducción de la demanda y el resto a la reducción de la oferta. Si bien esta cifra significaba una erogación importante⁷⁸ del gobierno federal para combatir el problema de las drogas, no se compara con los 108 billones de dólares que algunos estudios estiman respecto al gasto anual de los estadounidenses para satisfacer la demanda de drogas. De acuerdo con análisis de los especialistas Bruce Sagaris y Scott Mac Donald citados por Bruce Bagley, el gasto anual de los estadounidenses para satisfacer la demanda de drogas alcanza los 150 billones de dólares..⁷⁹

⁷⁸ Cfr MacDonald, Scott B. y Bruce Sagaris *International Hand Book on Drug Control* p.71

⁷⁹ Cfr Bagley, Bruce. "The New Hundred Years War?: U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America", en *The Latin America Narcotics Trade and U.S. National Security*. Ed. Greenwood Press p. 45

Existen otras cifras oficiales que aseguran que los estadounidenses habrían gastado 52 mil millones de dólares⁸⁰, y aún cuando se reduce respecto a las estimaciones de estudios académicos, la cifra continúa siendo elevada en comparación con el presupuesto federal destinado al combate a las drogas.

En la década de los ochenta, el Gobierno de Estados Unidos emprendió un intenso combate contra el narcotráfico y se instrumentó una nueva política antidrogas tanto a nivel nacional como internacional. En el ámbito nacional, la estrategia del Presidente Reagan se basó en cinco puntos específicos: 1) prevención, 2) desintoxicación y tratamiento, 3) investigación 4) destrucción de plantíos e intercepción de cargamentos y 5) cooperación internacional.

Aún cuando el incremento de la demanda era un asunto que preocupaba a la sociedad estadounidense, la estrategia de Reagan no contemplaba acciones concretas para evitar el consumo, tampoco para reducir la producción interna, por el contrario se prestó especial atención a los programas de intercepción y a aquellos que contemplaban acciones represivas destinadas a destruir redes de narcotraficantes.

Paralelamente al incremento del consumo entre la población joven de Estados Unidos, el gobierno aumentó los recursos destinados a organismos encargados de llevar a cabo acciones represivas y policíacas, en lugar de destinar mayor presupuesto a los programas de tratamiento, prevención y rehabilitación de adictos, de hecho, durante la administración Reagan se redujo el presupuesto destinado a los programas de prevención de 200 millones de dólares en 1982 a 126 millones para 1986, lo que provocó desconcierto en la opinión pública y diversos sectores de la sociedad estadounidense, cuestionando las prioridades del Ejecutivo estadounidense para enfrentar el problema de las drogas.⁸¹

La ley antinarcóticos de 1988 (Anti-Drug Abuse Act of 1988) es una versión más completa de la anterior (1986), aumentaba las sanciones contra aquellos países que no

⁸⁰ The White House, National Drug Control Strategy, U.S. Government 1994, pág 99

⁸¹ Op. Cit. Bagley, Bruce. "The New Hundred Years War?: U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America", p. 47

cumplieran con el requisito de la certificación, autorizaba fondos para la asistencia militar en los esfuerzos latinoamericanos en la lucha antidrogas y disminuía los requisitos necesarios para que los Estados Unidos brindaran ayuda a los cuerpos policíacos de otros países. Esta legislación incorporó nuevos elementos para la política de combate a las drogas como la creación de la Oficina de Política Nacional de control de Drogas, además, reforzó el proceso de certificación y delimitó las acciones de las agencias federales y estatales que combaten al narcotráfico.

Es importante señalar que paralelamente a estas acciones, la *Ley de Autorización de Defensa* para 1989, estableció una mayor participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, sobretudo en lo que se refiere a la supervisión y detección del tránsito aéreo y marítimo de drogas hacia Estados Unidos. Además, se incrementó el presupuesto del Departamento de Defensa destinado a acciones antinarcóticos a 450 millones de dólares.²²

El gobierno de Ronald Reagan definió al problema de las drogas como un asunto de carácter internacional, declarando como tarea prioritaria de la política exterior, lograr que los países afectados por el narcotráfico respondieran a esta preocupación y contribuyeran a encontrar una solución. La estrategia para enfrentar el problema fuera de territorio estadounidense partió de cuatro puntos principales:

- Los países productores o de tránsito deben aceptar su responsabilidad y atender a los tratados internacionales en la materia.
- La comunidad internacional debe ayudar a los países carentes de recursos para instrumentar las acciones necesarias contra el tráfico de estupefacientes.
- El énfasis mundial debe enfocarse al control y erradicación de la producción, ya que la intercepción de cargamentos no es suficiente.
- La ayuda de Estados Unidos a países productores está condicionada a acuerdos para disminuir la producción.

²²Bagley, Bruce Michael *Mitos de la Militarización: Los Militares Estadounidenses y la Guerra contra las Drogas*, en "Foro Internacional" No. 1 vol. XXXII pág 31 Julio/Sep 1991 También puede consultarse "Los mitos de la Militarización: Las Fuerzas Armadas en la Guerra contra las Drogas", del mismo autor en *El Combate a las drogas en América*. p. 195

Un aspecto importante a resaltar de la estrategia antinarcóticos de Reagan fue que por primera vez se observó la intención de coordinar las acciones y operaciones de las distintas dependencias del Gobierno Federal en materia de control de drogas.

En realidad la estrategia de Reagan estaba dirigida a realizar acciones fuera de territorio estadounidense, bajo el supuesto de que la esencia del consumo de drogas era consecuencia de la disponibilidad de estupefacientes de origen externo. Esta política se constituyó por acciones de carácter unilateral, afectando las relaciones bilaterales y multilaterales de Estados Unidos con los países latinoamericanos, lejos de propiciar mayores niveles de cooperación y colaboración con estas naciones, las acciones en el ámbito diplomático han conducido al deterioro los vínculos bilaterales y al debilitamiento de esfuerzos multilaterales en materia de control de drogas.

"Ni los tratados de extradición, ni los procesos de certificación legislativa, ni los montos dedicados, ni las operaciones relámpago (al estilo de *Blast Furnace* en Bolivia en 1986), ni la retórica utilizada a nivel diplomático han conducido a mejorar los vínculos bilaterales o fortalecer las políticas conjuntas entre las diversas contrapartes. Las diferencias entre Washington y las capitales latinoamericanas se han multiplicado y no se han resuelto."⁸³

Esta política que reflejaba el interés de Estados Unidos para combatir el fenómeno fuera de sus fronteras, no tuvo cambios substanciales en la estrategia antinarcóticos de George Bush, quien además se inclinó por una mayor participación de las fuerzas militares en el combate al narcotráfico en otros países, de hecho, durante este gobierno se iniciaron trabajos dirigidos a establecer una estructura jurídica que permitiera incrementar la presencia militar en la guerra contra las drogas iniciada en el hemisferio. En este sentido, se propusieron políticas concretas de control de drogas para países productores, promoviendo una mayor cooperación entre los Departamentos de Estado, Defensa y Justicia a través de la DEA para llevar a cabo dichos programas.

⁸³Tokatlián, Juan Gabriel. "Reflexiones en torno a las drogas y la Seguridad Nacional: ¿La amenaza de la Intervención?" en Tokatlian, Juan y Bruce M. Bagley Comp. Economía y Política del Narcotráfico. Ed Uniandes Colombia 1990. p.360

En este contexto y de acuerdo a lo que establece la ley de 1988 el Departamento de Estado elaboró un informe denominado "Estrategia Internacional sobre el Control de Narcóticos", apareció por primera vez en 1989 y tenía como objetivo presentar un informe de la situación de la producción, tráfico y consumo de estupefacientes en el hemisferio.

La legislación de 1986 y de 1988 han sido el marco jurídico bajo el cual se ha desarrollado la política nacional de control de drogas estadounidense tanto en el ámbito nacional como en el internacional. La administración de George Bush puso en práctica las disposiciones de la legislación de 1988, la cual se caracteriza por ser más punitiva y represiva que la de 1986, convirtiendo al narcotráfico en uno de los temas más importantes de la agenda política de Estados Unidos tanto a nivel interno como externo.

Un componente importante de la política antidrogas para el hemisferio desarrollada con base en lo establecido en la legislación de 1988, fue el diseño de programas específicos de asistencia, técnica, militar y financiera, dirigidos a los países productores, entre éstos destacan los programas denominados *Security assistance*, *military assistance* y algunas formas de apoyo económico a través del programa denominado *Economic Support Funds-ESF*, los cuales en su mayoría fueron dirigidos a países andinos.

La administración Bush reconoció que el consumo de estupefacientes y los altos índices de criminalidad relacionados con éste representaban un grave problema para los estadounidenses, los estudios y estadísticas elaborados por las autoridades gubernamentales e instituciones independientes así lo reflejaban, de tal forma que era necesario aceptar que Estados Unidos ya no podía seguir combatiendo el problema únicamente fuera de sus fronteras, tratando de controlar las fuentes externas de abastecimiento, ya que el problema de las drogas se relacionaba cada vez más con la criminalidad y violencia registrada en el territorio nacional. Esta situación derivó en una mayor atención del gobierno respecto al consumo de estupefacientes, incorporando este tema entre los asuntos prioritarios de política interna.

La política antinarcóticos de esta administración tuvo un avance significativo al reconocer por primera vez que el problema debía enfrentarse desde un enfoque integral, el plan antidrogas de George Bush fue dado a conocer en enero de 1990 denominado: *Estrategia Nacional e Internacional para el Control de Drogas*, George Bush contaba con experiencia respecto a este tema, ya que desde 1981 había colaborado en los esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos, a través de su participación en la elaboración de distintos instrumentos legales relacionados con el consumo de drogas y la criminalidad.

En el ámbito operativo el Presidente Bush también contaba con amplia experiencia, ya que durante su periodo como Vicepresidente, estuvo a cargo de la Fuerza Operante del Sur de Florida, la cual tenía entre otras funciones realizar operaciones de intercepción.

A este plan antidrogas antecedió un intenso debate en círculos políticos y académicos respecto a la ineficacia de las medidas adoptadas durante la administración anterior, es decir, durante el gobierno de Ronald Reagan, también se cuestionó la tendencia a la militarización del combate a las drogas y la implementación de una fuerza antidrogas de carácter multilateral, mediante la cual se pretendía llevar a cabo acciones más energéticas en los países productores.

Esta última propuesta estaba sustentada en la teoría que el gobierno de Estados Unidos había desarrollado a finales de los ochenta, relativa a la supuesta vinculación de los movimientos subversivos con el tráfico de drogas. La existencia de esta "narcoguerrilla" como fue denominada en diversos círculos estadounidenses, traía como consecuencia que la "cruzada hemisférica contra las drogas" estuviera inevitablemente vinculada con actividades de contrainsurgencia en América Latina, sobre todo en Colombia y Bolivia, en donde a pesar del rechazo de los gobiernos de estos países, la relación insurgencia-narcotráfico generó una situación militarizada.

"En el Valle del Alto Huallaga en Perú, por ejemplo, no podemos pensar en desarrollar un buen programa antinarcóticos sin poder contar con unas condiciones apropiadas de seguridad. La policía nacional no puede luchar contra Sendero Luminoso mientras combate a los narcotraficantes, y existe una alianza entre los narcos y Sendero

Luminoso para brindarse apoyo, y este último se beneficia de la alianza porque obtiene fondos propios para mantener un ambiente seguro en Huallaga".⁸⁴

En este sentido, algunos importantes centros de investigación especializados con gran influencia en círculos de poder, denominados *think tanks*, señalaron la necesidad de poner impulsar acciones represivas contra el "narcoterrorismo" y las "narcoguerrillas", por lo menos así se desprende de documentos elaborados por el Center for Strategic Studies and International Studies de la Heritage Foundation y por el Comité Santa Fe II.

Durante este gobierno, una acción importante en el marco de la cooperación regional fue la convocatoria emitida por el mandatario estadounidense para celebrar la Cumbre Antidrogas de Cartagena el 15 de febrero de 1990 en donde se discutió la necesidad de promover el desarrollo económico en la región hemisférica y en cuya declaración se pudo observar un tímido reconocimiento de Estados Unidos respecto a su responsabilidad para controlar la demanda interna de drogas.

Sin embargo, en este foro se continuó condenando a los países productores promoviendo soluciones policíacas y militares en lugar de programas de asistencia económica y de desarrollo rural para combatir el incremento de la producción y tráfico de estupefacientes.

Desde la perspectiva de especialistas latinoamericanos, la política antinarcóticos del gobierno de George Bush tuvo un importante componente militar, ya que el Pentágono consideró la misión antinarcóticos como un objetivo prioritario para la seguridad nacional, de hecho en la Estrategia Andina se hizo hincapié en que por primera vez en la historia de Estados Unidos, la política antinarcóticos de este país consideró la participación de las fuerzas armadas de los países de la región como un elemento esencial para la lucha antinarcóticos en la zona.

Además la postura de la Oficina Nacional de Política contra las Drogas (ONDCP), encargada de coordinar los esfuerzos antinarcóticos de ese país, reflejaba la intención

⁸⁴Declaración del Subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos, Melvyn Levitsky expresada en 1990, citado por la Oficina de Asuntos Latinoamericanos en Washington en *¿Peligro Inminente?* Ed. Tercer Mundo Editores Colombia 1993. p.97

de una mayor injerencia estadounidense en asuntos internos de países latinoamericanos con el pretexto de asistencia en el combate a las drogas, la cual se daba en medio de un debate académico-político en torno a los valores, necesidades y margen de ejercicio de la intervención.

En este sentido, de acuerdo con información periodística dada a conocer en un diario colombiano en junio de 1989, Juan Gabriel Tokatlián señala que el Consejo Nacional de Seguridad, la CIA y el Departamento de Estado estudiaron acciones más agresivas y de mano dura para combatir el tráfico de drogas en los centros de producción y procesamiento: en breve, militarizar la lucha antidrogas en dichos sitios.⁸⁵

La estrategia de Bush sentó los precedentes para la elaboración de la política antinarcóticos del gobierno de William Clinton, esta administración retomó el enfoque integral para dar respuesta a la problemática, además muchos de los mecanismos puestos en marcha por el gobierno de Bush continúan siendo utilizados por el gobierno de Clinton, como la elaboración del informe del Departamento de Estado respecto a la situación del fenómeno de las drogas en el ámbito internacional, así como el proceso de certificación que califica los esfuerzos realizados por los gobiernos de distintos países en el combate al narcotráfico. De hecho el marco legal vigente durante la administración de William Clinton para la política antinarcóticos estadounidense se ha apegado a las legislaciones de 1986 y 1988.

3.2 La política de los Estados Unidos de América contra las drogas en el ámbito nacional

Las directrices de la política antinarcóticos en el ámbito nacional se establecen en la Estrategia Nacional par el Control de Drogas, (*National Drug Control Policy*) elaborada de acuerdo a lo estipulado en la *Anti-Drug Abuse Act of 1988* y cuya primera edición apareció en 1989.

⁸⁵Op. Cit. Tokatlian, Juan p. 362

En este documento se incorpora un diagnóstico de la situación del problema de las drogas en territorio nacional, sin embargo, la estructura del documento hace difícil la distinción entre elementos y objetivos de la política doméstica y de la política internacional, dado el importante componente internacional de la estrategia nacional. Además, diversas acciones que realizan las autoridades estadounidenses fuera de sus fronteras son consideradas como parte de la estrategia interna para reducir la demanda, de ahí que estos documentos elaborados anualmente por el Ejecutivo Federal, a través de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, incluyan apartados con objetivos e iniciativas en el ámbito externo. Por ejemplo, la *National Drug Control Strategy de 1989* contemplaba entre sus objetivos de política doméstica la ratificación de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 y de otros acuerdos internacionales en la materia.⁸⁶

La sección 1004 del Título I referente a la coordinación de la Política Nacional de Control de Drogas de la legislación de 1988 establece la creación de un organismo con la facultad de coordinar los esfuerzos nacionales en la materia. Con base en esta disposición, en 1989 se creó la Oficina de Política Nacional de control de Drogas (ONDCP), la cual también tiene como función elaborar anualmente el documento nacional que rige la política de control de drogas estadounidense.

El Director de la ONDCP ha sido comúnmente denominado *Zar antidrogas*, las atribuciones de esta figura fueron muy debatidas dentro del *establishment* norteamericano durante la administración Bush, al término de esta se dio un importante debate en torno a las atribuciones y al presupuesto que se le destinaria a dicha oficina, llegó incluso a pensarse en su desaparición, dado que su existencia no había representado en realidad una mayor coordinación entre las dependencias del Ejecutivo Federal encargadas del control de drogas.

Con un considerable recorte presupuestal, esta oficina ha seguido funcionando, constantemente ha sido protagonista de conflictos internos entre la burocracia estadounidense para asegurar el control de la política nacional antinarcóticos. La ONDCP depende directamente de la Casa Blanca y para acciones de política exterior, en

⁸⁶ Cfr. *National Drug Control Strategy*, 1989, The White House p. 60

principio, debe coordinarse con los departamentos de Justicia y Estado, con este último a través del *Bureau of International Narcotics Matters.*, sin embargo, la existencia de diversas agencias, oficinas y divisiones para abordar temas de control de drogas en estas dependencias, ha dificultado la consolidación de un sistema eficiente de coordinación.

El director es designado por el Presidente y es el principal asesor del mandatario estadounidense en el tema de control de drogas, por lo que participa frecuentemente en las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional.

La política doméstica se conforma de estrategias para la reducción de la oferta y la demanda, las cuales se plantean con base en la legislación de 1988 y otras legislaciones que contemplan disposiciones en la materia. Esta política contempla un amplio contenido de acciones dirigidas a la reducción de la demanda y a la violencia vinculada con las drogas, entre las cuales se consideran programas de tratamiento y prevención, así como en el mejoramiento del sistema de procuración de justicia y los sistemas de inteligencia y programas de investigación a nivel local y estatal.

Los cuatro problemas más graves que se presentan en el territorio estadounidense son: el elevado índice de consumo, el incremento de zonas que se incorporan a la producción, (especialmente de marihuana y drogas sintéticas) y el crimen y violencia vinculados a las drogas. Al respecto, en los últimos años se ha identificado a la ciudad de Washington como la ciudad más peligrosa de Estados Unidos.

Para enfrentar estos problemas, el Gobierno Federal concentra sus acciones en la reducción de la demanda a través de políticas preventivas y represivas. Además, se ha desarrollado programas de erradicación de cultivos de marihuana con la colaboración de autoridades estatales, principalmente en Kentucky, Oklahoma, Tennessee, Illinois, Hawai, Connecticut y California, en donde se concentra la producción de esta planta tanto en lugares cerrados (*producción indoors*) como en cultivos al aire libre (*outdoors*).

Las autoridades federales han afirmado que la mayor parte de la marihuana que se consume en territorio estadounidense es producida en el exterior, sin embargo, la

preocupación por desarrollar este tipo de programas de erradicación, así como informes de instituciones independientes, han demostrado que la producción de drogas también es una realidad en territorio estadounidense, por ejemplo, de acuerdo con el Instituto Nacional de Padres de Familia para la Educación Antidrogas, en 1989 la cosecha de marihuana había sido mayor a la de maíz, ya que la primera se estimaba en 19 mil millones de dólares en tanto que la de maíz sólo representaba 11 mil millones de dólares.⁸⁷ Esta tendencia ha continuado a pesar de los programas de erradicación puestos en marcha por las autoridades federales.

Una acción importante dentro de la estrategia nacional de control de drogas es el desarrollo de un programa denominado High Intensity Drug Trafficking Areas (HIDTA), que consiste básicamente en la identificación de puntos estratégicos frecuentemente utilizados para ingresar y distribuir drogas en territorio estadounidense. El programa comprende el fortalecimiento de las acciones de las autoridades encargadas de procuración de justicia en las ciudades en donde operan las principales bandas de distribución de drogas.

El combate al problema de las drogas se lleva a cabo a través de la coordinación de diversas instancias federales competentes.⁸⁸ y se concentra en la reducción de la demanda; después en la erradicación de cultivos ilícitos y finalmente en la persecución de bandas menores dedicadas a la distribución de drogas.

En la aplicación de la política de control de drogas doméstica participan una gran cantidad de dependencias gubernamentales en los distintos niveles, federal, estatal y local, esta estructura dificulta la coordinación entre las dependencias y la identificación precisa de la asignación anual de recursos financieros a cada dependencia para ejecutar acciones en el ámbito de su competencia.

⁸⁷Cfr. Dornbier, Manú. *La Guerra de las Drogas*, Ed. Grijalbo, México 1991 p.45

⁸⁸Aquí nos referimos a: Department of Defense, Department of State, Department of Agriculture, Department of Education, Department of Health and Human Services, Department of Housing and Urban Development, Department of the Interior, Department of the Treasury, Department of Labor, Department of Transportation, Department of Commerce, Department of Veteran Affairs y Department of Energy. Estas instancias gubernamentales colaboran en el combate a las drogas en las áreas que son de su competencia.

La dependencia más importante es la Drug Enforcement Administration (DEA), la cual fue creada en 1973 y depende directamente del Departamento de Justicia. Esta agencia se encarga de garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de producción, elaboración y distribución de sustancias ilícitas; las acciones de esta dependencia se complementan con otra instancia que depende también del Departamento de Justicia, el Federal Bureau of Investigation (FBI). Asimismo, en estas labores se incorpora el Departamento del Tesoro participando activamente a través del Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms (ATF), el Customs Service y el International Revenue Service.

