

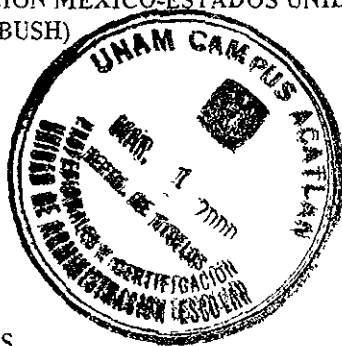
15



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLÁN

EL ESPÍRITU DE HOUSTON: LAS NUEVAS PERCEPCIONES AL PROBLEMA
DEL NARCOTRÁFICO, EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
(SALINAS-BUSH)



TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA
CAROLINA GÓMEZ VINALES
ASESOR DE TESIS: HALYVE HERNÁNDEZ ASCENCIO

SANTA CRUZ ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO. MARZO DE 2000



276146



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 mi Universidad por su generosidad
al ofrecerme una vida llena de satisfacciones.

A mi madre con profundo agradecimiento
por todo su apoyo y esfuerzo
para que yo alcanzara la superación.
Gracias por tu impulso y tu cariño.

A mis abuelos *in memoriam*.
Su recuerdo vive conmigo y sus
enseñanzas también.

A Jeff por su apoyo incondicional y sus valiosos consejos,
y por la dicha de compartir nuestras vidas y nuestros
países a lo largo de seis años. Gracias por tu amor.

A mis cuatro hermanos y a sus hijas por ser una
gran fuente de alegrías.

A Halve a quien considero mi amigo,
mi confidente y un ser humano excepcional.
Su confianza y su estilo para manejar
lo cotidiano me transmitieron
diversas enseñanzas. *Carpe Diem.*

A mis sinodales por su tiempo y su
generosidad en los momentos más
dificiles por los que atrevió nuestra
Universidad.

A Leticia por su amistad y el
apoyo que me brindó para la
culminación de este trabajo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. La importancia estructural del narcotráfico en la relación México - Estados Unidos.	6
1.1 La esfera social.	7
1.2 La esfera geográfica.	11
1.3 La esfera económica.	13
1.4 La esfera política.	16
1.5 La esfera de la seguridad nacional.	18
1.6 La esfera diplomática.	20
1.7 La esfera de las percepciones.	24
CAPÍTULO 2. Una revisión histórica del asunto del narcotráfico.	30
2.1 Breves antecedentes sobre el problema del narcotráfico en la relación bilateral.	30
2.2 Los esfuerzos de México y Estados Unidos contra el narcotráfico durante la Segunda Guerra Mundial.	34
2.3 Los esfuerzos de México y Estados Unidos contra el narcotráfico durante los años de la Guerra Fría.	37
CAPÍTULO 3. Un recuento de las primeras desavenencias entre México y Estados Unidos en el combate al narcotráfico.	41

3.1	El inicio de los conflictos: Primera Operación Intercepción.	41
3.2	La Campaña Permanente de México respuesta en la lucha contra las drogas.	48
3.3	El narcotráfico: reinicio de la tensión en la relación bilateral durante los ochenta.	52
3.4	La cruzada moral de Reagan en contra del narcotráfico.	56
 CAPÍTULO 4. Las intervenciones de los Estados Unidos en el asunto del narcotráfico.		64
4.1	El asunto Camarena: detonante para la Segunda Operación Intercepción.	64
4.2	Los círculos políticos en Washington y la campaña contra México.	72
4.3	La unilateralidad en la política antidrogas de Estados Unidos.	78
4.4	El fin de la administración Reagan: ajustes y alternativas.	84
 CAPÍTULO 5. Las nuevas percepciones al problema del narcotráfico en la relación México- Estados Unidos, a partir del Espíritu de Houston.		87
5.1	El espíritu de Houston: el inicio de un nuevo periodo en las relaciones bilaterales.	88
5.2	La administración Salinas y los orígenes de su campaña contra el narcotráfico.	96
5.3	La administración Bush y los orígenes de su campaña contra el narcotráfico.	100
5.4	México: redefinición de la estrategia en las relaciones con los Estados Unidos.	108
5.5	El control de drogas en México durante la primera mitad del sexenio de Salinas.	112