Un esfuerzo coordinado de las diversas instancias que participan en la política antinarcoóticos ha sido la instrumentación del programa denominado *Organized Crime Drug Law Enforcement Task Force Program* (OCDETF), el cual consiste en la creación de grupos de trabajo en los que participan diversas agencias federales y oficinas estatales y locales con el fin de llevar a cabo tareas específicas para la persecución o investigación de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. El programa opera mediante grupos de trabajo en trece regiones: Nueva York, Boston, Detroit, Baltimore, Atlanta, Miami, Houston, San Louis, Chicago, Denver, San Diego, Los Angeles y San Francisco. Este programa se considera como un logro importante de cooperación interinstitucional en cuanto a acciones de carácter operativo.

El control de las sustancias y precursores químicos se encuentra establecido en la *Chemical Diversion and Trafficking Act 1988*. Para la ejecución de las disposiciones contenidas en esta legislación se instrumentó un programa denominado "Operation Chemcon". Este programa prevé la participación de la DEA como agencia coordinadora de los esfuerzos de control, apoyada por el Servicio de Aduanas. En la *Estrategia Nacional para el Control de Drogas de 1990* se establece que de acuerdo con la legislación antes mencionada es de la competencia del Procurador General perseguir este ilícito.

Para la reducción de la producción doméstica de marihuana, el gobierno ha instrumentado programas de erradicación con la participación de diversas agencias

federales entre las que destacan el Servicio Forestal, El Servicio del Parque Nacional, la Oficina de Asuntos Indígenas y la Oficina de Administración de la Tierra.

Para reducir la demanda de drogas el gobierno ha instrumentado programas de prevención y tratamiento, ha implementado también un sistema público de atención a la farmacodependencia coordinado por el Departamento de Salud, puede decirse que Estados Unidos tiene una gran experiencia en el desarrollo de este tipo de programas dada la permanencia del consumo de drogas en su población. En este campo participan también la Administración para el Alcohol, Abuso de Drogas y Salud Mental así como la Oficina de Tratamiento y Mejoramiento; el Departamento para Asuntos de Veteranos, la Oficina para la Prevención del Abuso de Sustancias y el Instituto Nacional de Abuso de Drogas (NIDA).

Dada la importancia que el consumo de drogas ha tenido entre la sociedad estadounidense, el sector privado se ha incorporado directamente en el desarrollo de campañas antidrogas dirigidas a la población joven, mientras que instituciones académicas han llevado a cabo una destacada labor en cuanto al estudio de las tendencias de consumo de drogas en Estados Unidos.

La aplicación de la ley en materia de control de drogas a nivel nacional se complica en el sistema político estadounidense, caracterizado por una estructura federal de gobierno, la cual no facilita la existencia de un marco legal uniforme para sancionar los delitos relacionados con el uso, tráfico y distribución de drogas y sustancias ilícitas, ya que en cada Estado de la Unión Americana se ha desarrollado legislación para atender estos ilícitos, por ejemplo, el hecho de que varíe la penalización de la posesión de pequeñas cantidades de droga en algunos estados complica las acciones de las agencias federales encargadas del combate a las drogas.

Al respecto, la *Estrategia Nacional de 1992* reconoció que en algunos estados ya se había promulgado "legislación muy eficaz". En el apéndice C de este documento se advierte que los estados que no adopten disuasivos legales mientras que las legislaciones de entidades vecinas son enérgicas, se pueden convertir en paraísos para la actividad de las drogas. En este sentido, la estrategia recomienda una lista de

provisiones a considerar por las jurisdicciones estatales respecto a los códigos penales, a la ley de avios de drogas de 1979, intercepción de líneas telefónicas, asociación ilícita, lavado de dinero y control de precursores y sustancias químicas.

Para atender delitos vinculados con las drogas se han desarrollado marcos jurídicos específicos, algunos de los cuales son vanguardistas con relación a los marcos jurídicos de los países latinoamericanos en estas materias. A nivel federal además de la Ley Antinarcoóticos de 1988 que es la base del marco jurídico federal en materia de drogas y tiene disposiciones relativas al ámbito internacional existen otras legislaciones que regulan y sancionan los delitos relacionados con el tráfico de drogas como la Ley del Secreto Bancario de 1970, la Ley Financiera (lavado de dinero), la Ley de Autorización de la Defensa de 1989 y la Ley Anticrimen de 1994 en materia de tráfico de armas.

3.3 La situación del problema de las drogas en Estados Unidos.

3.3.1 El consumo de estupefacientes

El consumo de estupefacientes en Estados Unidos ha sido desde inicios de este siglo un problema con matices distintos en su sociedad; el uso de determinado tipo de droga como marihuana, heroína o cocaína ha variado durante la historia contemporánea del país, en algunos casos se ha vinculado con momentos históricos de la potencia hegemónica, como el triunfo o derrota en contiendas militares, o con movimientos culturales importantes.

Según datos oficiales, se tiene conocimiento que en los sesentas menos del 5% de la población había tenido experiencias con drogas ilícitas como marihuana, hachís, inhalantes, alucinógenos, heroína y uso no médico de psicoterapéuticos. En los setentas este porcentaje se incrementó a 10%, principalmente por usuarios menores de 25 años. En la década de los ochenta, la población que usaba algún tipo de droga presentó un rápido incremento, en 1988 se estimó que 36.6 % de ciudadanos estadounidenses con edad de 12 años en adelante, (aproximadamente, 72.5 millones) reportó el uso de alguna sustancia ilícita.

De acuerdo con datos del Departamento de Estado, de 1988 hasta 1994, el gobierno de Estados Unidos gastó 52 billones de dólares en acciones para disminuir el consumo de drogas ilegales, cifra mucho menor respecto a la estimación del gasto de los estadounidenses en la adquisición de drogas, ya que según un estudio del Bureau of International Narcotics Matters de la misma dependencia, los consumidores estadounidenses gastaban anualmente 28 billones de dólares en cocaína, 68 billones en marihuana, y entre 10 y 12 billones en heroína⁸⁹.

Estudios independientes habían calculado a mediados de la década de los ochenta que los estadounidenses gastaban anualmente 150 billones de dólares para comprar drogas.⁹⁰

Estas cifras son representativas en cuanto a los índices de consumo en Estados Unidos, si además, se consideran las encuestas elaboradas por el National Institute on Drug Abuse (NIDA), cuyos datos arrojan un considerable incremento de personas que informaron haber consumido cocaína una vez o más por semana.

De acuerdo con Samuel del Villar, en 1986 la demanda de narcóticos entre la población estadounidense se estimaba en 110 mil millones de dólares anuales (2.9% del PIB de Estados Unidos). El estudio elaborado por del Villar presenta un cálculo entre "20 ó 25 millones de fumadores de marihuana, 25 millones de personas que han probado la cocaína, 6 millones que la consumen regularmente, y medio millón de heroínómanos, la drogadicción en Estados Unidos es un fenómeno alarmante".⁹¹

Respecto a índices de consumo en Estados Unidos, el Jefe de la Oficina Nacional de Política contra las Drogas, William Bennett, citó en 1989 datos contenidos en la National Survey on Drug Abuse elaborada por el National Institute On Drug Abuse (NIDA), que indicaban un dramático descenso en el consumo de drogas, de 23 millones

⁸⁹ Perl, Raphael Francis, en International Handbook on Drug Control p.68

⁹⁰ Bagley, Bruce Michael. "La Guerra de Estados Unidos a las Drogas" en Economía y Política del Narcotráfico. Ed. UNIANDES Colombia 1990 p.371

⁹¹ Del Villar, Samuel "La Narcotización de la Cultura en Estados Unidos y su Impacto en México", en México-Estados Unidos, 1985. Seckely, Gabriel. Comp. Ed. Colegio de México, México 1986 p.63

en 1985 a 14.5 millones en 1988, el uso de marihuana y cocaína había decrecido entre 36 y 48% en ese mismo periodo.⁹²

Para 1991 Rhodes W. Scheiman y K. Carlson asesores de la Oficina Nacional de Política contra las Drogas, estimaron que la población estadounidense había destinado 49 billones de dólares para comprar drogas, distribuidos de la siguiente manera: 30 billones en cocaína, 9 billones en heroína, 8 billones en marihuana y 2 billones en otras drogas (sustancias) legales e ilegales.⁹³

Para contar con un diagnóstico respecto a las tendencias del consumo de drogas que se presentan en la sociedad estadounidense, a través del Departamento de Salud, el gobierno puso en marcha una serie de programas basados en la investigación y aplicación de encuestas especializadas en la población.

La fuente de información más importante respecto a la prevalencia e incidencia de consumo de drogas entre los estadounidenses es la encuesta realizada por el Departamento de Salud, denominada *National Household Survey on Drug Abuse* (NHSDA). También se han desarrollado otros mecanismos de estimación aplicados a población específica como la *High School Senior Survey*, encuesta aplicada a estudiantes de último grado de secundaria, el programa *Monitoring the Future*, (MTF) con información respecto a los avances en el control de consumo de drogas de acuerdo a los programas de tratamiento y el sistema *Drug Abuse Network*, que recopila información de pacientes en hospitales que reciben tratamiento relacionado con el consumo de drogas, e incluye también un reporte de los casos de emergencia en los hospitales por consumo de algún tipo de droga.

Al analizar los resultados de estos mecanismos, se observó inconsistencia respecto a los datos contenidos en los estudios, en gran parte debido a la metodología aplicada, de tal manera que se dificulta establecer cual es la situación real de la farmacodependencia en Estados Unidos. Por ejemplo, estudios realizados por

⁹² Cfr. Zimring, Franklin E. and Gordon Hawkins. The Search for Rational Drug Control Ed. Cambridge University Press. U.S.A p.5

⁹³ National Drug Control Strategy, February 1994, The White House. p.12

instituciones gubernamentales sobre el uso y abuso de drogas ilícitas indican que en los últimos 20 años se ha registrado una tendencia decreciente, sin embargo no coinciden con estudios independientes que estiman un incremento considerable en el consumo de drogas en el país.

Otro factor que explica imprecisiones respecto a la situación del consumo en Estados Unidos y los estudios oficiales, es el hecho de que diversos sectores de la población no están considerados para la aplicación de estas encuestas y en una gran parte de ellos se registra una tendencia de consumo de drogas muy alta, por ejemplo, grupos marginados, *homeless* y población reclusa en cárceles.

Por ejemplo, según el Departamento de Salud, en 1991 el uso de marihuana en la población de entre 12 y 17 disminuyó de 12% en 1979 a 6.4% en 1988, esta instancia gubernamental también estimó que en 1988 los jóvenes pertenecientes a este grupo fumaron y bebieron menos que la población de esta edad en 1985. Un estudio con la misma tendencia fue realizado sobre el consumo de cocaína.

Sin embargo, estudios de especialistas calculaban en 1989 que en Estados Unidos existían alrededor de 14 millones de consumidores de cocaína, no adictos, mientras que 40 millones la habrían consumido en alguna ocasión, señalando que el consumo de estupefacientes prevalece, además se ha incorporado el uso de nuevas drogas como el crack (preparado de cocaína para fumar) y el ecstasy (que tiene efectos parecidos al LSD y a la cocaína) de tal modo que en la actualidad se ha llegado a identificar a Estados Unidos como el mercado más importante de drogas a nivel mundial con un estimado anual de 108 billones de dólares por concepto de compra de drogas.⁹⁴

Si bien es difícil la obtención de cifras precisas respecto al consumo de drogas en Estados Unidos, estudios de instituciones independientes estiman que 25 millones de estadounidenses han usado drogas por lo menos una vez en su vida, lo cual representa entre otras consecuencias, una elevada cantidad de recursos financieros destinados por

⁹⁴Esta cifra aproximada la manejan Bruce Zagaris y Scott MacDonald en su estudio International Handbook on Drug Control citando fuentes del Bureau of International Narcotics Matters del Departamento de Estado de EUA.

esta población para obtener estas sustancias. Estos recursos se suman a los erogados por el gobierno federal para la atención de los adictos.

Las drogas de uso más frecuente son la heroína que reduce la sensibilidad al dolor y causa sueño, la cocaína que es un potente estimulante y acelera la presión sanguínea, la marihuana que incrementa los niveles de sensibilidad y el apetito, el ácido lisérgico conocido como LSD que incrementa la presión sanguínea, acelera el ritmo cardíaco y aumenta la temperatura y la Phencyclidina conocida como PCP, que tiene efectos parecidos a los del LSD, esta droga en fuertes dosis puede causar convulsiones, coma o hasta la muerte.

La marihuana continúa siendo una importante vía para el consumo de otras drogas, como la cocaína, es decir que gran parte de los individuos que reportan ser consumidores de drogas, inician la adicción con marihuana y posteriormente experimentan el uso de otras sustancias. De acuerdo con el Departamento de Salud y Servicios Humanos 3 o 4 individuos de los que habían usado esta droga por lo menos 200 veces, reportaron consumo de cocaína, mientras que en aquellos que no habían utilizado marihuana se reportó solo el .5% que había usado cocaína.⁹⁵

Durante el gobierno de William Clinton, el consumo de heroína, cocaína y sus derivados como el "crack", (preparación de cocaína para fumar) se incrementó considerablemente. Además, se observó una tendencia de los adictos a la cocaína a sustituir sus hábitos de consumo por la heroína. Esta situación ha sido considerada por las autoridades como grave, toda vez que según estimaciones académicas, el uso de heroína en sus nuevos métodos, fumada o "absorbida", ha roto los récords de consumo en toda la historia del país, señalando que el número de consumidores de heroína es de 600 mil y el número de adictos a la cocaína es de 2.1 millones.

Datos oficiales contenidos en la National Household Survey on Drug Abuse correspondientes a 1990 estimaron que un millón, 650 mil estadounidenses habían

⁹⁵Drug Abuse and Drug Abuse Research. The Third Triennial Report to Congress from Secretary, Department of Health and Human Services. U.S. Department of Health and Human Services U.S.A 1991 p.131

admitido haber usado alguna vez heroína incrementándose esta cifra a 2 millones, 880 mil para 1991, lo que representa un incremento del 75%. Mientras que para la cocaína el comportamiento fue el siguiente: para 1991 se incrementó más de 1.4 millones representando un incremento del 56% con respecto a 1988.⁹⁶

En 1993 un informe de la corporación RAND (una de las organizaciones "Think Thank" con mayor influencia en materia de política en Estados Unidos) indicó que los estados de Virginia y Maryland reportaban el registro de consumo de drogas más elevado comparados con el resto de las zonas suburbanas del país. Contrario a lo que establecían datos oficiales, un año después, en 1994 un estudio de la Universidad de Michigan indicó que la población afroamericana reportaba un bajo índice de consumo de drogas en comparación con el resto de la población.

Como se mencionó anteriormente para desarrollar un diagnóstico de la situación del consumo de drogas en el país, existen varios sistemas de información y recopilación de datos sobre farmacodependencia, aplicados en distintos sectores de la población, como la National Drug Survey on Drug Abuse, esta encuesta se realiza anualmente y se basa en entrevistas realizadas a personas en sus hogares y no contemplan visitantes, población de las cárceles o en otras instituciones por lo que puede deducirse que los resultados no reflejan la situación del consumo a nivel nacional, ya que solo se aplica a determinados grupos, subestimando la situación real de la farmacodependencia en Estados Unidos.

Existen una serie de instituciones que abordan el problema de la farmacodependencia y realizan estudios y diagnósticos sobre el uso y abuso de drogas en la población estadounidense, sin embargo, en muchos de los casos los resultados no coinciden con la situación real debido a que las muestras que se utilizan no son representativas de los usuarios de drogas.

⁹⁶Cfr. *America's Drug Strategy: Lessons of the Past... Steps toward the Future*. Paper prepared by the Majority Staffs of the Senate Judiciary Committee and the International Narcotics Control Caucus. Abril 1993 p. 10

En este sentido, la Encuesta de Estudiantes en el último Año de Preparatoria y la Red de Alerta sobre el Abuso de Estupefacientes, son programas que también proporcionan información sobre la farmacodependencia y operan bajo la supervisión del Instituto Nacional de Abuso de Estupefacientes (NIDA); sin embargo, los resultados que arrojan los programas antes mencionados tienen un enfoque conservador lo que limita la obtención de resultados que reflejan la situación real del consumo de estupefacientes en el país.

3.3.2 La producción y el tráfico de drogas

Aun cuando el gobierno de Estados Unidos considera que la producción de drogas consumidas en su territorio es de origen externo, se tiene conocimiento de que la producción de drogas en ese país alcanza cifras importantes.

Las autoridades estadounidenses se muestran reservadas para reconocer que en los últimos años se ha presentado una expansión de la producción de drogas en territorio nacional, particularmente de marihuana.

Si bien existen escasos informes oficiales que incorporan datos respecto a la producción doméstica a detalle, como lo hacen con la producción de países del hemisferio, estudios de instituciones independientes estiman que el territorio estadounidense se ha incorporado de manera importante a la producción mundial de drogas, principalmente de marihuana y drogas sintéticas, de hecho se asegura que Estados Unidos se ha convertido en el principal productor de marihuana a nivel mundial y que más del 50 % del consumo de esta droga se satisface con la producción doméstica.

Estimaciones de la DEA señalan que la cuota de producción nacional de marihuana en el mercado interno se incrementó de 12% en 1984 a 25% en 1989 y recientes estimaciones apuntan que la oferta de esta droga podría haberse incrementado al 50%. De acuerdo con estimaciones realizadas en 1990 por el *National Narcotics Intelligence Consumers Committee*, la producción total de marihuana en territorio estadounidense para 1989 y 1990 fue de entre 5 mil 500 y 6 mil 600 toneladas, lo que colocaba a Estados Unidos como el segundo productor más importante de esta

droga, después de México del cual se estimó una producción para 1989 de 33 mil 220 hectáreas y de 21 mil 687 hectáreas para 1990.⁹⁷

La zonas de producción de marihuana se localizan principalmente en Kentucky, Oklahoma, Tennessee, Illinois, Hawaii, California y Connecticut. La producción correspondiente a los cuatro primeros estados fue estimada recientemente en 6,000 a 7,000 toneladas métricas lo que colocaría a Estados Unidos como el principal productor de esta droga en el mercado internacional. (ver anexo 4)

Además, la producción de drogas sintéticas es otra actividad en la que las organizaciones criminales que operan en territorio nacional han incursionado en los últimos años, este incremento se encuentra vinculado también a la experimentación de jóvenes con drogas "nuevas", es decir, que se registra producción de drogas sintéticas de diseño para su propio consumo. Existen registros de la DEA que identifican el incremento de laboratorios clandestinos que producen metanfetamina en estados del sur, principalmente en California.

Para presentar un panorama de la situación del tráfico y de la distribución de sustancias ilícitas en territorio estadounidense se consultó la Estrategia Nacional de 1992, la cual hace referencia al programa denominado *High Intensity Drug Trafficking Areas* (HIDTA). Con base en la sección 1005 de la *Anti-Drug Abuse Act de 1988*, este programa establece que son HIDTA aquellas localidades de Estados Unidos que funcionan como importantes centros de abastecimiento y distribución de drogas en el ámbito nacional, las ciudades que han sido identificadas bajo esta categoría son Nueva York, Miami, Houston y Los Angeles. En 1994 se incorporó la región metropolitana de Washington-Baltimore a esta categoría. (ver anexo 4)

La legislación de 1988 dispone que a las regiones identificadas como HIDTA, se le deberá asignar asistencia adicional para llevar a cabo programas locales de control de drogas.

⁹⁷National Narcotics Intelligence Consumers Committee Report (NNICC) Junio 1991. p. 32

Otro programa puesto en marcha durante la administración Bush que revela la expansión de las actividades de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas en territorio estadounidense es el *Organized Crime Drug Enforcement Task Force* (OCDETF) el cual funciona con la colaboración de 9 instancias federales, y como se mencionó anteriormente se lleva a cabo en 13 regiones.

A través de estos programas se ha detectado en los últimos años que las organizaciones criminales que operan en el hemisferio han encontrado nuevas vías y medios para evadir las leyes y los sistemas de vigilancia implementados para impedir el ingreso de drogas a Estados Unidos. El éxito de las acciones de intercepción promovidas por Estados Unidos, tales como la instalación de radares en Centroamérica y el Caribe, así como las acciones de intercepción aérea, han generado que los grupos delictivos busquen otras rutas de tráfico, menos vigiladas, para llevar a cabo sus operaciones. En este sentido, se observó a principios de los noventa una considerable disminución de operaciones aéreas que tenían como finalidad ingresar drogas a territorio estadounidense, los narcotraficantes buscaron entonces combinar operaciones aéreas con tráfico terrestre o marítimo para cumplir sus objetivos, es decir, que se incrementó la utilización de vías terrestres que pasaban por territorio mexicano para ingresar drogas a Estados Unidos.