CAPÍTULO 6. Conflictos en el asunto del narcotráfico a pesar del espíritu de Houston.	116
6.1 La televisión y la guerra contra las drogas.	117
6.2 Tlalixcoyan: oferta de drogas y corrupción.	120
6.3 Alvarez Machain: otro tropiezo para las relaciones bilaterales.	124
CAPÍTULO 7. El narcotráfico: de las tensiones a la tolerancia.	132
7.1 La coyuntura interna y la política bilateral.	133
7.2 El apoyo de Bush y la convergencia de intereses con Salinas.	137
7.3 El silencio en aras del interés económico.	140
7.4 El repliegue del tema de las drogas en la relación bilateral.	146
CONCLUSIONES.	153
BIBLIOGRAFÍA.	161

INTRODUCCIÓN

Una buena reflexión sobre lo que son las relaciones bilaterales es la que ha hecho el profesor Mario Ojeda, "La frontera entre México y Estados Unidos no solo divide. Es también un lugar de convergencia, un punto de lazos cada vez más intensos entre dos mundos diferentes, concretizados en Estados Unidos y México. Indisolublemente unidos por la geografía y casi inevitablemente ligados por la complementariedad económica, México y Estados Unidos han desarrollado una relación creciente que va más allá de las formalidades diplomáticas y que ha nutrido una creciente interconexión económica aparejada con otra social y cultural. Esta mutua interconexión ha llevado a la necesidad que una nación tiene de la otra, y a una situación en la que los asuntos de una repercuten en la otra".¹ La investigación que aquí se presenta parte de esta interpretación sobre las condiciones históricas y geopolíticas que han marcado las relaciones entre ambos países.

México y Estados Unidos han tenido una compleja e interdependiente relación. Disputas políticas, militares, comerciales y culturales han forjado una relación que ha sido marcada lo mismo por el conflicto que por la cooperación. Sin embargo, los dos países han sido condenados a coexistir geográficamente.

La relación México - Estados Unidos es por definición una relación asimétrica, en la que nuestro país ha tenido a lo largo

¹ Mario Ojeda, prólogo a México y Estados Unidos: el manejo de la relación, Riordan Roett (comp.), México, Siglo XXI, 1989.

de la historia una posición en desventaja frente al país más poderoso del mundo. La vecindad territorial entre ambos necesariamente ha desembocado en una agenda compuesta por asuntos de toda índole: políticos, comerciales, sociales, culturales y económicos que han conformado la cooperación bilateral. Uno de los asuntos que ha estado en la agenda desde hace ya algún tiempo ha sido el tema del narcotráfico. Este problema ha sido fuente de serias tensiones en la relación durante ciertos periodos, y ha sido en parte a la divergencia de enfoque con la que enfrentan el problema.

El sustento de esta visión dividida es que el narcotráfico es un problema entre dos variables interdependientes: oferta y demanda. México representa, de acuerdo con el diagnóstico de los Estados Unidos, a la primera; en tanto que los norteamericanos son para México, el mercado más grande para el consumo de drogas.

Por tratarse de un asunto de la agenda bilateral, que por su naturaleza ha interferido en otras esferas de la relación, es que despertó el interés para realizar este trabajo. La presente investigación se plantea como objetivo demostrar que efectivamente el narcotráfico ha sido un asunto que ha generado severos conflictos y acusaciones recíprocas entre México y Estados Unidos principalmente en los años ochenta. Pero que a pesar de ello y en aras del interés económico para alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio en la región, y dada la coyuntura política derivada de la simultaneidad de las elecciones presidenciales de Carlos Salinas de Gortari y George Bush, hubo

un repliegue en el tema de las drogas. Si no del todo, sí se buscó a toda costa que nada empañara la relación bilateral.

La relación bilateral entró en una nueva fase a principios de la década de los noventa con la llegada al poder de los presidentes de ambas naciones, quienes derivan sus proyectos políticos con base en una visión del mundo diferente, y con la intención de alcanzar una integración comercial que aprovechara las condiciones geográficas. En esos años esta percepción había sido vista también como una ventaja para enfrentar la realidad política y económica de la propia relación.

Es decir, quiero resaltar en este trabajo el hecho de que necesariamente hubo un cambio de percepciones sobre el problema del narcotráfico que rompió con las inercias del pasado en virtud de la convergencia de intereses para construir una relación bilateral más recíproca que dejara a un lado las tensiones derivadas del narcotráfico y sus implicaciones para la coexistencia política entre ambos países. En efecto, los cuatro temas más relevantes que componen la agenda: comercio, deuda, migración y narcotráfico, forzaron a los presidentes Salinas y Bush a ir más allá de la propia coexistencia y buscar un futuro en el cual la relación bilateral se convirtiera en una fuente de crecimiento, prosperidad y seguridad.

En este sentido, el presente trabajo, ordenado en siete capítulos, pretende destacar en el primero la importancia que reviste el tema de las drogas en la relación bilateral, procurando acercarse a una visión integral que destaque los aspectos sociales, económicos y políticos del tema. Enseguida se

reseñan los esfuerzos de México y Estados Unidos en el combate al narcotráfico durante las primeras décadas de este siglo. El tercer capítulo está orientado a hacer mención de las desavenencias que han enfrentado ambas naciones con motivo de este asunto de la agenda de la década de los sesenta a la llegada de Reagan al poder. El cuarto capítulo describe las intervenciones políticas de los Estados Unidos hacia México con motivo de las drogas, resaltando la unilateralidad de los estadounidenses durante la década de los ochenta.

Por otro lado, el capítulo quinto está enfocado a enfatizar las nuevas relaciones bilaterales producto de la llamada Tesis del espíritu de Houston, con el fin de demostrar que el asunto del combate al narcotráfico se enfrentó bajo percepciones nuevas basadas en los intereses económicos de los presidentes Carlos Salinas y George Bush, quienes en aras de una integración comercial modificaron el esquema de recriminaciones por uno más cordial y tolerante. El capítulo seis describe tres casos concretos que tuvieron lugar durante las administraciones de Salinas y Bush, y que provocaron conflictos relacionados con el asunto de las drogas y trastocaron el ambiente cordial de las relaciones bilaterales.

Finalmente, el séptimo capítulo es una reflexión sobre la nueva dinámica en la relación bilateral a partir de un esquema más conciliador y de convergencia de intereses, en donde ambos países, junto con sus presidentes, buscan adaptarse a la nueva realidad política internacional. La nueva realidad internacional de globalización y liberalización económica permiten a Salinas y

Bush llevar a cabo sus proyectos políticos conjuntos. Así, aprovechando dicha coyuntura, buscaron una integración económica regional, por lo que este apartado tratará de enfatizar que, quizá de manera temporal, hubo un repliegue en el tema de las drogas y que éste tuvo lugar por el interés económico coincidente con sus proyectos políticos.

Efectivamente, dentro del ámbito de las relaciones internacionales, la relación México-Estados Unidos se presenta como un vasto campo de estudio por las características de la relación misma y los temas que componen la agenda bilateral. Es por ello que se trata de una relación especialmente compleja en la que destaca el asunto del combate a las drogas. El narcotráfico es considerado como un problema de interés nacional por su notable incidencia en las estructuras sociales, económicas y políticas de ambos países. Así, el tema del combate a las drogas es un buen estudio de caso para medir los límites en las relaciones bilaterales.