Al modificarse las rutas de tráfico de drogas, México se convirtió en el punto de tránsito obligado para el abastecimiento del mercado norteamericano. En este sentido, diversos informes oficiales han señalado que la región de la frontera con México se ha convertido en una importante puerta de entrada de drogas e inmigrantes indocumentados hacia el vecino país del norte. La franja comprendida entre el Valle Imperial y Caléxico cercana a San Diego, así como el corredor de Ciudad Juárez-El Paso y Santa Fe-Chihuahua se han identificado como los nuevos corredores del tráfico terrestre de drogas por los que transitan principalmente cargamentos de cocaína. El puente Santa Fe- Chihuahua ha sido utilizado recientemente para transportar marihuana y heroína. Otros puntos fronterizos también utilizados con estos fines son Santa Teresa Anapra, Sundland Park y Columbus.

La distribución de drogas en territorio estadounidense se realiza a gran escala principalmente en ciudades como Nueva York, Miami, Boston y San Francisco, las cuales se han convertido en los principales centros de venta de sustancias ilícitas, lo que ha derivado en un incremento en los niveles de violencia y criminalidad en esas ciudades.

Los informes elaborados por las autoridades estadounidenses respecto a la distribución de drogas, hacen continuamente referencia a la existencia de bandas organizadas de origen extranjero, principalmente latinoamericano y asiático. Estos informes, generalmente elaborados por la DEA presentan una visión parcial del problema, en tanto no consideran la participación de nacionales en organizaciones criminales que operan a gran escala.

3.4 La política contra las drogas en el ámbito internacional

Estados Unidos se ha caracterizado por ejercer una política activa en materia de control de drogas en el ámbito internacional, promoviendo iniciativas concretas para el control del lavado de dinero, desvío de sustancias y precursores químicos, combate a organizaciones criminales y fortalecimiento de instituciones gubernamentales encargadas del control de drogas. En algunos casos, este país ha influido directamente en el desarrollo de las políticas antinarcoóticos de otros países, principalmente promoviendo el fortalecimiento de instituciones gubernamentales y del marco jurídico para sancionar delitos vinculados con el narcotráfico.

La política internacional de control de drogas de Estados Unidos se establece en las disposiciones contenidas en el Título IV de la *Anti-Drug Abuse Act de 1988*, el cual se conoce como *International Narcotics Control Act of 1988*. Los principales objetivos de control en este ámbito son cuatro: 1) la erradicación de cultivos en zonas productoras; 2) los programas de intercepción en zonas de producción y países considerados como puntos de tránsito; 3) la cooperación internacional y 4) la certificación de los principales países productores y de tránsito.

El objetivo más importante de la estrategia internacional es la reducción de las zonas de cultivo y producción de estupefacientes, el cual se lleva a cabo a través de programas de asistencia técnica y material para la reducción de la producción, incorporando programas específicos de erradicación. En 1989, el gobierno de Estados Unidos instrumentó programas de erradicación de marihuana, cocaína y opio en 14 países. Estos programas se basaron en la administración de herbicidas químicos, asistencia técnica, equipo especializado y sistemas de fumigación aérea.

El segundo objetivo de la estrategia internacional es asistir a los gobiernos latinoamericanos para incrementar sus capacidades de detección y decomisos de drogas, con el fin de evitar que los cargamentos ingresen a sus territorios. Para lograr este objetivo, el gobierno estadounidense ha diseñado programas dirigidos a la capacitación de los organismos gubernamentales nacionales encargados de esta tarea, contemplando también programas de asistencia técnica y material. En este sentido, la DEA ha tenido una participación fundamental tanto en el diseño como en la ejecución de dichos programas fuera de las fronteras de Estados Unidos.

El tercer elemento comprende la cooperación internacional, en este ámbito el gobierno de Estados Unidos ha mantenido una participación activa, promoviendo iniciativas diplomáticas tanto a nivel bilateral como multilateral que contribuyan al diseño de marcos jurídicos, acuerdos bilaterales y multilaterales para asistencia jurídica mutua y mecanismos de colaboración dirigidos al fortalecimiento de la cooperación de los países en el combate a la producción y tráfico de drogas, así como de delitos relacionados con el narcotráfico.

Estados Unidos ha promovido la instalación de foros y grupos de trabajo multilaterales para abordar aspectos específicos del problema de las drogas, particularmente para analizar y discutir propuestas de cooperación tendientes a combatir el lavado de dinero y el desvío de sustancias químicas frecuentemente utilizadas para producir drogas. En este sentido, Estados Unidos ha utilizado frecuentemente a la CICAD, Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas de la OEA, para proponer mecanismos específicos de control.

El cuarto objetivo de la política internacional de Estados Unidos es verificar los esfuerzos de los países para combatir el problema de las drogas, disposición contenida en la *Anti-Drug Abuse Act of 1986* e incluida en la *Anti-Drug Abuse Act of 1988*. En este sentido, el gobierno de este país se ha mostrado interesado en que los países productores o de tránsito, principalmente del hemisferio, lleven a cabo acciones de control con base en lo que establece la Convención contra el Tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

La verificación llevada a cabo de manera unilateral por Estados Unidos, se hace anualmente mediante el proceso de Certificación. A través de un informe anual elaborado por el Departamento de Estado, se presenta un análisis de la situación de las drogas y de los esfuerzos de control en los principales países productores o de tránsito, el Ejecutivo estadounidense debe presentar este informe al Congreso para su aprobación. Esa verificación o calificación ha generado conflictos en las relaciones bilaterales de Estados Unidos con los países del hemisferio, ya que el Congreso estadounidense debe aplicar sanciones de tipo financiero y comercial a los países productores o de tránsito que, desde la perspectiva estadounidense, no han llevado a cabo acciones satisfactorias en materia de cooperación internacional o no han tenido resultados positivos en cuanto a su política nacional de control de drogas.

El documento que presenta el diagnóstico de la situación del problema de las drogas, así como de los esfuerzos de control en los países productores o de tránsito, se denomina *International Narcotics Control Strategy Report*, es elaborado por la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos (Bureau of International Narcotics Matters) que depende directamente del Departamento de Estado.

Este documento se presenta anualmente y contiene un análisis de la situación del tráfico de drogas en el ámbito internacional, así como de las diversas acciones llevadas a cabo por las autoridades gubernamentales para enfrentar el fenómeno de las drogas. El informe presenta desde la perspectiva estadounidense un panorama internacional de la situación de la producción, tráfico y distribución de drogas, sin incluir algún apartado referente a la situación en Estados Unidos, ni un análisis de la política doméstica de control de drogas. De tal forma que se le ha otorgado mayor importancia a la fase de

producción dentro de la dinámica internacional del narcotráfico, sin considerar que el consumo de drogas es un factor fundamental de esta dinámica.

3.5 La política de control de drogas de William Clinton

Al finalizar la administración de George Bush se generalizaron las críticas en algunos círculos de opinión de la sociedad estadounidense, respecto a la política de control de drogas que su gobierno había llevado a cabo, ya que no se habían logrado gran parte de las metas planteadas desde la Estrategia Nacional de 1989, particularmente en lo referente a la política doméstica y a la reducción de la demanda, dado que la reducción en el número total de consumidores de drogas, no significó necesariamente la reducción del volumen de drogas consumido en ese país.

En este sentido, funcionarios de la nueva administración también emitieron opiniones negativas respecto al esfuerzo de George Bush, señalando que después de más de seis años de iniciada la guerra contra las drogas, no se reportaban resultados significativos en la reducción del flujo de drogas hacia Estados Unidos.

La preocupación de la sociedad estadounidense en torno al problema de las drogas, se convirtió en un factor importante de presión que con el tiempo llevaría al Presidente William Clinton a buscar la reorientación de algunos elementos de la política nacional de control de drogas.

Al iniciar la administración Clinton, diversos sectores de la sociedad estadounidense demandaban una política decidida contra las drogas, que pusiera mayor énfasis en el combate al consumo y a los altos índices de violencia y criminalidad relacionados con las drogas, lo anterior como consecuencia del fracaso de la estrategia de George Bush para solucionar estos problemas en el territorio nacional.

La presión ejercida por importantes grupos de interés defensores de distintas tendencias respecto a la atención del problema, se intensificó durante los primeros meses de la nueva administración, Clinton no había emitido un pronunciamiento concreto

respecto a la línea que su gobierno seguiría para enfrentar el problema de las drogas. De hecho algunos especialistas consideraron que el tema no era un asunto prioritario de la agenda política nacional y que el fenómeno de las drogas se insertaría como un tema más de la agenda, con el fin de disminuir la importancia política que durante la administración Bush se le dio al problema del narcotráfico.

Por ejemplo, en una reunión sobre el futuro probable de la política de Estados Unidos en materia de drogas organizado por el Instituto Jefferson⁹⁸ en noviembre de 1992, se señaló que el tema de la lucha contra las drogas pasaría a un segundo nivel de atención, por lo menos durante el inicio del gobierno de William Clinton, ya que existían otros temas prioritarios de la agenda política de Estados Unidos, como la política económica y la política social. Asimismo, los participantes en la reunión -la mayoría demócratas- coincidieron en señalar que el tema de la lucha contra las drogas se había politizado por culpa de las administraciones republicanas y que el objetivo principal de la administración Clinton en este sentido sería despolitizarlo, es decir, no se buscaría la simpatía popular mediante el manejo de cifras estadísticas relativas a los logros y éxitos, ni tampoco se usaría como medida de presión política contra otros países,⁹⁹ esta podría haber sido una muy buena intención, sin embargo, el tratamiento del tema permaneció como un mecanismo de presión respecto a países hemisféricos, incluyendo a México.

Al respecto, la estrategia interina buscó restar el factor de presión política al reconocer que ".....el problema de las drogas es nacional. Las drogas no son un problema únicamente de los pobres, o de las minorías, o de los residentes de las ciudades. De hecho, la mayoría de los ciudadanos no tienen problemas de uso de drogas, pero son víctimas de quien las usa. El problema tampoco es liberal o conservador, ni Republicano o Demócrata",¹⁰⁰

Durante el primer año del gobierno demócrata, el tema fue nuevamente objeto de debate político por otras razones, el Ejecutivo Federal había anunciado su intención de

⁹⁸Importante Organización *Think Tank* dedicada a la investigación de temas judiciales

⁹⁹ Agregaduría de la PGR en la Embajada de México en Washington D. C. Nota Informativa... 16 de Noviembre de 1992 (mimeógrafo)

¹⁰⁰Breaking The Cycle of Drug Abuse, Interim National Drug Control Strategy, Office Of National Drug Control Policy. sep. 1993 p2

dar nuevas atribuciones a la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas, nombrando a su director como miembro del gabinete, de tal forma que el "zar antidrogas" tendría un nivel de Secretario de Estado, o Ministro. Además, al inicio de su mandato había planteado la posibilidad de reducir el presupuesto destinado a esta oficina, lo que fue interpretado como una falta de interés respecto al problema de las drogas. Estos anuncios provocaron que la estrategia gubernamental de control de drogas regresara a la arena del debate político y que algunos legisladores emitieran críticas respecto a estas propuestas.

Los primeros elementos de la política de Clinton para enfrentar el problema de las drogas se encontraron en la estrategia interina presentada en febrero de 1993. La nueva política antidrogas planteaba un mayor énfasis en programas de la política doméstica dirigidos a la reducción de la demanda, considerando la disminución de la participación estadounidense en acciones para la reducción de la producción en el ámbito externo, de tal manera que se daría mayor atención a los programas de tratamiento y rehabilitación en el ámbito interno. Esta lógica se desprendía de los pronunciamientos de William Clinton respecto al tema durante su campaña presidencial, el candidato demócrata había establecido como uno de los principales objetivos de su gobierno, rediseñar la política antinarcóticos de Estados Unidos, poniendo mayor énfasis en el ámbito nacional y proponiendo el desarrollo de mecanismos eficaces para disminuir los índices de consumo interno.

Las especulaciones en diversos sectores de la sociedad en torno a la posición de una nueva administración demócrata frente a las drogas llevaron a que el Ejecutivo Federal acelerara los trabajos respecto a la reorientación de la estrategia antinarcóticos y los diera a conocer a la opinión pública.

En febrero de 1993 se anunció oficialmente que el gobierno de William Clinton trabajaba en la evaluación de las prioridades, objetivos, metas y estrategias de la política nacional de control de drogas, sin embargo, la presentación oficial del documento de la política nacional de control de drogas, denominado *1993 Interim National Drug Control Strategy*, no se llevó a cabo sino hasta octubre de ese año, nueve meses después de que había asumido la Presidencia de Estados Unidos.

Las expectativas de la opinión pública nacional e internacional respecto a la postura de Clinton frente a las drogas, se tradujeron en críticas debido a la demora en la presentación de una estrategia, que además, al ser interina tenía un carácter temporal. Asimismo, se expresaron pronunciamientos respecto a la falta de definición y aparente indiferencia que el nuevo gobierno mostraba en materia de control de drogas.

Los cambios sustanciales que Clinton había prometido durante su campaña para abordar el problema desde otra perspectiva, privilegiando la disminución de la demanda sobre el combate a la oferta, en realidad no se vieron reflejados en su estrategia, ya que si bien se pensaba que esta política estaría más equilibrada respecto a la adopción de medidas preventivas y represivas, el documento hacía notar que se desarrollarían programas de tratamiento y prevención, pero que se continuaría con el apoyo a las labores de intercepción en las fronteras y de reducción de la oferta en países productores.

Una decisión importante del gobierno demócrata que marcó el distanciamiento entre la estrategia de Bush y la de Clinton, fue el hecho de que se planteara el abandono de la estrategia militar antinarcoóticos, en favor de los planes de erradicación de cultivos, a través de otro tipo de asistencia y el desarrollo de programas preventivos en territorio nacional, lo anterior en realidad significaba que el presupuesto destinado a acciones militares en países productores se reduciría substancialmente.

De esta manera el importante componente militar que había caracterizado a la lucha contra las drogas de Bush se vio considerablemente disminuido. Sin embargo, a pesar del abandono del elemento militar que predominó durante la administración Bush, esto no significaba que se hubiera terminado totalmente con la presencia militar estadounidense en países latinoamericanos, ya que aunque reducidos, los contingentes militares con objetivos antinarcoóticos continúan operando en países como Colombia y Bolivia.

Es importante señalar que esta decisión no ha sido del todo aprobada por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, lo cual ha generado ciertas pugnas y

desacuerdos entre el Departamento de Estado y el Pentágono, en torno a la reducción de los recursos destinados para esfuerzos de intercepción en América Latina.

Tampoco puede decirse que se haya reducido la injerencia de Estados Unidos en las políticas antidrogas de estas naciones, ya que se han incorporado y reforzado los programas de asistencia en materia de intercepción, control de cultivos e inteligencia.

Además, el gobierno estadounidense adoptó otros mecanismos de injerencia aplicados principalmente en países latinoamericanos, promoviendo iniciativas de reforma judicial y fortalecimiento de instituciones gubernamentales, acordes con sus intereses nacionales.

A través de programas de asistencia técnica y material, Estados Unidos ha construido un sistema que prevé una mayor participación de autoridades estadounidenses en las acciones antinarcóticos de países productores, por ejemplo, ha desarrollado un sistema de capacitación dirigido a cuerpos policiales y técnicos encargados del control de drogas de países latinoamericanos, mediante el cual se han difundido los modelos estadounidenses de control, que en algunas ocasiones, contradicen las legislaciones nacionales. Además, la participación de agencias estadounidenses, particularmente de la DEA, en el desarrollo de estos programas de capacitación y entrenamiento ha buscado también difundir la percepción que este país tiene del problema del narcotráfico.

La estrategia de Clinton establece una mayor atención a los programas de erradicación en estos países, a través del apoyo a las autoridades nacionales en actividades de reducción de la producción, ya que se ha considerado que estos programas son menos costosos que las acciones de intercepción en la zona fronteriza.

En 1994 fue presentada la estrategia nacional denominada *National Drug Control Strategy*, en la cual se enfatizan la realización de programas de prevención y tratamiento, asimismo, se ha impulsado el desarrollo de programas específicos de educación antidrogas, aspecto que ha recibido gran aceptación en círculos de poder estadounidenses. En el documento se establece que se continuarán y reforzarán las

labores de erradicación de cultivos en los países productores sin dejar de lado la intercepción.

En realidad el programa antinarcótics de la administración Clinton retomó las ideas básicas de la estrategia de George Bush, de hecho la estrategia nacional de 1994 se basó en los puntos principales de la política nacional en materia de control de drogas del gobierno anterior, pero incorporando una mayor atención al consumo interno, a través de programas de educación antidrogas, sin dejar de atender los programas de asistencia y de cooperación internacional en materia de combate a la producción y tráfico ilícito de estupefacientes.

En este sentido, se anunció también que el gobierno estadounidense ampliaría la ayuda económica y de asistencia a las naciones productoras así como a las que sirven como puente de tránsito. Estos programas de asistencia estarían coordinados directamente por el Departamento de Estado y se instrumentarían en un periodo de dos años en Bolivia, Colombia y Perú, principalmente.

Contrario a lo que se pensaba cuando inició el gobierno de William Clinton, la postura de las agencias estadounidenses encargadas del control de drogas, ha reflejado que el problema de las drogas sigue utilizándose como un instrumento de presión política hacia los países productores como lo fue durante la administración Bush, y que éste se ha mantenido como un tema prioritario en la agenda de la política exterior de Estados Unidos hacia la región hemisférica. De hecho el gobierno de Clinton considera como una parte de su política exterior apoyar a las naciones en su lucha contra el narcotráfico, promoviendo la democracia y el desarrollo económico en esos países ya que considera que sin el avance en estas áreas no es posible obtener progresos en los esfuerzos antinarcótics.

Además, el proceso de certificación se ha convertido en un instrumento fundamental de la política exterior de Estados Unidos hacia los países productores, ya que se maneja con mayor insistencia la penalización de los países productores a través de sanciones económicas, afectando las relaciones comerciales de los países latinoamericanos con Estados Unidos.

En materia de asistencia internacional, un punto importante que marca la diferencia entre los gobiernos de Bush y Clinton es el hecho de que dentro de la redistribución de recursos se ha planteado la necesidad de limitar aquellos destinados a programas de erradicación de cultivos que no han funcionado, así como a la asistencia militar para países productores, para destinarlos a programas de desarrollo económico.

Además se ha promovido un plan global que contempla que el gobierno estadounidense solicitará a los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo apoyar los planes de desarrollo sostenible y de cultivos alternativos en aquellos países donde la producción de enervantes es alta. Al respecto, el Director de la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas, señaló en abril de 1994 que con el apoyo de los préstamos llegados del exterior, estos países podrían ampliar y alentar a sus campesinos a dedicarse a otros cultivos alternativos a las hojas de coca, opio y marihuana.

Analizando la *Estrategia Nacional para el Control de Drogas* del Presidente William Clinton así como el presupuesto destinado para cada área del combate a las drogas (tratamiento, prevención, erradicación e intercepción) puede observarse que las labores de erradicación en los países productores y de intercepción en los países de tránsito no se reducirán. Sin embargo, el incremento del presupuesto para tratamiento y prevención representa un cambio fundamental en la forma en que Estado Unidos había tratado el problema del consumo interno. Este cambio en la política permite prever que el gobierno estadounidense ha considerado la necesidad de enfrentar el problema desde un enfoque integral.

Es importante señalar que las autoridades estadounidenses que participan en el combate a las drogas han realizado una evaluación del presupuesto destinado al control de drogas, planteando la eliminación de programas que no han funcionado en el exterior y que por el contrario han representado una importante erogación de recursos.

La percepción estadounidense del problema de las drogas ha incorporado otros temas de seguridad relacionándolos con el problema del narcotráfico como los

problemas migratorios, el incremento de la inseguridad pública y aspectos de carácter judicial, así como se observó en anteriores administraciones.

Además, el gobierno de Estados Unidos ha promovido en foros internacionales el fortalecimiento de las instituciones judiciales de los países latinoamericanos, con el fin de incrementar sus capacidades para detectar, combatir y sancionar los delitos relacionados con el narcotráfico como es el lavado de dinero y el desvío de sustancias y precursores químicos, frecuentemente utilizados para la fabricación de drogas ilícitas.

La preocupación por los altos índices de criminalidad y violencia relacionados con el tráfico de drogas en las calles de Estados Unidos se ha traducido en un fortalecimiento de los sistemas de seguridad pública, previendo incrementar el número de elementos policíacos en las calles y en el recrudecimiento de la política migratoria y de vigilancia en las fronteras de Estados Unidos, utilizando el argumento de que la falta de control en la franja fronteriza posibilita el incremento de los flujos migratorios y del tráfico de drogas.

La conexión que el gobierno estadounidense establece entre estos dos problemas ha justificado para ese país una mayor presencia policíaca en la franja fronteriza que comparte con México y el despliegue de efectivos del ejército para apoyar acciones de vigilancia y control en la región, a través de operativos como la *Operación Bloqueo, Guardián y Línea Dura*, esta última a fin de detectar los embarques de droga que ingresan a Estados Unidos desde México.

Por ejemplo, durante una visita a nuestro país realizada en mayo de 1994 por el director de la Oficina Nacional de Control de Drogas, el funcionario estadounidense señaló que en el marco de la estrategia antidrogas de Clinton se contemplaba un "agresivo programa" para combatir el tráfico de estupefacientes en la frontera con México.

Si bien el Ejecutivo estadounidense ha reconocido el esfuerzo del gobierno de México en el combate al narcotráfico, elogiando su disposición en cuanto a la cooperación internacional y considerando que México es un ejemplo para el resto de los países de América Latina, por haber asumido la responsabilidad de combatir el problema

con sus propios recursos, lo cierto es que el recrudescimiento de los programas de vigilancia en la frontera no beneficia a la relación bilateral y por el contrario aunado al tratamiento de otros temas de la agenda bilateral, se constituye como un punto que podría generar altos niveles de tensión en la relación futura.

Aun cuando la política del Ejecutivo estadounidense promovida a través de Oficina Nacional de Control de Drogas prevé en el caso de México el fortalecimiento de la cooperación bilateral en materia de control de drogas, la postura de otras agencias estadounidenses, principalmente del Departamento de Justicia, respecto a nuestro país, plantea que esta colaboración significará la intención de una mayor participación de estas agencias en la política mexicana de control de drogas, a través de programas de asistencia técnica y material, así como de programas de capacitación dirigidos a organismos especializados.

CAPITULO 4

CONSIDERANDOS ESTRUCTURALES. LA RELACION BILATERAL ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS A TRAVES DEL NARCOTRAFICO

4.1. El narcotráfico en el marco bilateral

Dado el incremento de la producción y tráfico de drogas en territorio mexicano registrado durante los setenta, México se convirtió en un actor importante dentro del esquema de cooperación regional en materia de control de drogas, promovido por Estados Unidos, de tal manera que para el cumplimiento de los objetivos y estrategias delineadas por el gobierno estadounidense, desde esa época, nuestro país ha sido considerado como un punto de especial interés para la política exterior de control de drogas estadounidense.

Lo anterior se explica si se consideran dos hechos concretos; el primero de carácter geoestratégico debido a que México y Estados Unidos comparten 3, 500 kilómetros de frontera común, a través de la cual se ingresa droga a territorio estadounidense; el segundo de carácter político-diplomático centrado en la formalidad y disponibilidad que los gobiernos mexicanos han mostrado a lo largo de más de dos décadas para colaborar con Estados Unidos.

Al respecto, Fernando Castillo señala que la política internacional de control de drogas de Estados Unidos contempla el diseño y ejecución de acciones globales acordes con los intereses nacionales, e inserta el caso de México en virtud de su posición geopolítica y de la importancia estratégica que tiene nuestro país en las rutas internacionales del tráfico y producción de drogas.¹⁰¹

Estos hechos se encuentran conectados entre sí, en la medida en que la vecindad territorial ha provocado que México resienta directamente las presiones y acciones unilaterales de Estados Unidos en el marco de la denominada "guerra contra las drogas" y por tanto se interesa en formalizar y reglamentar la cooperación bilateral.

¹⁰¹ Cfr. Castillo, Fernando. "El narcotráfico: El Factor del Conflicto en la Relación entre México y Estados Unidos en los noventa". en Temas al margen de la relación bilateral México-Estados Unidos Ed. ENEP-Acatlán. México 1993 p. 97

Como apunta Guadalupe González,¹⁰² al pasar del tiempo, la postura de México frente a Estados Unidos en materia de cooperación contra las drogas, ha reflejado la necesidad de institucionalizar la cooperación a través de la firma de acuerdos bilaterales que permitan contar con un marco jurídico para respaldar las acciones y mecanismos llevados a cabo por ambos gobiernos, con el fin de disminuir el potencial de conflicto que acciones unilaterales de cualquiera de las dos partes, pero principalmente de Estados Unidos, pudieran generar. De esta manera la insistencia de México para establecer un marco jurídico para la cooperación bilateral se ha considerado como la más larga experiencia de colaboración en el hemisferio.

No puede decirse que la postura de México, haya significado *per se* la obtención de resultados satisfactorios en el esquema de cooperación bilateral, pues si bien es cierto que ambos países han visto con beneplácito la disposición de su contraparte para institucionalizar la coordinación de acciones en éste ámbito, también es cierto que en muchos de los casos, de estos acuerdos no se han derivado necesariamente acciones concretas de colaboración y se han quedado en el terreno de la retórica y en un nivel de discurso oficial.

En algunas ocasiones, la cooperación bilateral no ha trascendido el juego diplomático que elogia los esfuerzos de uno u otro país para influir negativa o positivamente en el estado general de la relación bilateral; según convenga a los intereses de la Casa Blanca.

De esta manera, al igual que otros países de la región como es el caso de Colombia, Perú, Bolivia y Panamá, México ha sido víctima de la manipulación política del tema de las drogas por parte del gobierno de Estados Unidos para presionar en otros

¹⁰²La autora señala que a partir de 1969 se observó una marcada tendencia por parte del gobierno mexicano hacia la institucionalización de la cooperación bilateral en materia de combate a las drogas, al respecto apunta que entre 1975 y 1980 se firmaron 41 acuerdos bilaterales que incluirían entre otras cosas a) programas de asistencia financiera estadounidense para sustituir la campaña de destrucción de cultivos por la fumigación aérea y b) la formalización y ampliación de la presencia de agentes policiares estadounidenses en México para tareas de recopilación e intercambio de información. A partir de 1985 México puso en marcha una política orientada a conciliar dos objetivos: reducir el potencial de conflicto bilateral a través del reacomodo selectivo de su política antidrogas a las preocupaciones estadounidenses y mantener el control nacional sobre las crecientes actividades de persecución policiares y dentro de su propio territorio, estableciendo restricciones a los acuerdos bilaterales y a la concertación multilateral. González, Guadalupe. *Condiciones de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico: interdependencia y asimetría*. Ed. CIDE 1993 p.30

temas de negociación de la agenda bilateral que competen a los ámbitos económico, político o social; exaltando en algunos momentos la política antidrogas nacional y en otros criticando los esfuerzos antinarcóticos del gobierno mexicano, según convenga a los objetivos de la política exterior estadounidense para el hemisferio.

La cooperación bilateral de México con Estados Unidos en esta materia, se diferencia de los esquemas utilizados por Estados Unidos hacia otros países, el hecho de que la política antinarcóticos de México se fundamenta en los principios básicos de la política exterior, 1) autodeterminación de los pueblos; 2) no intervención; 3) solución pacífica de controversias; 4) proscripción de la amenaza o uso de la fuerza; e 5) igualdad jurídica de los estados¹⁰³, ha limitado la capacidad de Estados Unidos para llevar a cabo acciones de supervisión directa respecto a los objetivos acordados en el marco de la cooperación bilateral, es decir, que hasta donde es posible, estos principios han limitado la injerencia de ese país en asuntos internos de México.

A diferencia de otros países de la región como Bolivia y Perú, México se ha rehusado a incluir en los convenios bilaterales aspectos relativos a asistencia militar e instrumentación de operativos conjuntos. México se ha opuesto a la llamada *hot pursuit* "persecución en caliente", que consiste básicamente en que al perseguir a un presunto narcotraficante, si éste traspasa la frontera y se interna en otro país, los agentes extranjeros se internan a ese territorio y continúan la persecución hasta lograr su captura¹⁰⁴. Esta postura mexicana también ha limitado el campo de acción de las agencias de inteligencia estadounidenses que han mostrado especial interés en realizar actividades antinarcóticos en territorio nacional.

Sin embargo, la firme postura de México para rechazar la intervención de Estados Unidos en asuntos internos relacionados con el control de drogas, ha sido relativa, ya que México ha permitido la presencia de agentes extranjeros en su territorio. En el marco de la "guerra contra las drogas", Estados Unidos ha enviado agentes encubiertos a territorio nacional para realizar investigaciones, lo anterior puede ilustrarse con el caso Camarena, en donde el escándalo de la muerte de un agente de la DEA en Guadalajara, registrado en 1985 reveló además del grado de corrupción de autoridades nacionales

¹⁰³Los principios de política exterior se encuentran comprendidos en el Artículo 89, Fracción décima de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁴Margáin, Hugo B. en Smith, Peter, comp. El Combate a las Drogas en América, p. 14 Ed. FCE., México D.F. Prólogo.

encargadas de combatir el narcotráfico, la presencia de agentes de la DEA en territorio nacional.

La complejidad de las relaciones bilaterales de ambos países y la evolución del narcotráfico en la región han determinado la necesidad de cooperar en el tema de control de drogas, en este contexto, México y Estados Unidos no han experimentado siempre una relación tensa en materia de combate a las drogas, ya que la postura inflexible de México frente a Estados Unidos para no ceder a todas sus propuestas de colaboración, no ha afectado seriamente en la postura del gobierno estadounidense respecto a la política antinarcóticos de México.

Lo anterior se desprende del hecho de que aún con ciertos puntos generadores de tensión, Estados Unidos ha considerado a México como un país que "colabora" en los esfuerzos antinarcóticos promovidos por ese país en el hemisferio, por lo menos así consta en los informes anuales del Departamento de Estado y en el proceso de *Certificación*, en donde se ha observado un constante respaldo hacia la política antinarcóticos mexicana, de hecho, en algunos momentos se ha considerado como un "ejemplo a seguir" para el resto de los países del hemisferio.

En materia de política contra las drogas, el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, estuvo determinado por tres hechos que impactaron en sentido negativo la relación bilateral, la muerte de Enrique Camarena en territorio mexicano (1985), el secuestro del Doctor Alvarez Machain (1992) y la decisión de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos respecto a los secuestros extraterritoriales (1992).

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari reconoció que el asesinato del agente antinarcóticos estadounidense en territorio mexicano, ocurrido durante el gobierno de Miguel de la Madrid, había deteriorado el estado de la relación bilateral en general, por lo que, bajo el entendido de que el tratamiento del problema del narcotráfico había sido un punto importante de conflicto en años anteriores, decidió demostrar públicamente la convicción de su gobierno para combatir decididamente al narcotráfico, desarrollando una política nacional de combate a las drogas que garantizara también en el exterior el compromiso de nuestro país para enfrentar el problema.

El contexto nacional dentro del cual se diseñó esta política estuvo determinado por la promoción de un proyecto de gobierno basado en el modelo neoliberal, impulsado

por Carlos Salinas, en donde se privilegiaría la relación con Estados Unidos a la luz del TLC. La necesidad de formalizar este acercamiento llevó a que se revisaran temas de la agenda que en el pasado habían causado conflicto, de ahí que el gobierno salinista delinearía una política mucho más decidida contra la producción y tráfico de drogas, con el fin de disminuir el potencial de conflicto entre ambos países, derivado del tratamiento de este tema.

En el plano económico, la idea original de establecer un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (que posteriormente incluiría a Canadá) permeó la cordialidad de las relaciones entre ambos países. En este sentido, la disposición de los dos gobiernos para mejorar la relación bilateral determinó de manera importante la forma en que se negociarían los temas prioritarios de la agenda bilateral, entre los cuales se insertaron la migración ilegal y el narcotráfico.

El gobierno de Estados Unidos mostró su respaldo a los esfuerzos antinarcóticos de México durante el sexenio salinista, elogiando continuamente la voluntad política del gobierno mexicano, así como su disposición para fortalecer el esquema de cooperación bilateral en materia de control de drogas.

Comparada con la postura estadounidense hacia las acciones de control de drogas del gobierno de Miguel de la Madrid, en donde se criticó severamente la corrupción de las instancias encargadas del combate al narcotráfico, la evaluación de los gobiernos de George Bush y William Clinton respecto a los esfuerzos contra las drogas del gobierno salinista, presentó una notable mejoría. Al respecto, desde 1989 hasta 1994 se destacaron los resultados en la erradicación de cultivos, decomisos de cocaína y detenciones realizados por autoridades mexicanas, así como las reformas jurídicas y la creación de instituciones gubernamentales antinarcóticos nacionales. Este reconocimiento quedó plasmado en los documentos elaborados anualmente por el *Bureau of International Narcotics Matters* del Departamento de Estado.

En este contexto, tal parecería que el problema de las drogas no sería un punto de tensión entre ambos gobiernos, por lo menos durante el gobierno de Salinas. Sin embargo, en los dos últimos años del gobierno de Salinas, particularmente a partir de septiembre de 1993, algunos legisladores del Congreso estadounidense expresaron su preocupación en el sentido de que la entrada en vigor del TLC, podría significar el incremento del tráfico de drogas en la zona fronteriza, señalamientos en este sentido,

fueron publicados por los más influyentes diarios de Estados Unidos y continuaron apareciendo en la esfera legislativa de aquel país hasta el final del sexenio salinista.

Curiosamente, lo que en algún momento había acercado a los gobiernos mexicano y estadounidense, es decir el nuevo rumbo de la política económica mexicana, cristalizado con la firma del TLC, fue utilizado por algunos círculos de poder, especialmente por los legisladores de ala dura del Congreso, como un instrumento de presión para atacar a México, legisladores que en su momento se opusieron a la firma de este acuerdo.

Por otro lado, el incremento de los niveles de inseguridad pública en diversas regiones de la República Mexicana generado por la expansión de la actividad de los narcotraficantes en el país, así como la evidencia de corrupción gubernamental generada por el tráfico de drogas y la incapacidad del Gobierno Federal para controlar y combatir la extensión del fenómeno en territorio nacional, se convertirían en poco tiempo en un grave problema que no estaría lejos de la atención del gobierno estadounidense.

Además, como apunta Fernando Castillo, los factores estructurales del narcotráfico que se venían gestando y desarrollando calladamente desde la década de los ochenta, evidenciaron que el manejo de la política contra las drogas solo venía aplicando la técnica del "dejar hacer, dejar pasar".¹⁰⁵

4.1.1 Los mecanismos de cooperación bilateral para el combate a las drogas. La asistencia jurídica y técnica.

La postura oficial de México ha sido determinante en el sentido de que las acciones bilaterales en materia de control de drogas deben realizarse en un marco de absoluto respeto a los principios de igualdad soberana e integridad territorial de los estados, utilizando los canales correspondientes, el Gobierno Mexicano ha reiterado que la persecución de los delitos y de los delinquentes en territorio nacional, es únicamente de la competencia de autoridades mexicanas, salvaguardando con ello la soberanía de México y rechazando la injerencia de otros países en asuntos internos del Estado.

¹⁰⁵Castillo, Fernando. "México: El Reto del Narcotráfico", en Norteamérica: Relaciones Políticas, Estados y Sociedad, Ed. ENEP Acatlán, México, 1994 p.82

La cooperación bilateral de México con Estados Unidos, así como con otras naciones, se realiza en el marco de los instrumentos internacionales de cooperación, es decir, conforme a lo establecido en las Convenciones Internacionales de 1961, 1971 y 1988 en sus artículos referentes a los mecanismos de asistencia, entendimiento y cooperación internacional.¹⁰⁶

En este contexto se firmaron "El Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia" el 23 de febrero de 1989 y el "Tratado de Asistencia Jurídica Mutua" el 9 de diciembre de 1987, el cual entró en vigor hasta el 3 de mayo de 1991, debido a que en el Congreso de Estados Unidos se discutieron 2 iniciativas de enmienda propuestas por el Senado, las cuales especificaban que nada de lo previsto en el tratado autorizaba o requería la implementación de legislación o cualquier otra acción de Estados Unidos que estuviera prohibida por la Constitución de ese país, Señalaban también que Estados Unidos tenía derecho a negar solicitudes que se consideraran contrarias a su orden público o intereses.

El Gobierno Mexicano rechazó las propuestas del Senado de Estados Unidos, argumentando que los entendimientos habían sido presentados en una actitud unilateral y no producían para ninguno de los dos países efecto jurídico que modificara el tratado.¹⁰⁷

En la actualidad el marco jurídico de la cooperación bilateral en la materia, se constituye por estos dos acuerdos, así como por el "Tratado de Extradición" de 1978 y el "Tratado de Ejecución de Sentencias Penales" de 1976, en materia de procuración de justicia.¹⁰⁸

¹⁰⁶Artículos 4 y 35 de la Convención Unica de Estupefacientes de 1961, artículo 31 del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y artículos 7, 9 y 10 de la Convención contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988; esta última contempla mecanismos de asistencia judicial, formas de cooperación y capacitación en el marco de la cooperación internacional de asistencia a países que son utilizados como puntos de tránsito. Cabe señalar que México y Estados Unidos ratificaron la Convención de 1988 el 11 de abril y 20 de febrero de 1990, respectivamente.

¹⁰⁷Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores. Informe de la VIII Reunión Binacional México-Estados Unidos. Septiembre de 1991 (mimeógrafo).

¹⁰⁸Este tratado se refiere al cumplimiento de sentencias en el país de origen de procesados que han sido objeto de proceso penal en otro país. Es decir que después de la transferencia a su país de origen, las autoridades nacionales se comprometen a que los sentenciados cumplan en su propio país la pena que se les ha establecido en el país ajeno. Cumple EU tratado bilateral de intercambiar sentenciados. en "La Jornada" (23-ene-1994) p. 44

Además, existen otros acuerdos de carácter particular que se refieren a temas específicos, derivados de los 4 acuerdos anteriormente citados.¹⁰⁹

Es importante mencionar que algunos de estos instrumentos jurídicos han sido objeto de revisión, promovida por México, toda vez que algunas decisiones del gobierno estadounidense han violado lo establecido en los mismos, como fue el caso del secuestro del Doctor Alvarez Machaín. Al respecto, ambos gobiernos han considerado la revisión del "Tratado de Extradición" como un asunto importante en la agenda bilateral en materia de justicia, analizando la posibilidad de incluir una cláusula que prohíba los secuestros trasfronterizos.¹¹⁰

En junio de 1993 el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Andrés Rozenthal, expresó en tres puntos las consideraciones de México en torno a los secuestros extraterritoriales: 1) es inadmisibile el secuestro trasfronterizo, 2) la autoridad que participe en un secuestro de esta categoría será extraditable al país afectado y 3) el Tratado de Extradición es la única vía legal para solicitar y trasladar a presuntos prófugos de ambas justicias.¹¹¹

En este sentido, autoridades mexicanas y estadounidenses empezaron a trabajar en la posibilidad de acordar un Protocolo, propuesto por México, que modificara el Tratado de Extradición, de tal manera que el Tratado se convirtió en uno de los puntos de la agenda en donde la negociación fue más intensa. Para el primer trimestre de 1994 informes de la PGR señalaron que los gobiernos de ambos países continuaban negociando la posibilidad de establecer un mecanismo legal que prohibiera los secuestros trasfronterizos.

En este sentido, el Director de Extradiciones de esa dependencia, Ignacio Villafranca, informó que los gobiernos de Estados Unidos y México habían previsto la celebración de 5 reuniones bilaterales de trabajo, a las que asistirían funcionarios de la PGR y del Departamento de Justicia de Estados Unidos, con el objeto de formalizar

¹⁰⁹Por ejemplo el Acuerdo de 1989 prevé en su artículo II inciso h) la creación de nuevos instrumentos legales.

¹¹⁰Durante la primera entrevista sostenida entre Carlos Salinas de Gortari y William Clinton celebrada en Austin Texas en enero de 1993 el Presidente electo de Estados Unidos rechazó esa práctica. De acuerdo con una nota publicada por el diario "Los Angeles Times" a finales de enero de 1993 se informó que Clinton había solicitado la prohibición de los secuestros extranjeros.

¹¹¹Mares, Marco A. México y EU intercambiarán información contra el "Lavado" de dinero; Rozenthal en "Unomásuno", (23-jun-1993) p. 1 y 9

solicitudes pendientes de "declaraciones provisionales con fines de extradición, promovidos por ambas partes y (...) reforzar aún más la soberanía de México en materia de extradición para evitar los secuestros fronterizos".¹¹²

El Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia se puede considerar como el último de una larga lista de acuerdos bilaterales en la materia.¹¹³

Este instrumento consta de siete artículos y establece básicamente: 1) el alcance del mismo, 2) los ámbitos de cooperación y 3) los mecanismos de cooperación. Respecto al primer punto señala que ambas partes respetarán la jurisdicción territorial y autoridad de sus contrapartes, apegados a los principios de autodeterminación, no intervención en asuntos internos, igualdad jurídica y competencia, así como las obligaciones que asuman de acuerdo a lo estipulado en la Convención de Viena de 1988.

El segundo punto se refiere a que la cooperación se dará en los ámbitos de: a) reducción de la demanda, b) erradicación de cultivos, c) persecución de actividades relacionadas con el narcotráfico y la farmacodependencia, d) destrucción de laboratorios clandestinos, e) reglamentación de la producción, distribución y venta de insumos, productos y precursores químicos, f) intercambio de información, g) asignación de recursos humanos y materiales para actividades de combate al narcotráfico y la farmacodependencia, h) elaboración de nuevos instrumentos legales, y i) nuevas actividades tendientes a cumplir con el objetivo general del acuerdo.

El tercer punto comprende la creación de una comisión Mixta Permanente México-Estados Unidos la cual se integrará por representantes diplomáticos para acciones de carácter consultivo y funcionarios gubernamentales de dependencias que tienen competencia en materia de justicia y control de drogas para acciones operativas.

Dicha comisión se reuniría cada cuatro meses y tendría como función principal formular recomendaciones a sus respectivos gobiernos sobre el mejoramiento de la cooperación las cuales se presentarían a través de memorándums de entendimiento.

¹¹²Medina Cruz, Rafael, *Se realizarán 5 reuniones bilaterales para revisar el Tratado de Extradición con EU. "Excelsior"*, (9-abr-1994). p.25

¹¹³Al respecto cabe mencionar que de acuerdo con Guadalupe González, entre 1975 y 1980 ambos países firmaron 41 acuerdos bilaterales en la materia.