CAPÍTULO 1

LA IMPORTANCIA ESTRUCTURAL DEL NARCOTRÁFICO EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

En el marco de las relaciones internacionales, la relación México-Estados Unidos ocupa un lugar particularmente complejo, en donde la contigüidad territorial, la asimetría de poder y los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales que configuran su dinámica, han condicionado en gran medida los términos en los que dicha relación se ha desarrollado. La historia de la relación bilateral, vista en su conjunto, muestra que ésta se ha distinguido más por el conflicto que por el entendimiento o la cooperación hacia los distintos asuntos que configuran la agenda entre ambos países. "Bien puede decirse que todo el siglo XIX y buena parte del XX las relaciones se dan en el marco del conflicto permanente, con la excepción de un corto periodo de cooperación que coincide en México con la intervención francesa y en los Estados Unidos con la guerra civil."² Entre las diversas dificultades que enfrentaron ambos países, se encuentran la pérdida de un vasto territorio para México, las intervenciones norteamericanas hacia los asuntos políticos internos durante la Revolución Mexicana, algunas reclamaciones de Washington por daños a sus nacionales, entre otros problemas diplomáticos.

² Mario Ojeda, "El futuro de las relaciones entre México y los Estados Unidos," en *Las relaciones México-Estados Unidos*, Carlos Tello y Clark Reynolds (comps.), México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 380-81.

Hoy en día, las diferencias se han concretado de una manera distinta. Uno de los asuntos que se ha destacado como un factor de constantes tensiones y en un problema de primer orden dentro de las prioridades entre México y Estados Unidos ha sido el tema del narcotráfico. Ello se debe a que su elevado contenido político ha contaminado el resto de la relación bilateral. En tal marco, el propósito de este capítulo es destacar - entre otras cosas - la importancia que reviste el fenómeno del narcotráfico en la relación entre México y los Estados Unidos y los distintos impactos que observa este fenómeno en cada país desde todos los ámbitos.

1.1. La esfera social.

El fenómeno del narcotráfico presenta una serie de dificultades al intentar darle una conceptualización global o integral, puesto que se trata de un problema que rebasa las relaciones nacionales y bilaterales y tiene repercusiones distintas entre los países. En ese contexto, se requiere distinguir el papel que desempeñan estos países alrededor de dicho fenómeno. El narcotráfico dentro de la relación bilateral es quizá más un problema de diagnóstico que uno de cooperación, en el que se incluyen dos elementos significativos para un enfoque integral del fenómeno: oferta y demanda. Hay una noción convencional de que lo que sucede en un país afecta al otro, y dado que la oferta como la demanda se relacionan en un mismo mercado, no pueden analizarse como variables separadas. Por tales razones, es importante señalar que mientras que México es más un país productor de marihuana y

amapola, y de tránsito de narcóticos, como cocaína, Estados Unidos es una sociedad consumidora de enervantes en altos niveles.

Cabe señalar que el problema en el consumo de las drogas para los Estados Unidos se agudizó profundamente en la década de los sesenta, donde "el hábito de ingerir drogas habría de desempeñar un papel preponderante en el rechazo por parte de la juventud norteamericana de los valores de la clase media y el uso de la marihuana se convirtió en un símbolo de contracultura."³ La experiencia demostró que muchos de los acontecimientos en ese país durante la guerra de los Estados Unidos contra Vietnam desempeñaron un papel significativo en la propagación del consumo de marihuana. Es decir, la juventud en los Estados Unidos luchaba contra las desigualdades sociales, la religión, el gobierno y la familia, como parte de una conducta rebelde con la que se deseaba alcanzar la independencia individual. Sin embargo, con el tiempo dejó de ser un medio para alcanzar placer o un movimiento de protesta, para transformarse en un problema serio de consumo y de salud.