Los encuentros entre autoridades de ambos países que conforman la Comisión Mixta se basan en el intercambio de experiencias e información de interés en la materia a fin de concretar acciones más coordinadas y así obtener resultados más satisfactorios.

Asimismo, el acuerdo prevé que la Comisión elabore un reporte anual sobre la implementación del mismo y el avance de la cooperación en aspectos tales como intercambio de información, asistencia jurídica y asistencia técnica.¹¹⁴ Sin embargo, esta Comisión, aún prevista en el acuerdo, se reunió una sola vez, en octubre de 1991.

Al amparo de estos instrumentos jurídicos durante el Gobierno de Salinas se organizaron diversos encuentros entre funcionarios de ambos países para estudiar las legislaciones de las dos partes y llegar a una mejor comprensión de los sistemas jurídicos de sus contrapartes. Sobre estas reuniones se pueden citar las celebradas periódicamente entre los Procuradores Generales de Justicia de ambos países y considerando los problemas generados por el tráfico de drogas en la región fronteriza, así como el hecho de que esta zona se ha convertido en un importante paso de cocaína sudamericana hacia Estados Unidos, también se llevaron a cabo reuniones de procuradores de justicia fronterizos.

El Tratado de Asistencia Jurídica Mutua que entró en vigor el 3 de mayo de 1991 enfrentó diversos obstáculos para su firma y ratificación debido a que -como ya se ha señalado- el Congreso Estadounidense estudió la posibilidad de anexar dos enmiendas propuestas por el Senador Republicano Jesse Helms, quien se ha identificado por su franca postura antimexicana.¹¹⁵

De acuerdo con Bruce Zagaris y Scott B. MacDonald, este instrumento jurídico es muy importante en la medida en que permite tener un amplio panorama de las formas que utilizan las organizaciones criminales para infiltrarse en el sector público y privado.¹¹⁶

¹¹⁴Cfr. Procuraduría General de la República Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por México en Materia de Narcotráfico, México 1994 p.230

¹¹⁵ El Legislador Republicano Jesse Helms quien ha representado el movimiento de la nueva derecha en Estados Unidos se ha caracterizado por un línea dura respecto a la política de Estados Unidos hacia México, en 1986 se mostró renuente al apoyo de Estados Unidos para ayudar a México a enfrentar la crisis financiera, en 1988 también hizo referencia a la corrupción de autoridades gubernamentales en el combate a las drogas. Los rumores del fraude electoral en las elecciones presidenciales de 1988 en México también fueron un tema muy discutido por este legislador en el seno del Congreso Estadounidense.

¹¹⁶Cfr. MacDonald, Scott y Bruce Zagaris p. 184

El tratado se basa en una amplia gama de mecanismos para la cooperación en materia de asistencia jurídico-penal 1) recopilación de testimonios o declaraciones de testigos, 2) facilitación de documentos y evidencias, 3) ejecución de solicitudes para investigaciones y aseguramientos, 4) otorgamientos de documentos y evidencias y 5) disposición para la asistencia en procedimientos referentes al congelamiento, resguardo y aseguramiento de evidencias de crimen.

En opinión de Zagaris y MacDonald, este tratado tiene ventajas sobre los instrumentos que utiliza la INTERPOL para la asistencia en la materia conocidos como "cartas rogatorias", a través de las cuales se solicita a un país información judicial sobre un caso particular, sin embargo debido al proceso de este mecanismo en ocasiones las evidencias que pueden proporcionar carecen de oportunidad.¹¹⁷

El objetivo principal de este instrumento jurídico es facilitar a las autoridades judiciales de los países, la obtención de evidencias sobre un proceso determinado, atendiendo a las necesidades de las Cortes Judiciales correspondientes y respetando las jurisdicciones de cada nación. Por otro lado, prevé que las autoridades de ambos gobiernos se reúnan periódicamente (por lo menos una vez cada dos años) a fin de revisar su implementación y acordar medidas individuales o conjuntas necesarias para garantizar su eficiencia, además, prevé la creación de grupos de trabajo que analicen temas particulares relacionados con el tráfico de armas, crimen organizado, narcotráfico y contrabando.

Es importante mencionar que debido a la complejidad del tratamiento del tema de las drogas en la agenda bilateral, ha sido necesario desarrollar otros instrumentos jurídicos mucho más particulares que aborden aspectos relacionados con el mismo, pero desde una perspectiva más detallada como ha sido el caso del lavado de dinero y la presencia de agentes extranjeros en México. Además como ya se mencionó, debido a la evolución del fenómeno de las drogas en los últimos años, ha sido necesario crear grupos de trabajo específicos de acuerdo a las necesidades que se han ido presentando en materia de combate al narcotráfico, crimen organizado y procuración de justicia.

De acuerdo con lo que hasta aquí se ha expuesto sobre el marco jurídico de la cooperación bilateral antinarcóticos puede señalarse que, durante el periodo de Salinas

¹¹⁷Op. Cit. MacDonald, Scott y Bruce Zagaris p.183

ésta se dio en tres rubros específicos y a la vez estrechamente relacionados: 1) asistencia financiera y técnica, 2) asistencia jurídica, y 3) coordinación policiaca.

A continuación se presentará un análisis de cada uno de estos rubros y se expondrán las acciones que fueron consideradas en la elaboración de esta investigación como las más representativas en torno a cada uno de los ámbitos señalados.

La asistencia técnica y financiera se dio básicamente a través de programas diseñados por Estados Unidos, en el marco de su política de asistencia al extranjero en materia de control de drogas.¹¹⁸

Para el caso de México estos programas fueron aplicados en su mayor parte al área de intercepción y constan de la adquisición de equipo y tecnología especializada para labores de detección e intercepción de aeronaves que transportan droga. En este sentido se destaca el acuerdo existente entre la PGR y la Bell Helicopter Service Inc, mediante el cual la dependencia ha utilizado helicópteros de fabricación estadounidense para la intercepción de cargamentos de droga, así como para la erradicación de cultivos.

En el marco de un programa puesto en marcha con apoyo logístico, económico y material de Estados Unidos, diseñado para operar en la franja fronteriza, denominado Operación Halcón o Programa de Respuesta de la Frontera Norte, entre 1990 y 1992, México recibió 21 helicópteros UH-1H con el fin de que fueran utilizados para capturar aviones de narcotraficantes en el aire.

Otros ejemplos son la adquisición del Gobierno Mexicano de dos aviones Citation y el arrendamiento de 9 Helicópteros tipo UV-T1 de la compañía McDonell Douglas; además de la instalación de un sistema de radar en el sureste mexicano que utiliza la fuerza aérea mexicana para detectar aeronaves y vuelos provenientes de Sudamérica. Este se dio gracias a un préstamo de 40 millones de dólares que obtuvo la Fuerza

¹¹⁸Esta política se encuentra contemplada en la *Foreign Assistance Act de 1961*, que se refiere básicamente a los programas de asistencia militar y entrenamiento a países considerados como productores y de tránsito; la legislación establece tres categorías: a) asistencia de narcóticos, b) asistencia militar, c) programas de entrenamiento militar. Además establece la transferencia de equipo para operaciones bajo la categoría de "Military Assistance". Este tipo de programas se llevan a cabo a través de diversos mecanismos y son sujetos a un estricto control y seguimiento por parte del Congreso estadounidense, debido a que en algún momento fueron utilizados por los países receptores en otras acciones diferentes al control de drogas como las de contrainsurgencia.

Armada de México a través del Banco de Importaciones y Exportaciones estadounidense.¹¹⁹

Sin duda, la asistencia financiera y técnica ha sido el punto más delicado en la negociación de las formas de cooperación debido a varios factores, principalmente al hecho de que aceptar este tipo de colaboración implica cierto grado de dependencia económica y tecnológica de México respecto a Estados Unidos; por otro lado es un punto en donde de no tener cuidado se puede poner en riesgo la soberanía nacional y la integridad territorial, toda vez que la utilización de equipo transferido por Estados Unidos a otros países, está condicionada al cumplimiento de diversas obligaciones.

Por otro lado, durante la administración salinista, y enmarcado en un discurso nacionalista se observó una marcada tendencia a demostrar la autosuficiencia de México en la política nacional para el control de drogas, y fue en este rubro en donde se puso en marcha una estrategia de "mexicanización" para enfatizar que los recursos nacionales con los que contaba nuestro país, le permitan llevar a cabo un combate frontal contra el narcotráfico. En este sentido, en 1992 el Gobierno Mexicano declinó la contribución financiera directa de Estados Unidos, la cual nunca fue mayor a los 20 millones de dólares.

Algunos especialistas argumentan que esta fue una acción política ligada al caso Alvarez Machain, lo cierto es que, con esta decisión se intentó demostrar a Estados Unidos y al exterior que la infraestructura y los recursos materiales y humanos destinados para el control de drogas permitían la ejecución de una política autónoma e independiente de la estrategia norteamericana para el hemisferio, la cual se ha basado en gran medida en los programas de asistencia.

Comparando esta posición con la de gobiernos mexicanos anteriores, puede asegurarse que la postura oficial sí estaba promoviendo una política independiente de la estrategia estadounidense para el hemisferio, pero en realidad los programas de

¹¹⁹Según informes del Departamento de Estado de Estados Unidos citados por Kate Doyle, el sistema de radar fue activado en diciembre de 1991 y es operado por la Fuerza Aérea Mexicana para detectar y seguir vuelos de aeronaves sospechosas que proceden de Sudamérica, vuelan sobre México y tienen como destino Estados Unidos. Doyle asegura que la instalación de este sistema respondió a una decisión política para minimizar las críticas del gobierno estadounidense respecto a las acciones de intercepción de México y no a una medida para disminuir los vuelos clandestinos, ya que no cubre las áreas que son frecuentemente usadas por los narcotraficantes. Cfr. Doyle, Kate. The militarization of Drug War in México, en "Current History", Febrero de 1993 p. 88

asistencia técnica vigentes, contienen todavía un alto grado de dependencia hacia Estados Unidos por cuanto se refiere a la tecnología, el material, las refacciones y la capacitación. Además, ha representado fuertes erogaciones de recursos, toda vez que el mantenimiento de la flota aérea, representa un alto costo económico para un país que estaba en proceso de superar una crisis económica.

De acuerdo con reportes del Departamento de Estado, en 1993 nuestro país había decidido "mexicanizar" el esfuerzo en el combate a las drogas, asumiendo la completa responsabilidad de financiar los programas claves en el combate al narcotráfico, tales como el mantenimiento de la flota aérea de la PGR, la cual llevó a cabo labores de intercepción de cocaína y erradicación de marihuana y amapola.

De esta manera, México invirtió 30 millones de dólares en su programa de mantenimiento aéreo e incrementó la flotilla por encima del 80% de los niveles registrados en la década de los ochenta.¹²⁰

La asistencia jurídica se ha llevado a cabo con base en el Tratado de Asistencia Jurídica Mutua de 1991. Es importante señalar que gracias a este instrumento jurídico y a la voluntad política de ambos gobiernos durante los últimos seis años se ha logrado un avance importante en materia de asistencia jurídico-penal, así como en la sistematización de la información obtenida.

En este sentido, si bien se han agilizado los procesos para la obtención de pruebas y evidencias, también es necesario considerar que la diferencia existente entre cada uno de los sistemas judiciales y la asimetría de experiencias en este campo, se han convertido *de facto* en un obstáculo de carácter estructural que, por su naturaleza, impide la coordinación de esfuerzos por parte de ambos gobiernos para agilizar la asistencia jurídica.¹²¹

A la luz de este tratado se han sistematizado los mecanismos de intercambio de información en casos particulares como el de René Martín Verdugo Urquidez quien fue víctima de un cateo y secuestro para ser juzgado en una corte de Los Angeles en 1991,

¹²⁰Bureau of International Narcotics Matters, *International Narcotics Control Strategy Report 1994* E.U., p. 159

¹²¹María Celia Toro considera que el intercambio de información sobre delincuentes y la asistencia procesal recíproca podrían reflejar en un futuro cercano la fuerte asimetría de poder que caracteriza a la relación México- Estados Unidos. Cfr. *El Control del Narcotráfico: ¿Podemos cooperar?* p. 249

Humberto Alvarez Machaín secuestrado en abril de 1990 por agentes de la DEA en territorio mexicano y trasladado a Estados Unidos para ser juzgado.

Es importante mencionar que un factor importante para que México considerara la necesidad de reforzar y promover mecanismos de intercambio de información jurídico-penal, fue el conflicto que había ocasionado a la relación bilateral, la decisión de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en el caso Alvarez Machaín.

También es importante señalar que el lavado de dinero producto del narcotráfico ha sido un problema que se ha combatido enérgicamente a través de la intensificación de la asistencia jurídica; varias operaciones en la zona fronteriza han sido posibles gracias al intercambio de información sobre personas que incurrían en este tipo de ilícito; por lo que puede asegurarse que este rubro se encuentra íntimamente ligado con el fortalecimiento de los mecanismos bilaterales de intercambio de información policiaca que se analizará posteriormente.

De hecho, en 1993 la prensa nacional dio a conocer que los gobiernos de ambos países habían establecido un acuerdo para detectar y combatir el lavado de dinero procedente del narcotráfico a través del intercambio de información para la persecución de grupos criminales organizados en cárteles y otros que operan en combinación con estos. Este acuerdo preveía la participación del FBI y del Departamento del Tesoro por parte de Estados Unidos y de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México, la PGR y el INCD por parte de México; previendo la celebración de reuniones periódicas con funcionarios de estas dependencias, a fin de evaluar el estado de los trabajos conjuntos.¹²²

Además, en octubre de 1994 se firmó el "Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de Los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información respecto de Transacciones en Moneda realizadas a través de Instituciones Financieras para combatir actividades ilícitas".

¹²²"Unomásuno" 23 de junio de 1993 p. 1 y 9. En el marco de la X Reunión Binacional el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Andrés Rozental, dio a conocer que México y Estados Unidos habían acordado intercambiar información para combatir el lavado de dinero, informó que dentro de la nueva estrategia para combatir este ilícito México estaba considerando la posibilidad de modificar la Ley de Instituciones de Crédito para que el gobierno investigara movimientos financieros sospechosos. El 28 de octubre de 1994 se firmó el Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Estados Unidos de América para el intercambio de información respecto a Transacciones en Moneda realizadas a través de Instituciones Financieras para combatir actividades ilícitas.

Por otro lado, es importante señalar que el Gobierno Mexicano se ha mostrado dispuesto a colaborar con Estados Unidos en el rubro de la asistencia jurídica, siempre en el marco de lo que establece la Convención de Viena de 1988, de acuerdo con la cual los países firmantes deberán celebrar acuerdos bilaterales y multilaterales para combatir el narcotráfico.

En el ámbito de la coordinación policiaca, se llevaron a cabo importantes operaciones con el fin de combatir el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, a diferencia de otros años, se privilegió el intercambio de información dentro de la dinámica de estrategias judiciales y punitivas para combatir el narcotráfico; en este rubro ha sido quizá donde se ha dado mayor coincidencia en las perspectivas de ambos países para combatir el fenómeno, sin embargo también ha sido un punto al igual que la asistencia técnica en donde una postura poco firme por parte de las autoridades mexicanas podría significar en un futuro cercano riesgos para una política autónoma de control de drogas.

En este sentido, debe señalarse que a la luz de una "cordial relación bilateral" se han incrementado las acciones en donde participan policías de ambos países, este es un proceso paralelo al avance de la cooperación y en el corto plazo, podría convertirse en un punto peligroso para México, ya que la mayor interrelación de las corporaciones policiacas y el acercamiento a través de un mayor número de acciones coordinadas y de programas de capacitación, vulnera la independencia que México se ha empeñado en demostrar respecto a su política contra las drogas.

Es decir que esta situación abre espacios para que Estados Unidos insista en promover la posibilidad de poner en marcha en la frontera común "operaciones conjuntas" (*joint task force*), las cuales México ha rechazado por estar en contra de los principios de política exterior que rigen en materia de control de drogas.

De hecho, a lo largo de los últimos seis años, Estados Unidos no ha quitado el dedo del renglón para sugerir la creación de una policía binacional que controle el flujo de drogas en la frontera a través de la "persecución en caliente" ó *Hot Pursuit*.

En este punto puede concluirse que la estrategia para promover el intercambio de información podría revertirse a los intereses de México y tener efectos negativos sobre el control de la política nacional en la materia, por ejemplo dentro del Programa de Fuerza

de Respuesta de la Frontera Norte (NBRF), autoridades estadounidenses filtraron su deseo de instalar siete bases móviles de reacción inmediata localizadas en Monterrey, Guadalajara, Mérida, Costas de Sonora, límites de Oaxaca y Chiapas y en pasos fronterizos de Chihuahua y Coahuila.¹²³

Por otro lado, los investigadores Bruce Zagaris y Scott MacDonald consideran que la intensificación de las operaciones de "coordinación de acciones" han llevado al desarrollo de operaciones encubiertas, en donde policías federales tienen permitido realizar acciones de esta índole para penetrar organizaciones criminales.¹²⁴

De lo anterior puede deducirse que este punto es vulnerable para México ya que al no tener regulación para este tipo de actividades en el territorio nacional, se estaría actuando fuera de la ley, y por tanto, se podría incurrir en dos situaciones delicadas; 1) ante la ausencia de instrumentos legales para que normen las operaciones encubiertas, los agentes extranjeros tienen la posibilidad de actuar con toda libertad en territorio nacional, y 2) esta situación llevaría a las denuncias de la opinión pública y de la sociedad frente a los excesos y violación de derechos humanos cometidas por elementos de corporaciones extranjeras.

Por ello, especialistas han coincidido en señalar que la presencia de agencias como la DEA en México ha sido continuamente un punto de tensión y conflicto en la relación bilateral en materia de control de drogas, al respecto cabe recordar las declaraciones de Hugo B. Margain quien apuntó que "la DEA envenenaba la relación bilateral".

En este sentido, a propósito de los trabajos realizados por un grupo de académicos en torno al futuro de las relaciones entre México y Estados Unidos, concluidos en noviembre de 1988, Margain señaló que la colaboración prestada por Estados Unidos a través de la DEA era insignificante o más bien nula por cuanto al objetivo principal en el control y combate al tráfico de drogas, y que los trabajos de la DEA en México afectaban otros aspectos de la relación bilateral.

¹²³ Gómez Leyva, Ciro. *Los Narcos Inmovilizan a la PGR y a la DEA* en "El Financiero" 19 de junio de 1993, p. 18 También puede consultarse en la parte correspondiente a la evolución y política de desarrollo de Programas en 1990 del *International Narcotics Control Strategy Report de 1991*, elaborado por el Bureau of International Narcotics Matters, del Departamento de Estado. En la traducción al español realizada por la SRE, p. 6

¹²⁴ Idem. Cit. MacDonald, Scott y Bruce Zagaris. p.188

Esta comisión propuso la sustitución de los agentes de la DEA por agentes de carácter multinacional enviados por Naciones Unidas, con el objetivo de eliminar los futuros choques bilaterales que acciones unilaterales de esta corporación en territorio mexicano pudieran provocar¹²⁵. Sin embargo, esta propuesta no procedió y quedó solo como un buen deseo de los académicos.

El gobierno de Carlos Salinas encontró otra forma de minimizar el potencial de conflicto por el asunto de la DEA en México y a través de mecanismos diplomáticos y jurídicos, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, reglamentó la estancia de agentes extranjeros en territorio nacional. En este sentido, explorando las posibilidades de una mayor coordinación entre las corporaciones policíacas de ambos países encargadas del combate a las drogas, y con el fin de minimizar la fuente de conflicto que las operaciones de la DEA pudieran generar, el Gobierno Mexicano reconoció la necesidad de determinar las reglas que en adelante normarían la presencia de estos agentes en el país.

Desde junio de 1990 la Cancillería mexicana inició los trabajos para tal fin y a través de una nota diplomática precisó las condiciones para el ingreso, permanencia y acreditación de estos agentes en México, el documento hizo referencia también al desempeño de las funciones e informe de actividades y previsiones transitorias de su aplicación.

Así, a partir de esta fecha a los agentes de la DEA se les retiró la inmunidad diplomática, la Secretaría de Relaciones Exteriores fue firme en señalar que la visa para estos agentes sería temporal con una vigencia de 18 meses y podría ser renovable, además, las autoridades mexicanas establecieron que en el caso de que cometieran delitos dentro del territorio nacional, serían sujetos a sanciones, detenciones o arrestos, e incluso de juicio.

Posteriormente, en 1992 y el Gobierno Mexicano dio a conocer a través del Diario Oficial el "Acuerdo sobre normas que regulan la estancia temporal de agentes representativos de entidades de gobiernos extranjeros", en este documento se estableció que las acciones de los agentes de la DEA en México debían limitarse a servir de enlace

¹²⁵Cfr. en el Prólogo realizado por el autor al libro de Peter Smith, *El Combate a las Drogas en América*. México D.F., 1992. FCE. Cabe señalar que Margáin presenta un resumen de los aspectos abordados por la Comisión para el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos conformada por un grupo de especialistas de ambos países entre los que se destacaron: Héctor Aguilar Camín, Henry Cisneros, Socorro Díaz, Mario Ojeda, Rosario Green, Carlos Fuentes, Peter Smith, William D. Rogers, y el mismo Margáin.

para intercambiar información con el gobierno de México, su estancia debería ser temporal, los agentes estaban obligados a observar estrictamente las leyes y disposiciones legales mexicanas aplicables, además, se reiteró que los miembros de la DEA en México en ningún momento podrían realizar tareas que expresamente son competencia única y exclusivamente de autoridades mexicanas.