Algunas estadísticas confirman lo anterior. "El consumo de narcóticos en Estados Unidos ha alcanzado proporciones inimaginables: 62 millones de estadounidenses admiten haber

³ Ann Blanken, "Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos," en Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 39.

consumido marihuana y 22 millones cocaína."⁴ Lo anterior refleja que el consumo de drogas en la Unión Americana se encontraba ya para ese entonces severamente arraigado entre los estadounidenses, y que el número de consumidores era ya tan considerable que se había convertido en un problema de salud pública en los Estados Unidos. De hecho, las cifras para 1997 se han incrementado: 71 millones admiten haber usado marihuana por lo menos una vez, en tanto que la cocaína se mantiene al mismo nivel.⁵ No obstante, es un reto para los gobiernos poder determinar con exactitud el problema de las adicciones en sus territorios, debido a lo ilícito del tema en el que intervienen algunos otros elementos difíciles de controlar y calcular.

Desde esta perspectiva, según Del Villar, "las drogas ilícitas han creado una cultura que, sobre todo por su naturaleza delictiva, socava los valores fundamentales y la creatividad de la sociedad norteamericana."⁶ Es decir, el abuso de las drogas por parte de diversos sectores en ese país, ha representado para el gobierno un enorme gasto de recursos, pues las drogas generan delincuencia en las calles, en las instituciones bancarias, en las escuelas y universidades. Asimismo, los costos que implican

⁴ Gregory P. Treverton, "Los narcóticos en la relación de México y Estados Unidos," en Riordan Roett (comp.), México y Estados Unidos: el manejo de la relación, México, Siglo XXI, 1989, p. 277.

⁵ Office of National Drug Control Policy, "1997 National Household Survey on Drug Abuse.

⁶ Samuel del Villar, "El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: el fracaso de la política y una alternativa," en Riordan Roett (comp.), México y Estados Unidos: el manejo de la relación, México: Siglo XXI, 1989, p. 257.

los tratamientos en clínicas especializadas de rehabilitación son bastante elevados.

Por tales razones, las autoridades norteamericanas han emprendido políticas hacia el desaliento del consumo. Estas sin embargo han sido de efectos lentos y de difícil estimación si se toma en cuenta que según la Comisión Interamericana sobre la Política contra el Narcotráfico y el Abuso de Drogas, "entre 1980 y 1985, el presupuesto federal destinado al control de las drogas aumentó 700 millones de dólares, mientras que el presupuesto para educación, prevención y tratamiento de las mismas se redujo 40%."⁷ Esto es un indicador de que - al menos a corto plazo - será difícil resolver esta tendencia a abusar de los narcóticos en la sociedad norteamericana.

Es importante destacar que esta difícil tarea se obstaculiza aún más, si pensamos en que la ejecución de políticas coercitivas en Estados Unidos no tendrían los resultados esperados, en virtud de que en aquél país se protegen rigurosamente las libertades individuales, y ello provocaría que los millones de adictos recurrieran inmediatamente a la defensa de tales derechos, sin importarles el daño que puedan causarse a sí mismos.

Cabe precisar que esto refleja que los programas para disminuir el consumo de drogas en Estados Unidos, carecen de respuestas reales al corto plazo; esto es, la efectividad de las campañas empezarán a rendir sus frutos en los próximos años, tal

⁷ Comisión Interamericana sobre la Política contra el Narcotráfico y el Abuso de Drogas, *Aprovechando el momento*, La Jolla, Calif.: Center for Iberian and Latin American Studies/Institute of the Americas, 1991.

y como sucedió con el tabaco y el alcohol en algunos estados de la Unión Americana, en donde se ha disminuido de manera sustantiva su consumo.

La Procuraduría General de la República (PGR) informa que en 1997 "en México el índice de consumo de enervantes es bajo en comparación a otros países y en los últimos años ha mostrado una tendencia a disminuir."⁸

1.2. La esfera geográfica.

En otro orden de ideas, es conveniente señalar que el narcotráfico en la relación México-Estados Unidos es un problema estructural que tiene elementos en común, pero también diferencias importantes, toda vez que en él intervienen dos factores interdependientes: consumo y producción. Es importante revisar el rol que desarrolla cada país. "México, país que durante los años sesenta fue un modelo de control de drogas, se ha convertido nuevamente en la fuente principal de heroína y marihuana del mercado estadounidense, y se calcula que una tercera parte de la cocaína que se distribuye en Estados Unidos llega por México."⁹ Esto es entendible dado que Estados Unidos y México comparten una frontera de alrededor de tres mil kilómetros, lo que permite a nuestro país, y a otros que también son productores, el fácil acceso a dicho mercado, y hace al narcotráfico proporcionalmente más lucrativo.

⁸ Procuraduría General de la República, "Programa Nacional para el Control de Drogas, 1995-2000," México, 1998.

⁹ Treverton, "Los narcóticos en la relación . . ." p. 277.

Asimismo, México por su propia situación geopolítica experimenta la conjugación de dos factores determinantes en su calidad de punto de tránsito: el primero, son las complejas redes de delincuencia internacional comprometidas con el tráfico de drogas provenientes de Centro y Sudamérica, que explotan la vecindad con Estados Unidos; y segundo, son las condiciones sociales y económicas de algunos sectores de la población mexicana.

Por otro lado, Estados Unidos tiene de vecino a un país - como México - con problemas económicos y sociales muy fuertes, lo que facilita que ciertos sectores - marginalmente descuidados - se dediquen a la siembra y tráfico de narcóticos. En México, "las áreas de mayor incidencia de siembra, cultivo y tráfico de enervantes se encuentran localizadas en los estados de Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Sinaloa, Durango, San Luis Potosí, Nayarit, Jalisco, Chiapas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Veracruz."¹⁰ En algunos casos, estas actividades tienen relevancia debido a la cercanía con la frontera de los Estados Unidos, y en otros, se debe a las favorables condiciones climatológicas y orográficas que imperan en esas otras regiones.

El fenómeno del tráfico ilícito de los narcóticos a través de la frontera no es un hecho reciente, como veremos más adelante, sin embargo, los problemas de las drogas han creado una atmósfera de conflicto y recriminación basada en una serie de

¹⁰ Secretaría de la Defensa Nacional, *Memorias de la campaña contra el narcotráfico* (Dic. 82-Nov. 87), México, 1988, p. 69.

percepciones de carácter unilateral que han afectado las relaciones entre ambos países.

1.3. La esfera económica.

Recapitulando, hasta hace unos años "a diferencia de otros países latinoamericanos también productores de drogas, México no [sufría de] graves problemas de consumo interno de estupefacientes; los barrios marginados urbanos tienen más inhaladores de cemento que consumidores de cocaína o marihuana."¹¹ Esto es consecuencia de que en México el mercado es más bien pobre, y aún cuando el consumo de drogas haya crecido de manera alarmante en los últimos años, se trata de un fenómeno todavía secundario en la vida de los mexicanos.

Asimismo, aún cuando la marihuana se cultiva en México, su consumo sólo "registra un coeficiente mayor entre el universo estudiantil y entre el universo de reclusos."¹² Hasta hace poco, no se tenía conocimiento del consumo de heroína en el resto de la sociedad mexicana, y "el consumo de cocaína se [mantenía] como un hábito de élites ricas, muy reducidas y con conductas e inclinaciones atípicas frente al común de los mexicanos."¹³ De conformidad con lo anterior, puede afirmarse que el gran problema del mercado ilícito de narcóticos para México se integra fuera de sus fronteras, a partir de la demanda masiva en Estados Unidos, y

¹¹ Treverton, "Los narcóticos en la relación . . ." p. 278.

¹² Samuel del Villar, "Perspectivas de control del mercado de narcóticos: México y Estados Unidos," en Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 126.

¹³ Ibid., p. 128.

por supuesto, de las crisis económicas y del agro que repercuten directamente en el bolsillo de los campesinos mexicanos.