El gobierno de México estableció que serían 39 los agentes acreditados para operar en el país, distribuidos en 6 oficinas de la siguiente manera: 17 en la Ciudad de México, 4 en Guadalajara, Jalisco, 5 en Hermosillo, Sonora, 5 en Mazatlán, Sinaloa, 5 en Monterrey, Nuevo León y 3 en Mérida, Yucatán.

En noviembre de ese mismo año se dio a conocer el documento titulado: "Reglas para Normar las Actividades de los Agentes de la DEA en México", en el cual se especificaba que se acreditarían 39 elementos con calidad de agentes y 32 con calidad de administrativos o técnicos especializados y en 8 puntos específicos se hacía referencia a las particularidades de las actividades de estos agentes como sigue: 1) ingreso, permanencia y acreditación; 2) funciones; 3) obligaciones y limitaciones; 4) seguridad de personas; 5) seguimiento y evaluación; 6) enlaces; 7) sanciones y 8) mecanismos de ajuste. Cabe señalar que las autoridades mexicanas acordaron que el seguimiento y control general de las actividades de la DEA en México se llevaría a cabo a través del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO) en el marco del Programa Nacional para el Control de Drogas.¹²⁶

Sin embargo, aún cuando las reglas definen los ámbitos de participación de los agentes de la DEA acreditados en México, el incremento de las actividades de los grupos de narcotraficantes en la República, con su consiguiente ola de violencia, se ha constituido en un argumento utilizable por parte de las autoridades estadounidenses para pretender extender sus acciones en territorio nacional; esta situación ha puesto en evidencia que la postura oficial con respecto a la defensa de la soberanía nacional en materia de control de drogas no es respetada por las agencias estadounidenses.

¹²⁶Cfr. SRE. Boletín de Información Semanal para Uso de las Misiones del Servicio Exterior Mexicano, Año 4, No. 188 del 6 al 12 de noviembre de 1992. El Acuerdo específico aparece publicado en el Diario Oficial el 3 de julio de 1992., bajo el título: Acuerdo de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y de la Procuraduría General de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias que establece las normas que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de entidades de Gobiernos Extranjeros que en su país, tienen a su cargo funciones de policía, de inspección o vigilancia de la aplicación de las Leyes y Reglamentos así como técnicos especializados. p. 2-4

También es importante señalar que en esta dinámica, el incremento de las labores de inteligencia como parte de la política nacional de control de drogas ha llevado a estrechar la relación entre las corporaciones policíacas de ambos países, con el pretexto de dar una lucha frontal al crimen organizado, lavado de dinero y organizaciones criminales.

En esta materia, el énfasis se puso sobre todo en la región fronteriza. En este contexto, ambos gobiernos identificaron la necesidad de incrementar las labores de coordinación de acciones, poniendo en marcha grupos de trabajo con la participación de agentes de la DEA, el FBI y la PGR; situación que, de no contar con un estricto control por parte de las autoridades mexicanas, se convierte en un espacio abierto de actuación de agencias estadounidenses, y que Estados Unidos puede utilizar para presionar a México con el fin de que acepte una mayor participación de corporaciones policíacas estadounidenses en su territorio, poniendo en riesgo de una mayor injerencia en asuntos internos.

México se ha visto obligado a aceptar una mayor "cooperación" de Estados Unidos en esta materia, un ejemplo de ello, han sido los trabajos iniciados en agosto de 1994 entre autoridades judiciales de ambos países con el fin de poner en marcha operaciones policíacas conjuntas en la franja fronteriza a través de tres grupos de trabajo conformados por agentes de la DEA, FBI, y PGR los cuales tendrían como objetivo atacar a las principales organizaciones del narcotráfico que operan en México: Tijuana, con los hermanos Arellano Felix, Pacífico con Amado Carrillo y Golfo con Juan García Abrego.

Otro punto importante que permite constatar el interés del Gobierno Salinista para incrementar las labores de inteligencia ha sido el acuerdo firmado entre la PGR y el FBI en febrero de 1994 denominado: "Criterios Para Mejorar la Coordinación Técnica entre la PGR y el FBI", referente a la elaboración de estrategias comunes para combatir el crimen organizado y el narcotráfico a través de bases legales para la coordinación de acciones en las siguientes áreas: intercambio de información, e inteligencia policial, asistencia técnica especializada y capacitación.

De acuerdo con la prensa nacional, el establecimiento de este acuerdo significó la creación de un grupo binacional contra el crimen organizado como parte de la estrategia de Estados Unidos para el mejoramiento de la cooperación en el campo jurídico que

lleva la clara intención de buscar una mayor integración de los sistemas de seguridad y prevención delictiva de ambos países.¹²⁷

Hasta aquí puede señalarse que con la estrategia del gobierno salinista en materia de control de drogas se intentó demostrar una autosuficiencia en el combate al narcotráfico a través de tres objetivos fundamentales: 1) intensificar los mecanismos de intercambio de información mediante el fortalecimiento de las estructuras de instituciones nacionales encargadas de la procuración de justicia, lo que ha llevado a una mayor integración entre dependencias mexicanas y estadounidenses, 2) Combatir el lavado de dinero en el entendido de que combatir a las organizaciones criminales a través de sus ganancias financieras podría dar resultados a corto plazo y 3) sistematizar el combate al crimen organizado promoviendo la necesidad de establecer canales para un mayor flujo de información estratégica que permita dismantelar organizaciones criminales.

Las declaraciones del Procurador General de la República, Jorge Carpizo en ocasión de la X Reunión Binacional México-Estados Unidos ilustran la importancia de estos tres puntos en la estrategia nacional "(...) no habrá más agentes de la DEA en México, en el fortalecimiento de la lucha contra las drogas, pero sí habrá un flujo más organizado para orientar la estrategia en dos objetivos específicos: la detección del lavado de dinero y el combate y dismantelamiento del crimen organizado".¹²⁸

4.2 Las estrategias multilaterales

Para Estados Unidos, los foros multilaterales en materia de cooperación antinarcóticos han sido de gran utilidad, toda vez que a través de ellos, ha dado a conocer iniciativas y políticas unilaterales de control de la oferta que responden a sus propios intereses. En estos foros ha promovido con éxito la institucionalización de mecanismos de cooperación así como de convenciones y conferencias técnicas que aborden el tema, por ejemplo el caso de la IDEC, (International Drug Enforcement

¹²⁷Cfr. Estévez, Dolia. Incrementó el FBI su presencia en México, en "El Financiero", 6 de noviembre de 1994 p.17. La corresponsal señala que el FBI habría incrementado considerablemente su presencia en nuestro país tras las denuncias de corrupción en las instituciones jurídicas mexicanas y con el pretexto de proteger la seguridad interna de E.U., lo anterior contextualizado en el debate de atribuir mayores funciones al FBI y desaparecer a la DEA.

¹²⁸ Idem. Mares, Marco A. en "Unomásuno", 23 de junio de 1993, p.1 y 9.

Conference), evento anual organizado por Estados Unidos y celebrado desde 1983¹²⁹, en donde participan corporaciones policíacas de los países del hemisferio y se analizan los resultados de las políticas de control llevadas a cabo por los gobiernos de estos países.

En la CICAD, (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas), a través de mecanismos indirectos, Estados Unidos ha promovido iniciativas concretas para el tratamiento de temas específicos como: reformas a legislaciones, lavado de dinero, control de precursores químicos, combate a organizaciones criminales y vinculación del tráfico ilícito de armas con el narcotráfico.

Bajo el supuesto de combatir la producción de drogas, en estos foros Estados Unidos ha presentado iniciativas que buscan endurecer en países de tránsito y productores la respuesta oficial al problema, promoviendo acciones específicas para sus políticas de control de drogas, dando continuidad a su política internacional en la materia. También dentro de este esquema se ha promovido la idea de que los países latinoamericanos requieren de apoyo técnico y financiero y asistencia externa -llamase de Estados Unidos- para obtener mejores resultados en sus acciones antinarcóticos, principalmente en el ámbito de la intercepción.

En otros foros regionales ha planteado elementos de su estrategia de seguridad hemisférica como la necesidad de un mayor acercamiento entre las fuerzas militares de los países latinoamericanos, con el fin de combatir conjuntamente problemas comunes de seguridad como el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico.

Durante el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la participación de México en los foros multilaterales, Comisión de Estupefacientes de la Organización de Naciones Unidas, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, así como en las 2 Cumbres Regionales Antidrogas, Cartagena, Colombia y San Antonio, Texas, se centró en la promoción de un enfoque integral para el tratamiento del problema de las drogas que incluyera el análisis de las distintas manifestaciones del fenómeno: producción, tráfico y consumo. Dada su condición de país productor y de tránsito, la actuación de México en los foros internacionales ha estado encaminada a apoyar el esfuerzo de los

¹²⁹Estados Unidos tiene gran influencia en este foro, ya que la organización del evento está a cargo de la DEA.

países latinoamericanos que enfrentan la misma problemática como Colombia, Perú y Bolivia.

Además, las delegaciones de México que han participado en los periodos de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la ONU y de la CICAD de la OEA, han reiterado su postura respecto a que se deben fortalecer los mecanismos de control de la demanda en aquellos países en donde el consumo de estupefacientes es un problema grave.

La actuación de México en estos foros puede calificarse de activa en cuanto a sus pronunciamientos en el ámbito político-diplomático, a través del apoyo a resoluciones específicas de estos organismos. Sin embargo, en el ámbito de ejecución de políticas, existen todavía deficiencias en la medida en que nuestro país aún no ha consolidado una línea agresiva que lleve al seno de estos foros propuestas acorde con sus necesidades reales y que planteen objetivos específicos de colaboración. El planteamiento de mecanismos de cooperación se da en el plano formal y en muchos de los casos no se concreta en la ejecución de acciones específicas tendientes a enfrentar el problema.

En este sentido, debe señalarse que sin descuidar el ámbito multilateral, México ha optado por el camino de las negociaciones bilaterales a través de la firma de acuerdos de cooperación y colaboración con otros países miembros de estos organismos y con particular interés con Estados Unidos.

Por otro lado, la participación de México en estos foros ha servido como un mecanismo para diversificar sus acciones en materia de cooperación internacional, apoyándose en estos organismos para contrarrestar las presiones de Estados Unidos.

4.2.1 Las ópticas de interpretación. Puntos de convergencia y divergencia

Si bien desde 1988 uno de los objetivos fundamentales en materia de cooperación internacional para el control de drogas, fue unificar criterios para el análisis y el combate al narcotráfico, diversos factores impidieron que los países desarrollaran una visión global, diseñaran planes de acción concertados y objetivos y por tanto, se organizaran en un frente común para combatir el problema.

Además, las políticas contra las drogas enfrentan otros serios obstáculos como la limitación de recursos financieros, la difícil obtención de información precisa sobre una actividad ilícita y la burocratización del combate al fenómeno en los propios organismos internacionales.¹³⁰

Estos factores interactúan en una dinámica general, determinada por la complejidad del fenómeno, es decir que el problema impacta de distinta manera a las estructuras sociales, económicas y políticas de los países, dependiendo de su participación en la dinámica internacional de las drogas y por ende las problemáticas que los gobiernos tienen que enfrentar son distintas para cada caso particular. Esta situación genera que las ópticas interpretativas respecto al origen y a las alternativas de solución sean de naturaleza distinta, de ahí que el enfoque gubernamental para su tratamiento y control, se determine de acuerdo a las áreas afectadas.

Las ópticas han variado desde la promoción de la cooperación multilateral como una vía para sumar esfuerzos en contra del fenómeno, hasta la adopción de políticas unilaterales que en algunos casos han provocado conflictos políticos. Por ejemplo, si bien, durante los primeros años de la década de los noventa, Estados Unidos reconoció que la responsabilidad compartida era un principio básico para el tratamiento del problema de las drogas, también es cierto que en la práctica, el principal país consumidor continuó aplicando políticas unilaterales, generando tensión en su relación con el resto de los países del continente.¹³¹

También se han promovido esquemas de control que contemplan la represión y el prohibicionismo. En este contexto se sitúan las políticas de control de Estados Unidos que durante las administraciones de Ronald Reagan, George Bush y el mismo William Clinton, han privilegiado los aspectos de intercepción y erradicación de cultivos.

Al respecto debe señalarse que en los esquemas de control de Estados Unidos predomina el enfoque represivo para enfrentar el problema del narcotráfico,

¹³⁰Cfr. Smith, Peter. El Combate a las Drogas en América. Ed. FCE. México 1993 p.63

¹³¹Al respecto, Fernando Castillo asegura que la tesis de responsabilidad compartida ha ganado espacios importantes en el contexto internacional como uno de los principios básicos para combatir el narcotráfico y la drogadicción. Sin embargo, aunque este principio es aceptado políticamente por Estados Unidos, en la práctica el perfil de la política exterior norteamericana presenta matices pragmáticos que reflejan enfoques unilaterales y represivos Cfr. Castillo Tapia, Fernando. "El Narcotráfico: El factor del conflicto en la relación entre México y los Estados Unidos en los noventa" en Temas al margen de la Agenda Bilateral México-Estados Unidos Ed. ENEP Acatlán. México 1993; p. 87

principalmente en cuanto a la reducción de la oferta, ya que para disminuir la disponibilidad de drogas en su territorio, promueve y ejecuta acciones fuera de su territorio en el marco de la llamada "guerra contra las drogas".

Respecto a este enfoque, Peter Smith considera que las campañas represivas promovidas por Estados Unidos en América Latina, han producido violencia organizada entre grupos armados, incluyendo militares y corporaciones policíacas, han expuesto a las instituciones nacionales a tentaciones cada vez mayores de corrupción y han favorecido la militarización, lo cual puede constituir una amenaza considerable hacia democracias aún frágiles y por tanto impactar en el curso político de la región en su conjunto. Finalmente asegura que otro impacto negativo del enfoque represivo de la "guerra contra las drogas" se ha producido en las relaciones políticas de Estados Unidos con el resto de los países del continente.¹³²

Además del enfoque represivo, algunos grupos de poder estadounidenses han promovido un enfoque liberal, basado en propuestas concretas para legalizar el consumo de drogas. El debate a favor de la legalización evalúa las políticas de prohibición en términos de costo-beneficio. La postura en favor de la despenalización se encuentra principalmente en un sector académico estadounidense y de algunos países latinoamericanos, que promueven la legalización del uso de ciertas drogas con el fin de afectar los precios de estas sustancias en el mercado. Este debate ha sido detalladamente estudiado por Ethan A. Nadelmann quien ha analizado algunos de los principales argumentos en favor de la despenalización de las drogas, sosteniendo que entre las diversas soluciones que han sido propuestas en Estados Unidos para el problema de las drogas, la legalización ha sido la posibilidad con mejores probabilidades para enfrentar un problema que se ha vuelto muy complicado y difícil y en ciertos aspectos, aparentemente insoluble.¹³³

A pesar de que en el plano político-diplomático los gobiernos de México y Estados Unidos han identificado al narcotráfico como un enemigo común, coincidiendo en que es una amenaza a la seguridad nacional, en realidad las condiciones diferentes de cada

¹³²Cfr. Smith, Peter. "La Economía Política de las Drogas" en *El Combate a las Drogas en América*. Ed. FCE., México 1993 p. 51-56

¹³³Nadelmann, Ethan A. *International Drug Trafficking and U.S. Foreign Policy*. p. 87 Este trabajo fue presentado en la Universidad de Stanford el 19 de abril de 1991 y publicado por el Boletín de la Academia de Artes y Ciencias de los Estados Unidos.

país han llevado a que en la práctica, el fenómeno sea interpretado desde dos puntos de vista estratégicamente distintos.

En los casos de México y Estados Unidos tres factores han determinado que en la práctica, ambos países no coincidan en las formas de interpretación del fenómeno: 1) el papel que cada país desempeña en la dinámica internacional del narcotráfico, 2) el impacto diferente del fenómeno en sus estructuras económicas, políticas y sociales y 3) la asimetría que caracteriza a la relación bilateral. Con respecto a éste último, podría considerarse como una variable del mismo, el impacto que el tratamiento del fenómeno del narcotráfico tiene en la relación bilateral.

La existencia de estos distintos enfoques se identifica sobre todo en las políticas antinarcóticas de ambos países y en la asignación de recursos para el combate a las drogas y se explican si se considera que por décadas el principal problema para México ha sido la producción de drogas, la utilización de su territorio para la introducción de drogas a Estados Unidos y la corrupción generada por el poder económico del narcotráfico que vulnera las estructuras gubernamentales, de ahí que una gran parte de la atención gubernamental se ha dirigido al diseño de estrategias represivas de control de la oferta y a la persecución del delito.

Mientras que en el caso de Estados Unidos, el consumo de estupefacientes y los problemas relacionados con éste como la violencia y el crimen en las calles han sido desde hace varias décadas, el principal problema relacionado con las drogas, el cual afecta directamente a la sociedad, particularmente a la población joven, aún cuando no debe descartarse que el proceso de distribución de drogas también genera corrupción en ese país. Por lo anterior, las políticas gubernamentales de control se han dirigido básicamente al diseño de programas de tratamiento y prevención, así como a la instrumentación de estrategias agresivas fuera de sus fronteras para disminuir la oferta de drogas en su territorio.

El enfoque gubernamental utilizado para el diseño de políticas de control de drogas en México está también determinado por dos elementos muy importantes, el impacto de la participación activa de Estados Unidos en el diseño e instrumentación de políticas de control a nivel hemisférico y la presión que esta nación ejerce para que los países de la región adopten estas estrategias. La consideración de estos dos factores ha

tenido como fin último, evitar que el tratamiento del tema del narcotráfico afecte otros aspectos de la relación bilateral.

Al respecto, Fernando Castillo identifica tres aspectos principales de la óptica interpretativa del gobierno mexicano: a) una profunda reforma policiaca y jurídico-penal; b) una política de cooperación más intensa con Estados Unidos y c) una intensa participación diplomática en los foros multilaterales que abordan el tema y las medidas de control.¹³⁴

Otro indicador del desarrollo de ópticas interpretativas distintas en ambos países se encuentra en el análisis del tratamiento político que las dos naciones han dado al problema de las drogas. Por ejemplo, para Estados Unidos el fenómeno ha formado parte de la agenda política, ha sido tratado en debates legislativos, académicos y oficiales, en las campañas electorales y se ha incluido dentro de la agenda de política exterior¹³⁵. En el caso de México, la presencia del tema en el debate político ha sido relativamente reciente, de hecho, se incluyó de manera formal durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, después de que oficialmente fue declarado como una amenaza a la seguridad nacional. A partir de entonces, se le dio un tratamiento formal en la agenda política, el cual alcanzó niveles de alta prioridad atendiendo a situaciones coyunturales como fue el asesinato del Cardenal Posadas Ocampo registrado en mayo de 1993.

Estos planteamientos permiten suponer entonces, el hecho de que las políticas de control de drogas de cada país persiguen objetivos distintos de acuerdo a la problemática particular de cada nación, lo cual se refleja en los documentos oficiales que engloban la política en la materia, la Estrategia Nacional de Control de Drogas de Estados Unidos y el Programa Nacional para el control de Drogas de México.

¹³⁴Cfr. Castillo, Fernando. "El Narcotráfico: El factor del conflicto en la relación entre México y los Estados Unidos en los noventa" del mismo autor en Temas al Margen de la Agenda Bilateral México-Estados Unidos Ed. ENEP Acatlán. México 1993; p.93

¹³⁵Fernando Castillo explica que hay razones para entender, más no para justificar, el desarrollo de esta concepción política del problema, ya que en las calles de Estados Unidos existe un problema real de drogadicción que preocupa a la opinión pública e incide decisivamente en una respuesta unánime de la sociedad en contra de la toxicomanía. Cfr. "El Narcotráfico: El factor del conflicto en la relación entre México y los Estados Unidos en los noventa" del mismo autor en Temas al Margen de la Agenda Bilateral México-Estados Unidos Ed. ENEP Acatlán. México 1993; p. 89

Estas ópticas distintas han provocado que en el plano bilateral se observe un buen grado de cooperación entre ambas naciones de acuerdo a los intereses de cada país, pero a que en el ámbito multilateral, México se vea en la necesidad de apoyar las iniciativas y propuestas de los países productores que consideran que el consumo y las amplias redes de distribución son elementos fundamentales en la cadena internacional del narcotráfico, las cuales hay que combatir para lograr resultados efectivos en una batalla difícil de ganar. Situación que en muchos de los casos genera diferencias y tensiones para delinear un esquema efectivo de cooperación.

Respecto a los puntos de convergencia y divergencia debe señalarse que México y Estados Unidos han reconocido al fenómeno del narcotráfico como un problema común, sin embargo, el impacto del mismo en cada nación es distinto, la relación que tiene con la seguridad nacional también. La distinta ubicación de ambos países en la cadena internacional de las drogas, plantea a sus gobiernos retos distintos que tienen que considerar en el diseño e instrumentación de políticas oficiales.

El enfoque político en el tratamiento del problema y las categorías de análisis para el estudio del mismo, han variado de acuerdo a las experiencias que cada país ha tenido en el ámbito de control de drogas. Su postura en los foros internacionales también ha estado determinada por diversos factores, básicamente porque en la realidad el tráfico de drogas implica para cada país problemáticas no comunes.

Si bien ambos países han recurrido a la discusión del tema en los foros multilaterales, su mayor participación en los mismos ha respondido a situaciones distintas, en el caso de Estados Unidos esta acción es parte de su estrategia internacional de control de narcóticos que ha prevalecido durante distintas administraciones y en el caso de México, ha obedecido a la búsqueda de mecanismos de defensa respecto de las presiones de Estados Unidos, a través de un mayor acercamiento a otros países del hemisferio que comparten la problemática de la producción.

4.2.2 El narcotráfico en los foros de discusión de la relación bilateral

La relación bilateral de México con Estados Unidos durante el período 1988-1994 estuvo encaminada a cumplir un objetivo fundamental; materializar el proyecto neoliberal a través de la firma del TLC. Esta situación se vio reflejada en la prioridad que los temas económicos tendrían por sobre otros asuntos de la agenda bilateral; en esta misma dinámica, se intentó llegar a acuerdos satisfactorios en aquellos temas en donde históricamente ha prevalecido la tendencia al conflicto y choque de intereses, este fue el caso de la política migratoria y el narcotráfico, así, el asunto del narcotráfico se convirtió en un punto de gran interés en los dos foros anuales más importantes y representativos de discusión de la relación bilateral, las Reuniones Binacionales instauradas desde 1981 y las Reuniones Anuales Interparlamentarias que se llevan a cabo desde 1961, consideradas respectivamente; como el instrumento de consulta más importante de la relación y un elemento fundamental de la política exterior mexicana.

En el seno de estas reuniones y ante la necesidad de mantener un clima de cordialidad y estabilidad en la relación bilateral, con el fin de no obstaculizar el desarrollo de un proyecto económico modernizador, la discusión de temas como el TLC, la política migratoria y el narcotráfico se elevó a carácter prioritario.

Por otro lado el evidente contenido político que el debate sobre las formas de control del narcotráfico a nivel hemisférico, adquirió en los últimos años llevó a que de acuerdo a sus propios intereses las administraciones de México y Estados Unidos consideraran que este tema debería ser tratado con amplitud y detenimiento en los foros de discusión bilateral.

Esta preocupación se vio reflejada en el desarrollo de las reuniones que se celebraron a lo largo de estos seis años (1988-1994) y también, de acuerdo con la forma en que éstas se llevaron a cabo, se pudo observar una evolución de las posturas, tanto mexicana como estadounidense, frente a un tema que históricamente ha sido fuente de conflicto.

En cuanto a la procuración de justicia y cooperación antinarcóticos, los temas que prevalecieron en las mesas de trabajo de las reuniones fueron: el intercambio de información, la revisión del Tratado de Extradición, la coordinación en las operaciones de interceptación, el tráfico ilícito de armas, el lavado de dinero, el control de precursores

químicos, el control de la frontera y la evaluación del Tratado de Asistencia Jurídica Mutua.

Respecto a la negociación de éstos y otros puntos en particular como la *persecución en caliente*, la presencia de agentes extranjeros en México, la adquisición de equipo para intercepción aérea, el establecimiento de una unidad militar estadounidense en la Embajada de Estados Unidos en México y la militarización de la frontera, puede señalarse que de acuerdo a intereses vigentes de uno y otro país, durante la administración salinista, se observó una evolución en el tratamiento de aquellos temas en donde era difícil trascender las "bien intencionadas" declaraciones diplomáticas y llegar a puntos concretos de acuerdo entre ambas naciones.

Este ha sido el caso de la militarización de la frontera en donde la propuesta de legisladores estadounidenses y de funcionarios de aduanas para incrementar el control del tráfico de drogas a través del establecimiento de una mayor cantidad de elementos militares en esa zona, ha generado reacciones negativas de parte de autoridades mexicanas.

Esta situación vista en conjunto lleva a concluir que la evolución del tratamiento del fenómeno no fue producto precisamente de un cambio en la estrategia nacional de combate a las drogas de Estados Unidos en donde se privilegiarían las áreas de prevención, sino que estuvo afectada por otros factores de carácter político y estratégico principalmente relacionados con aspectos de la política exterior antinarcóticos de Estados Unidos hacia el hemisferio.

En el caso de México, la necesidad de mantener una relación exenta de conflicto, se vio accidentada por factores de carácter coyuntural relacionados con la propia evolución del fenómeno del narcotráfico y el incremento de los niveles de violencia relacionados con esta actividad ilícita.

Analizando la postura de Estados Unidos frente a México, puede decirse que ésta se modificó y que la evolución se dio en el sentido de una presión "silenciosa" hacia nuestro país, a través de un doble discurso oficial, elogiando por un lado los esfuerzos de cooperación de México y dejando claro por otro lado, que éstos se podrían mejorar a través de una mayor coordinación de los esfuerzos de ambos países.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

- La naturaleza del fenómeno de las drogas le convierte en una problemática de carácter transnacional que genera un impacto distinto hacia el interior de los países que lo padecen y por tanto, su existencia y evolución, repercuten en las relaciones internacionales. Se trata de un fenómeno social con un alto grado de complejidad para su interpretación y análisis que plantea la necesidad de desarrollar múltiples esquemas de interpretación.
- Esta complejidad, ha llevado también a que los esfuerzos de cooperación internacional se institucionalicen a través de los organismos internacionales creados para abordar el tema, y a que en el seno de los mismos se desarrollen grupos de trabajo especializados en el tratamiento de la producción, distribución y consumo de estupefacientes, así como en delitos relacionados con el tráfico de drogas. Sin embargo, aún cuando en materia de cooperación internacional se han alcanzado importantes avances, la evolución dinámica del fenómeno del narcotráfico plantea constantemente retos a los esfuerzos gubernamentales de cooperación internacional, el tráfico de drogas continúa y algunos países se han incorporado a la producción de nuevas drogas, por lo que en el futuro próximo, será necesario revisar el esquema de control que ha prevalecido hasta nuestros días.
- Las dos fases más importantes del comercio de drogas, producción y consumo, son elementos claves en la relación oferta-demanda de sustancias ilícitas y estimulan por igual la evolución del narcotráfico, ya que por un lado la permanencia de un mercado redituable para la venta del producto con atractivas ganancias, estimula la producción tanto externa como doméstica, permitiendo la incorporación de nuevos productores. Por otro lado, la alta disponibilidad de drogas en ese mercado, dificulta que los programas de tratamiento y prevención tengan resultados efectivos, limitando el éxito en la disminución de los niveles de consumo. Por lo anterior, las políticas gubernamentales para el control de drogas deberían dirigirse de manera equilibrada tanto al control de la oferta como al de la demanda y aplicarse con la misma intensidad en países productores de sustancias ilícitas y en países consumidores de las mismas.

- La capacidad de adaptación de las organizaciones criminales, plantea un reto a la eficiencia de los mecanismos de control diseñados por las autoridades gubernamentales y genera violencia, corrupción y tensiones políticas entre los gobiernos convirtiéndose en un serio obstáculo para que las estrategias de contención del fenómeno tanto a nivel nacional como internacional, tengan resultados satisfactorios.
- El narcotráfico se ha convertido en una fuente de conflicto en las relaciones internacionales. En el caso de México durante los últimos veinte años ha permanecido con distintos matices como un punto de tensión en la relación bilateral con Estados Unidos, por ello, su impacto debe analizarse desde dos perspectivas distintas, la diplomática y la operativa, tomando en cuenta que las acciones de Estados Unidos en cualquiera de estos dos ámbitos tienen necesariamente impacto en la política nacional de control de drogas.
- Desde la administración de Ronald Reagan hasta la administración de William Clinton, la política de Estados Unidos para el control de drogas ha estado dirigida a realizar acciones fuera de su territorio, bajo el entendimiento de que la esencia del problema de las drogas radica en la oferta de estupefacientes de origen externo. Esta política ha afectado las relaciones bilaterales de Estados Unidos con el resto de los países del hemisferio, y lejos de alcanzar niveles óptimos de cooperación a nivel regional ha contribuido a deteriorar los vínculos bilaterales y a debilitar las políticas conjuntas de control en materia de drogas.
- Al inicio del mandato de Clinton se preveía un cambio en los objetivos de la política antinarcóticos estadounidense, reduciendo sobre todo el carácter represivo en su estrategia internacional y privilegiando el desarrollo de políticas de prevención y tratamiento hacia el interior. Sin embargo, las críticas que recibió por parte de los distintos sectores de la sociedad estadounidense, calificando al cambio como una postura débil para enfrentar el problema de las drogas, generaron el inicio de un proceso de recrudescimiento de la política estadounidense, fortaleciendo el enfoque represivo para el control de la oferta fuera de sus fronteras e impactando directamente el curso de las estrategias de control de los países productores, incluyendo el caso de México.

- El impacto del endurecimiento de la postura estadounidense sobre las políticas de control de los países del hemisferio se ha traducido en una insistente demanda de Estados Unidos para que los gobiernos latinoamericanos revisen sus mecanismos de control, particularmente en lo que se refiere a las legislaciones internas que norman en materia de control de drogas y actividades relacionadas con el narcotráfico como por ejemplo el lavado de dinero y el control de precursores químicos.
- El gobierno de Carlos Salinas de Gortari experimentó un importante acercamiento a Estados Unidos en materia de cooperación antinarcóticos, el cual estuvo determinado por otros intereses de la relación bilateral. El tratamiento del tema del narcotráfico se convirtió entonces en un asunto prioritario de la agenda bilateral con el fin de disminuir el potencial de conflicto que el tráfico de drogas pudiera generar en la relación con Estados Unidos: Este acercamiento promovido por la administración salinista ha dejado ver sus primeros resultados a través del fortalecimiento de los mecanismos de control, sobre todo en la zona fronteriza, pero también ha repercutido en el rumbo de la política nacional para el control de drogas y ha abierto un abanico de posibilidades para una mayor intromisión de Estados Unidos en asuntos de política antinarcóticos que solo competen a autoridades nacionales.
- El acercamiento a Estados Unidos es parte de una estrategia global de control de drogas que México adoptó desde el inicio de la administración salinista, para enfrentar un problema identificado como una amenaza a la seguridad nacional en donde se privilegió el aspecto de la cooperación internacional y particularmente el de la cooperación bilateral con Estados Unidos. Sin embargo; en la práctica y dentro de este esquema de cooperación, México enfrenta varias limitaciones relacionadas con la asimetría en la relación bilateral, falta de capacidad de negociación; superioridad de Estados Unidos en experiencia de política antinarcóticos y vulnerabilidad en su autonomía para controlar el fenómeno. Si bien ha sido importante el acercamiento al país con el mercado de drogas más grande del mundo, es necesario que el gobierno de México tome en cuenta estas limitaciones para el diseño de una estrategia de negociación que no afecte intereses nacionales ni la autonomía en su política nacional antinarcóticos.
- Otra limitación que enfrenta el tratamiento del narcotráfico en el marco de la relación bilateral, es el hecho de que los foros de cooperación en donde se aborda el tema no se mantiene un nivel adecuado de sistematización, algunos acuerdos y

entendimientos se dan en el plano diplomático y otros en el nivel técnico-operativo. Esta falta de sistematización genera que el tratamiento del problema en el ámbito bilateral responda a decisiones y presiones políticas y no a necesidades reales de coordinación.

- Existen tres elementos que permiten suponer que se ha dado una mayor incorporación de México a la política antidrogas de Estados Unidos: la intensificación de mecanismos de cooperación bilateral; la importancia estratégica de nuestro país en el proceso de entrada de drogas a territorio estadounidense y el fortalecimiento de la estrategia estadounidense de control de la oferta en países productores. Estos elementos han determinado un proceso de transformación de la política de control de drogas nacional sometida a los intereses de Estados Unidos. De continuar con la misma línea en los próximos años, podría caerse en un proceso irreversible que situaría a México en un contexto de vulnerabilidad respecto a los objetivos antinarcóticos de Estados Unidos. Por lo anterior, el gobierno de México deberá evaluar cuales son las necesidades reales de colaboración con Estados Unidos, partiendo de un análisis de costo-beneficio, para que un mayor acercamiento a Estados Unidos en materia de colaboración antinarcóticos no signifique que la política de control de drogas nacional sea diseñada desde la Casa Blanca.
- Por otro lado, no debe negarse que existe una necesidad real de que ambos países fortalezcan los mecanismos de cooperación bilateral en la materia, dado que el narcotráfico es un serio problema que afecta a ambas naciones, sin embargo, México debe insistir en que la colaboración en las áreas que así lo requieran pero siempre respetando la autonomía, decisiones e intereses de cada país.
- Finalmente, es necesario que tanto México como Estados Unidos reconozcan el hecho de que el fenómeno de las drogas no impacta de igual manera en ambos países y por tanto, que los enfoques de las políticas de control deben contemplar variables diversas. En la medida en que se desarrolle este mutuo entendimiento respecto a la situación real del problema se evitará que las recriminaciones y las presiones políticas de Estados Unidos lleven a la adopción de medidas poco estudiadas y apresuradas en nuestro país, que puedan comprometer el curso de la política nacional a intereses particulares del gobierno estadounidense.

POST SCRIPTUM

Este trabajo de investigación abarcó el análisis del problema de las drogas en la relación bilateral México-Estados Unidos desde 1988 hasta 1994. Al término de este periodo se presentaron diversos acontecimientos en la escena política y económica de ambos países que modificaron el contexto de la relación, afectando el estado de la relación bilateral en general y de la agenda de control de drogas en particular.

Por otro lado, el fenómeno del narcotráfico evolucionó en la región. En este sentido, se observó que a raíz del desmantelamiento de los cárteles colombianos, las organizaciones mexicanas empezaron a tener una mayor participación en el tráfico de drogas de origen sudamericano hacia Estados Unidos y en la distribución al mayoreo en territorio estadounidense. Se tienen indicios de que los grupos de narcotraficantes mexicanos diversificaron sus actividades en la producción de estupefacientes en territorio nacional, incursionando en la producción de drogas sintéticas para el mercado estadounidense, particularmente de metanfetamina. Asimismo, en territorio mexicano se incrementó el desvío de precursores y sustancias químicas utilizadas para la producción de drogas ilícitas y, debido a la falta de legislación adecuada se incrementaron las actividades de lavado de dinero.

La especialización y sofisticación de las organizaciones criminales mexicanas, así como la mayor participación de las mismas en la cadena internacional del tráfico de drogas, fueron elementos importantes que el gobierno de Estados Unidos consideró para modificar la política de control de drogas hacia México. Si bien la mayoría de estos argumentos han sido utilizados en el discurso político del gobierno de Estados Unidos al referirse al problema de las drogas en México, existen evidencias claras que permiten asegurar que el fenómeno del narcotráfico se ha desarrollado e incrementado en territorio nacional.

El dinamismo que caracteriza a la relación de México y Estados Unidos de América se intensificó durante los años posteriores a 1994. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio definió necesariamente el inicio de una nueva etapa de la relación, caracterizada por un mayor acercamiento en la economía y en la política, así como en áreas relacionadas con la seguridad, en donde históricamente se había mostrado reserva por parte de México.

Desafortunadamente, esta nueva etapa de acercamiento con Estados Unidos, calificada por el Secretario de Relaciones Exteriores de México como de "nuevo entendimiento", se presentó en un periodo muy difícil para México, ya que desde 1994 se hizo evidente la inestabilidad política en el país, la crisis de los aparatos gubernamentales encargados de la procuración de justicia y la falta de control de los mismos para enfrentar el narcotráfico y la corrupción.

La compleja realidad mexicana de los años posteriores a 1993, caracterizada por la inestabilidad política y económica a raíz del levantamiento armado en Chiapas, de los crímenes políticos de 1994, de la crisis financiera de 1995 y de las versiones de que el narcotráfico había infiltrado altas esferas políticas del país, se convirtió en un tema de interés entre diversos grupos de poder y sectores de opinión pública estadounidenses. El incremento del manejo de información relativa a México en los diarios más influyentes del país vecino durante 1995 y 1996 constataron este hecho.

El ambiente político en el cual se desarrollaron los últimos dos años del primer periodo de gobierno de William Clinton, determinado por el triunfo del partido republicano en las elecciones federales de 1994 y los preparativos para la reelección de Clinton, contribuyeron a que los asuntos relacionados con México, particularmente los vinculados con el narcotráfico, por ejemplo, la certificación anual, se convirtieran en tema de debate político y en un asunto de interés en la agenda política doméstica.

La inclusión de México como un tema de la agenda electoral de EUA durante 1995, en el contexto de un debate político intenso entre demócratas y republicanos, generó una serie de presiones de parte del Congreso estadounidense para que el Presidente William Clinton modificara su política exterior hacia México y presionara al gobierno mexicano para adoptar acciones más decididas en materia de control de drogas.

La inestabilidad política de México proporcionó suficientes elementos a los legisladores de ala dura del Congreso Estadounidense para reforzar una postura intervencionista. Bajo la lógica de que un periodo prolongado de inestabilidad política, económica y financiera en México representaría un serio riesgo para Estados Unidos, en diversos círculos de poder de ese país, se planteó con mayor frecuencia, que México debía ser considerado como un asunto de seguridad para Estados Unidos.

En este contexto, el Poder Legislativo se mostró particularmente interesado por seguir de cerca la política que ejercía el Presidente William Clinton hacia México. Algunas de las decisiones del Ejecutivo Estadounidense fueron seriamente cuestionadas, de hecho, la iniciativa presidencial para otorgar a México un paquete de ayuda financiera a México y la decisión de certificar a México por su lucha contra el tráfico de drogas, fueron objeto de un acalorado debate al interior Congreso, al grado de que en marzo de 1997 se previó una posible decertificación a los esfuerzos del gobierno de México para combatir al narcotráfico.

El ambiente de inestabilidad política y económica en México contribuyó definitivamente para que se diera un giro en el ámbito de la cooperación bilateral en materia de control de drogas.

El discurso político del gobierno de Carlos Salinas respecto al problema de las drogas, pretendía dejar claro que la razón más importante por la que se combatía al narcotráfico era porque se había identificado como la principal amenaza a la seguridad nacional y a la salud de los mexicanos, y que en este orden se pondría en marcha una política nacional de control de drogas que garantizara la autonomía del gobierno mexicano para combatir este problema, disponiendo de vastos recursos financieros y humanos propios para ejecutar acciones concretas de control.

En busca de este objetivo se llevó a cabo una profunda modernización de las instituciones competentes y se llevaron a cabo reformas legales con el fin de contar con un marco jurídico fortalecido para sancionar delitos vinculados al narcotráfico. Sin embargo, la necesidad de controlar los efectos del levantamiento armado en Chiapas y tratar de resolver los crímenes políticos de 1994, provocaron que el Gobierno de México destinara recursos a estas tareas. Por otro lado, la crisis económica planteó necesariamente la reducción del presupuesto federal para el combate al narcotráfico.

Estos factores contribuyeron a que uno de los ejes de la política nacional de control de drogas, es decir, la autonomía de la política, se fuera diluyendo y se buscara retomar mecanismos de asistencia técnica y material provenientes del gobierno estadounidense, así, durante 1995 y 1996 se negociaron acuerdos específicos que preveían la transferencia de equipo y recursos para fortalecer la estrategia mexicana de control de drogas.

Por otro lado, la modificación en el esquema estadounidense de cooperación bilateral con México obedeció a: 1) un cambio en la estrategia internacional antinarcóticos reorientando el enfoque hacia los países productores en detrimento de las zonas de tránsito; (*Presidencial Decision Directive 14*) 2) el replanteamiento de la estrategia de seguridad hemisférica en donde se pretende promover un mayor acercamiento con los ejércitos latinoamericanos y 3) un escenario político caracterizado por un proceso electoral que colocó al problema de las drogas en un lugar prioritario dentro de la agenda política estadounidense.

Esta modificación de la política antinarcóticos de Estados Unidos hacia los países del hemisferio, privilegiando el combate a las drogas en los países de origen, empezó a tener los primeros resultados concretos a partir de 1994, de tal manera que la autonomía del gobierno de México en materia de control de drogas fue afectada directamente por esta línea de la política exterior estadounidense, pues en cumplimiento de la misma, los departamentos de Estado y Justicia, así como otras agencias estadounidenses promovieron en foros de discusión bilateral, iniciativas tendientes a combatir a las principales organizaciones criminales, disminuir la oferta de drogas a través de la erradicación y la reducción de cultivos, modernizar los mecanismos legales existentes e incrementar la capacidad de las instituciones nacionales para combatir al narcotráfico, logrando en muchos casos la aceptación de México en iniciativas para áreas específicas.

La perspectiva del gobierno de Estados Unidos respecto al control de drogas en México, es que el gobierno de nuestro país ha logrado erradicar volúmenes importantes de drogas en los últimos años, pero la administración Clinton considera que en otras actividades antinarcóticos se ha observado una considerable disminución, por ejemplo, en los volúmenes de drogas asegurados y en los arrestos de narcotraficantes importantes.