El aspecto más importante del mercado de drogas lo constituye definitivamente la relación estructural entre oferta y demanda. Como ya fue señalado anteriormente, México es productor y exportador de cantidades importantes de narcóticos hacia Estados Unidos, y éste a su vez es el mercado más atractivo para el comercio ilícito de estupefacientes; en tal virtud resulta obligado revisar la dimensión de este fenómeno desde su aspecto económico.

Los narcotraficantes hacen del tráfico de estupefacientes un comercio próspero y un negocio muy productivo para todos los que en él participan. Es interesante hacer una descripción somera de la cadena que se forma alrededor del cultivo de las drogas hasta que llegan a las manos del consumidor. Según datos que aporta en su artículo el investigador Torres, y de acuerdo con cifras de la DEA (Drug Enforcement Agency) en 1985, "la cadena (y el precio) para cada medio kilo de marihuana crece como sigue: cultivador de 3 a 8 dólares; traficante 25; exportador de 40 a 80; importador de 165 a 325; distribuidor de 265 a 415; detallista de 575 a 960."¹⁴ Aún cuando dichos montos aproximados fueron hechos en la década de los ochenta, las cifras revelan que ciertamente el negocio resulta atractivo.

A partir de lo anterior, puede afirmarse que el narcotráfico no sólo es un negocio de grandes dimensiones, sino que además,

¹⁴ Oscar Noe Torres, México y Estados Unidos ante el problema del narcotráfico, México, Serie de Estudios del CLEE, 1988, p. 10.

"es la única actividad económica que se lleva a cabo totalmente en efectivo."¹⁵ Es por ello que dicha actividad contamina los circuitos financieros al tratar de infiltrar ese dinero a la economía legal, por lo que después se recurre necesariamente a la maniobra conocida como "lavado de dinero."¹⁶

El aspecto económico y lucrativo de esta actividad necesariamente es consecuencia de la falta de opciones para quienes cultivan las drogas. México es un país con una economía débil que recurrentemente está en crisis, y que desafortunadamente, obliga a algunos sectores marginados a involucrarse en el turbio negocio de las drogas para abatir todas sus carencias. Resta agregar que desde el punto de vista fiscal, el narcotráfico es el negocio que más evade impuestos. Uno de los graves problemas para la mayoría de los países productores - como México - es que al no recibir beneficios de esta enorme economía subterránea, que se crea paralelamente a la economía legal, se pone en dificultades la estabilidad de cualquier gobierno, debido fundamentalmente al gran poder económico que queda en manos de algunos individuos.

Por otro lado, el ciclo económico del narcotráfico indiscutiblemente se relaciona con su aspecto político, pues cuando los precios de los narcóticos se elevan, la delincuencia más organizada se fortalece y propicia, incluso, tráfico de armas

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Lavado de dinero es aquella actividad con la que se canalizan las ganancias obtenidas por la venta de drogas a través de negocios aparentemente legítimos, no sólo para evadir el escrutinio de las autoridades, sino para tener acceso al sistema bancario legal.

y terrorismo; en consecuencia, hay problemas y deficiencias severas en los países en donde operan. "Para México más que para Estados Unidos, el azote de los estupefacientes reside en la corrupción derivada de su carácter ilegal,"¹⁷ debido a que los narcotraficantes no sólo intentan corromper las instituciones legales y judiciales, sino que son además una fuente de conflictos que ponen en peligro la estabilidad de México.

1.4. La esfera política.

Ya se dijo que mientras que en México el narcotráfico se justifica como una variable de pobreza, para los Estados Unidos es un signo de prosperidad económica. Ante ello surge un fenómeno espiral que obliga a ambos países a llevar a cabo una campaña coordinada para reducir la demanda en general y utilizar las fuerzas policíacas para atacar las redes de producción y tráfico.

Sin embargo, el narcotráfico se ha convertido en los últimos años en un asunto políticamente muy delicado que requiere de la buena disposición de ambos países. No obstante eso ha sido difícil en algunos periodos de la historia de las relaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos. En momentos la evasión de responsabilidades internas, y "la influencia en expansión de los narcóticos en la cultura de Estados Unidos [así como] la ineffectividad de sus gobiernos durante décadas para

¹⁷ Treverton, "Los narcóticos en la relación . . ." p. 278.

limitarla,"¹⁸ han tenido un impacto negativo en las relaciones bilaterales.