De acuerdo con un reporte elaborado por la General Accounting Office de Estados Unidos en junio de 1996, los esfuerzos de México se han limitado por varias razones: la expansión del narcotráfico; la corrupción; dificultades económicas y políticas; ausencia de legislación adecuada; equipo obsoleto y falta de capacitación adecuada para combatir el narcotráfico.

Por lo anterior, la estrategia antinarcóticos de Estados Unidos hacia México contempla los siguientes objetivos: 1) fortalecer el compromiso político y la capacidad institucional del gobierno mexicano para combatir a las organizaciones de narcotraficantes más importantes y 2) desarrollar iniciativas operativas incluyendo intercepción de drogas.

A finales de 1995, en distintos foros de discusión bilaterales funcionarios de ambos países plantearon la necesidad de mejorar los mecanismos de cooperación. El interés de ambos países en este sentido se vio reflejado posteriormente en la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel, (GCAN) esta decisión derivó de un acuerdo entre los Presidentes de México y EUA celebrado a principios de marzo de 1996.

La creación de este grupo representó una acción de importancia estratégica en el tratamiento de un tema que históricamente ha significado tensión y conflicto en la relación bilateral. Esta fue la primera ocasión en que se planteó y puso en marcha un mecanismo mediante el cual los esfuerzos de cooperación bilateral antinarcóticos y las negociaciones sobre temas específicos en materia de justicia y control de drogas se coordinarían por una instancia única, con alto nivel de decisión, respecto a los planteamientos y acuerdos que en ese foro se discutirían. Además, por primera vez este grupo contó con una agenda amplia de discusión, incorporando todos los temas vinculados con el control de drogas, algunos de los cuales son de principal interés para México como el tráfico ilícito de armas y la reducción de la demanda.

En 1996, la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de Estados Unidos presentó su estrategia anual antinarcóticos, esta vez incorporaba un elemento innovador: por primera vez, desde que el gobierno estadounidense elabora estos documentos, se proponía una estrategia que contemplaba un desarrollo a diez años, con una evaluación anual de los avances y resultados de la misma, principalmente en materia de prevención e intercepción.

Resulta importante hacer notar que los objetivos para una estrategia binacional antinarcóticos planteados por EUA en el marco de los trabajos del Grupo de Contacto de Alto Nivel, (GCAN), fueron los mismos objetivos de la estrategia nacional estadounidense, lo anterior puede interpretarse como una clara propuesta a México para que adopte una estrategia nacional acorde con los intereses de EUA.

Si bien la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel obedeció a la necesidad de un foro de discusión con la participación de funcionarios de alto nivel con capacidad de toma de decisión sobre temas sensibles de la agenda de control de drogas, la instalación de este grupo no ha disminuido de manera importante las presiones del gobierno estadounidense hacia México, ya que los departamentos de Estado y Justicia, así como miembros del Congreso de Estados Unidos, han expresado su inconformidad respecto a la política de control de drogas mexicana, señalando que México no realiza los esfuerzos suficientes para combatir el problema de las drogas, específicamente para enfrentar el lavado de dinero, el desvío de precursores químicos y la corrupción.

La reacción de las autoridades mexicanas a estas críticas se ha canalizado a través de la modificación de mecanismos jurídicos para el control de drogas, fortaleciendo un enfoque de control-represión. Sin embargo, se ha demostrado que si bien algunas de las acciones en respuesta a solicitudes concretas del gobierno de Estados Unidos son necesarias, otras son inadecuadas porque no atienden a las necesidades reales de control de acuerdo a los problemas específicos, derivados del tráfico, producción y distribución de drogas que se presentan en territorio nacional.

Desafortunadamente, las acciones del gobierno de México para enfrentar el problema de las drogas, nuevamente están determinadas por presiones estadounidenses. El diseño, planeación y ejecución de la política de control de drogas del gobierno de Ernesto Zedillo se caracteriza por incorporar medidas que demanda el gobierno de Estados Unidos; por ejemplo, mayor legislación para combatir el lavado de dinero, legislación específica para el control de precursores químicos, operaciones dirigidas a la destrucción de las principales organizaciones criminales con participación de agencias estadounidenses, modificación de criterios de extradición y mayor presencia de agencias estadounidenses en operaciones antinarcóticos realizadas en territorio nacional.

A mediano plazo, se prevé que Estados Unidos mantenga una continua acción diplomática para la promoción de programas dentro de nuestro país, que incluirán desde modificaciones legales en distintas materias, hasta la adopción de esquemas operativos específicos que implican una amplia participación de personal y material estadounidense en la planeación, inteligencia, comunicaciones, control y mando de operaciones antinarcóticos.

La postura estadounidense en las negociaciones bilaterales en la materia se verá reforzada por una clara tendencia al endurecimiento de las posiciones en el interior de ese país. La idea de que México es un importante centro de narcotráfico internacional no representa un fenómeno coyuntural, sino que aparentemente es parte de las percepciones de diversas agencias estadounidenses encargadas del control de drogas y por tanto puede preverse que estas agencias promuevan acciones específicas para garantizar, desde su perspectiva, mejores resultados en el combate a las drogas en México.

BIBLIOGRAFIA

- Bernal Ferrer, Ileana. Comp. Norteamérica: Relaciones Políticas, Espacio y Sociedad. ENEP ACATLAN, México 1994
- Cardona C. Diego. "Los Nuevos Temas: Medio Ambiente, Narcotráfico y Derechos Humanos." en Bermudez, Lilia y Guadalupe González (Eds) La Primera Cumbre Iberoamericana y Perspectivas. CIDE. 1993
- Chabat, Jorge. Seguridad Nacional y Narcotráfico: Vínculos reales e imaginarios. (mimeo) 1994.
- Del Olmo, Rosa. ¿Prohibir o domesticar?. Ed. Nueva Sociedad Caracas, Venezuela p.32
- Del Villar, Samuel "La Narcotización de la Cultura en Estados Unidos y su Impacto en México" en Gabriel Seekely, México-Estados Unidos 1985 Ed. Colegio de México. 1986
- Driscoll de Alvarado, Bárbara y Mónica C. Gambrell. Comp. El Tratado de Libre Comercio: Entre el Viejo y el Nuevo Orden. Ed. UNAM-CISEUA 1992
- Dombierer, Manú. La Guerra de las Drogas. Ed. Grijalbo. México 1991
- Gálvez Cancino, Alejandro. "Las Drogas y las Guerras en el Capitalismo" en Alvarez Gómez, Ana Josefina. Tráfico y Consumo de Drogas. Una Visión Alternativa. Ed. ENEP ACATLAN. México 1992
- García Ramirez, Sergio. Narcotráfico. Un Punto de Vista Mexicano. Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1989
- González, Guadalupe. Condicionantes de la Cooperación Hemisférica para el Combate al Narcotráfico: Interdependencia y Asimetría. Ed. CIDE. 1993
- Gómez O. Leónidas. Cábel. Historia de la Droga. Ed. Grupo Editorial Investigación y Concepto LTDA. Colombia 1991.
- Herrera Lasso, Luis. México en el Ambito de la Democracia y la Seguridad Hemisférica. p.7 (mimeógrafo)
- Kaplan, Marcos. Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico. Colección Inacipe Ed. INACIPE. México. 1990
- Mabry, Donald J. The Latin American Narcotics Trade and U.S., National Security. Ed. Greenwood Press.
- Mac Donald, Scott y Bruce Zagaris. International Handbook on Drug Control. Ed. Greenwood Press. U.S.A. 1992

- Morales Aragón, Eliezer y Consuelo Dávila Pérez. Comp. La Nueva Relación de México con América del Norte. Ed. UNAM México 1992
- Musto, David. The American Disease. Origins of Drug Control. Ed. New York Oxford University Press. U.S.A. 1987
- Nadelmann, Ethan A. Crops Across Borders. Ed. The Pennsylvania State University Press. University Park, Pennsylvania U.S.A. 1993
- Nadelmann, Ethan A. International Drug Trafficking and U.S. Foreign Policy. Este trabajo fue presentado en la Universidad de Stanford el 19 de abril de 1991 y publicado por el Boletín de la Academia de Artes y Ciencias de los Estados Unidos.
- Reuter, Peter y David Rofeldt. A Rand Note. Quest of Integrity: The Mexican-U.S. Drug Issue in the 1980's Rand. U.S.A. 1991
- Reuter, Peter. The Punitive Trend of American Drug Policy Rand Corporation, U.S.A., 1992
- Roett, Riordan. Relaciones Exteriores de México en la Década de los Noventas. Ed. Siglo XXI, México 1991
- Ruiz Massieu, Mario. El Marco Jurídico para el Combate al Narcotráfico. Ed. F.C.E. México 1994
- Smith, Peter. El Combate a las Drogas en América. Ed. F.C.E. México 1993
- Szekely, Gabriel. México-Estados Unidos 1995. Ed. COLMEX. México 1985.
- Tokatlíán, Juan Gabriel. "Reflexiones en Torno a las Drogas y la Seguridad Nacional: ¿La amenaza de la intervención" en Tokatlíán, Juan y Bruce M. Bagley Comp. Economía y Política del Narcotráfico. Ed. Uniandes 1990.
- Toro, María Celia. La Política Norteamericana contra las Drogas
- Toro, María Celia /COLMEX Are Mexican Drug Control Policy Exacerbating or Addressing the Country's Drug Problems? Sep. 1992. (mimeo).
- Torres, Oscar Noé. México y Estados Unidos ante el Problema del Narcotráfico. Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos. México 1991
- Vázquez, Josefina Zoraida, y Lorenzo Meyer. México Frente a Estados Unidos. (Un Ensayo Histórico 1776-1988) F.C.E. México 1989
- WOLA. Oficina de Asuntos Latinoamericanos en Washington. ¿Peligro Inminente? Ed. Tercer Mundo Editores. Colombia 1993
- Zimring, Franklin E. y Gordon Hawkins. The Rational Drug Control. Ed. Cambridge University Press U.S.A. 1992

- _____, La Política Exterior de México en el Nuevo Orden Mundial. Ed. F.C.E. México D.F., 1993 p. 386
- _____, Temas al Margen de la Agenda Bilateral México-Estados Unidos. p.94 Ed ENEP Acatlán, México 1993
- _____, High Times Encyclopedia of Reactional Drugs. Ed. The Stonehill Publishing Company. U.S.A. 1978.

HEMEROGRAFIA

- _____, Bagley, Bruce Michael Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas en "Foro Internacional" Vol XXXII Julio- Sep 1991 Núm. 1
- _____, Chabat, Jorge. Los Instrumentos de Política Exterior de Miguel de la Madrid Hurtado, en "Foro Internacional" Vol. XXX Ene-Marzo 1990 Núm 3
- _____, Cornelius, Wayne. Las Relaciones de E.U. con México: Fuentes de su deterioro: 1986-1987 en "Foro Internacional" Oct-Dic 1988
- _____, Craig, Richard. Operation Condor. México's Antidrug Campaign Enters a New Era en "Journal of American Studies and World Affairs". p.345 Vol. 22 No. 3, agosto 1980
- _____, Doyle, Kate. The Militarization of the Drug War in México. en "Current History". February, 1993
- _____, Estévez, Dolia. Incrementó el FBI su presencia en México, en "El Financiero", (6-noviembre-1994) p. 17
- _____, Flores, José Luis. Infiltra a todos los sectores ya, el narcotráfico en "El Universal" (12-septiembre-1996) 1ª plana, p.p. 29-31.
- _____, Frasser, Damian. "The Financial Times", (5-enero-1993) p.3
- _____, González, Héctor A. Avanzan Drogueros, Marihuana y Amapola en 25% de los Municipios. en "El Financiero" (22-enero-1995) p.19
- _____, Mares, Marco A. México y EU intercambiarán información contra el lavado de dinero. Rozental en "Unomásuno" (23-junio-1993) p. 1 y 19
- _____, Medina Cruz, Rafael. Se realizarán 5 reuniones bilaterales para revisar el Tratado de Extradición con EU en "Excelsior" (9-abril-1994) p.25
- _____, Perl, Raphael F. Clinton Foreign Drug Policy en "Journal of Interamerican Studies and World Affairs". 1995
- _____, Rodríguez, Elvia. Retroceso histórico en la generación de empleos, en "El Financiero" (7-febrero-1995) p. 3A

- Gómez Leyva, Ciro. Los Narcos inmovilizan a la PGR y a la DEA. en "El Financiero" (19-junio-1993) p. 18
- _____ "Siete Países contra las Drogas". en "Tiempo" Núm 2599, México Febrero 1992
- _____ Death on the Spot. The End of a Drug King en "Newsweek" . (13-dic-1993) p.10
- _____ Cumple EU tratado bilateral de intercambiar sentenciados en "La Jornada", (23-enero-1994) p. 44
- _____ El Norte de México: la zona preferida por los barones de Cali en "El Financiero" (4-octubre-1994) p.p. 34-37
- _____ Contubernio de autoridades civiles y policíacas con el Cártel del Golfo en "Proceso" No. 935 (3-octubre-1994) p. 18

DOCUMENTOS OFICIALES Y ACUERDOS

- Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes Naciones Unidas 1977.
- Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas 1971. Naciones Unidas, 1977
- Plan Amplio y Multidisciplinario de Actividades en Materia de Fiscalización y uso indebido de Drogas 1987. Naciones Unidas.
- Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Naciones Unidas
- Desarrollo Rural para Desalentar Cultivos Ilícitos. La Experiencia Mexicana: Oaxaca, Guerrero y Michoacán Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1990-1993

GOBIERNO DE MEXICO

- Gobierno de México. Procuraduría General de la República. El Esfuerzo de México: Campaña contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia. Estadísticas 1986-1987
- Gobierno de México. Procuraduría General de la República. Campaña de México contra el Narcotráfico junio de 1988

- Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia Febrero 1989. (mimeo)

Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores., Informe de la VII Reunión Binacional México- Estados Unidos. Septiembre 1991 (mimeo)

- Gobierno de México. Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994. El Esfuerzo de México en el Control de Drogas 1991. México 1992

- Gobierno de México. Agregaduría de la Procuraduría General de la República en la Embajada de México en Washington D. C., Nota Informativa. 16 de noviembre de 1992

- Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores. Boletín de Información Semanal para Uso de las Misiones del Servicio Exterior Mexicano. Año 4, No. 188 6-12 noviembre 1992

- Gobierno de México. Secretaría de Salud. CONADIC. Boletín, Febrero 1992 No. 5 México 1992

- Acuerdo que establece las normas que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de entidades de Gobiernos Extranjeros que en su país tienen a su cargo funciones de policía, inspección o vigilancia de la aplicación de las Leyes y Reglamentos en el "Diario Oficial" 3 de julio de 1993

Memoria del Encuentro Internacional de Expertos sobre Narcotráfico. México Junio 1993

Procuraduría General de la República. CENDRO. Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas. Análisis Nacional 1993

Procuraduría General de la República. CENDRO. Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas. Análisis Nacional 1994

- Gobierno de México. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

- Gobierno de México. Procuraduría General de la República. Tratados y Acuerdos Internacionales Suscritos por México en Materia de Narcotráfico. México 1994

- Procuraduría General de la República. Dirección General de Asuntos Legales Internacionales. Criterios para mejorar la cooperación técnica entre la PGR y el FBI. Mayo de 1994

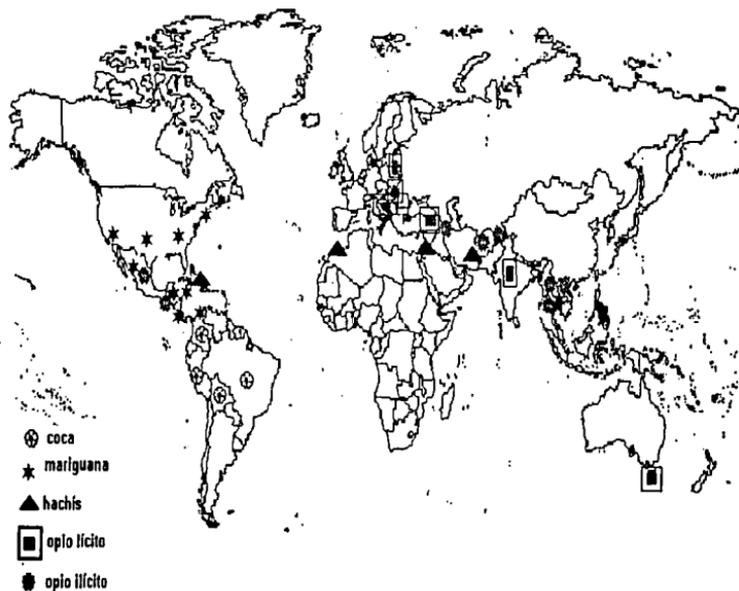
GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS

- Anti-Drug Abuse Act of 1986
- Anti-Drug Abuse Act of 1988
- Chemical Diversion and Trafficking Act of 1988
- U.S. Congress Senate. Committee on Foreign Relations. Subcommittee on Terrorism, Narcotics and International Operations. Drug Law Enforcement and Foreign Policy: a Report. Washington D.C., U.S. Government Print Office 1989 p.7
- U.S. Government. The White House. National Drug Control Strategy 1989
- U.S. Government. The White House. National Drug Control Strategy 1991
- U.S. Government. Department of State. National Narcotics Intelligence Consumers Committee Report. (NNICC) June 1991.
- U.S. Government. Department of Health and Human Services. Drug Abuse and Drug Abuse Research. The Third Triennial Report to Congress from Secretary, Department of Health and Human Services. U.S.A. 1991
- U.S. Government. Department of State Bureau of International Narcotics Matters. International Narcotics Control Strategy Report. March 1992
- U.S. Government. The White House. National Drug Control Strategy 1992
- U.S. Congress Senate. Judiciary Committee and International Narcotics Control Caucus. America's Drug Strategy: Lessons of the Past... Steps toward the Future. April 1993.
- U.S. Government. Office of National Drug Control Policy Breaking The Cycle of Drug Abuse. Interim National Drug Control Strategy. U.S.A sep. 1993
- U.S. Government. Department of State Bureau of International Narcotics Matters. International Narcotics Control Strategy Report. April 1993
- U.S. Government. Department of State Bureau of International Narcotics Matters. International Narcotics Control Strategy Report. April 1994
- U.S. Government. The White House. National Drug Control Strategy 1994

ANEXOS

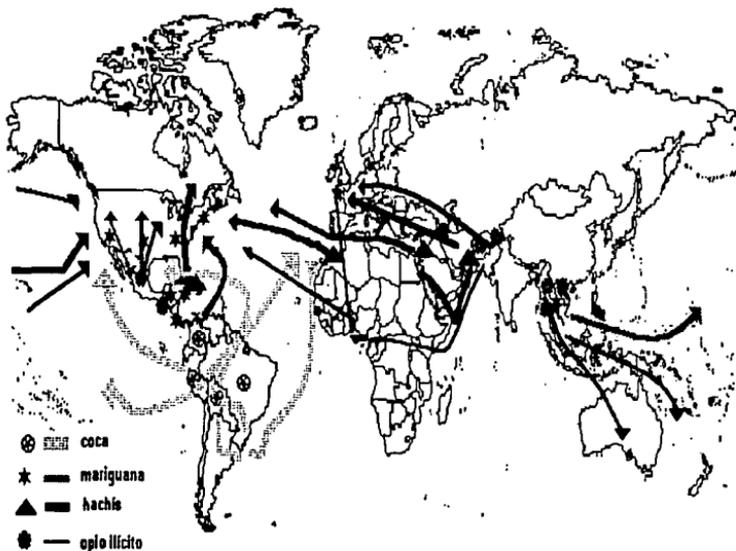
ANEXO 1

PRINCIPALES ZONAS DE PRODUCCION DE DROGAS



FUENTE: JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACION DE ESTUPEFACIENTES

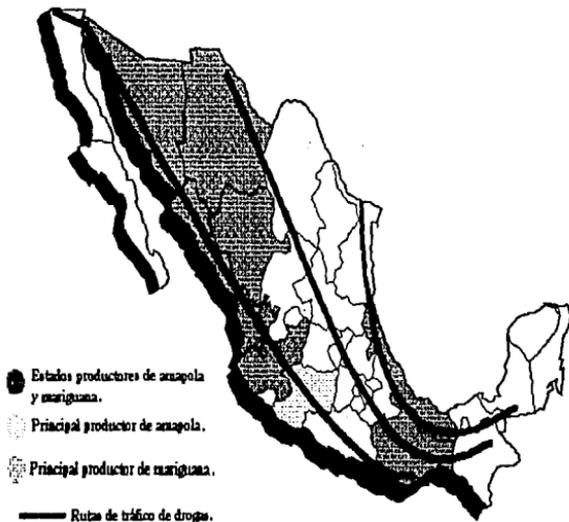
ANEXO 2
PRINCIPALES RUTAS DE TRAFICO INTERNACIONAL DE DROGAS



FUENTE: JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACION DE ESTUPEFACIENTES

ANEXO 3

ZONAS DE PRODUCCION Y TRAFICO DE DROGAS EN MEXICO



FUENTE: GOBIERNO DE MEXICO. PGR/CENDRO

ANEXO 4

ZONAS DE PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE DROGAS EN EUA



FUENTE: GOBIERNO DE EUA WHITE HOUSE/ONDCP