La mayor parte de los programas antidrogas en los Estados Unidos generalmente se han dedicado a la interrupción de la oferta, en vez de destinar los esfuerzos a la reducción de la demanda. Por tal motivo, el gobierno estadounidense - según señala Robert Pastor - se encuentra propenso a pasar la culpa más allá de sus fronteras. "Cuando un problema transfronterizo . . . no se puede solucionar, es inevitable que surja la tentación de pasar la culpa de un burócrata a otro, del Congreso al presidente [y] sobre todo de un lado de la frontera a otro."¹⁹ Ese ha sido el caso del narcotráfico en los últimos años, su tratamiento político en los Estados Unidos, muchas veces se ha sustituido por inculpaciones externas hacia los países productores de drogas.

Desde luego, no quiere decir que los Estados Unidos no enfrenten el consumo de drogas entre su sociedad, sino que es posible que el cambio de actitud de la población estadounidense en contra de las drogas necesita de más tiempo para que las tendencias actuales observen un notable progreso.

A partir de lo anterior, Estados Unidos percibe el problema de deterioro de su sociedad como un compromiso que se soluciona hacia afuera de sus fronteras, utilizando una política agresiva que ha trastocado en general las relaciones diplomáticas entre

¹⁸ Samuel del Villar, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México," en Gabriel Székely (comp.), México-Estados Unidos 1985, México, El Colegio de México, 1986, p. 63.

¹⁹ Jorge Castañeda y Robert Pastor, Límites en la amistad: México y Estados Unidos, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1989, p. 326.

ambos países. En el pasado, el problema del narcotráfico era considerado un asunto menor de la agenda bilateral y se le otorgaba a México un alto reconocimiento por su labor en la lucha contra las drogas, para luego convertirse en un factor de desconfianza. En tales circunstancias, es posible que todo lo anterior sea consecuencia del tipo de manejo que se le da al fenómeno, pues en cada país tiene impactos distintos y es llevado a la mesa de negociación de acuerdo al lugar que ocupa en la relación estructural entre oferta y demanda.

De hecho otro aspecto que ha tenido consecuencias políticas fuertes para México, y en particular en su relación con los Estados Unidos, ha sido el asunto de la corrupción en las instituciones policiales y judiciales. No se puede exigir un trato justo en esta dinámica bilateral, cuando en casa no se han podido abatir estos fenómenos que han provocado fuertes roces con Washington.

1.5. La esfera de la seguridad nacional.

La demanda de estupefacientes en Estados Unidos ha llevado a considerar el problema en su conjunto como una crisis nacional que amenaza el orden social interno, la salud pública y la propia seguridad nacional del país. Por tales razones, "México, como productor de un considerable número de toneladas de heroína y marihuana y como un lugar de tránsito cada vez más importante de cocaína, se ha convertido en uno de los blancos principales de la

política antidrogas de Washington."²⁰ Muchas veces, Estados Unidos ha hecho aparecer a México como el obstáculo que le impide resolver la crisis estratégica antinarcóticos, siendo que, el gobierno mexicano reconoce oficialmente también al narcotráfico como un "problema de salud, de seguridad nacional y de cooperación."²¹ La referencia al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional para ambos países obedece a algunos aspectos que a continuación se describen.

Como ya se ha señalado, México se encuentra cercano al centro del conflicto y la controversia acerca de la seguridad nacional y la política exterior en los Estados Unidos, dado el número de asuntos estratégicos que comparte con este país por la cercanía territorial. De entre estos asuntos, destaca el narcotráfico, del que Estados Unidos ha hecho parte integral de su política exterior. El gobierno estadounidense tiene - y ha tenido - la creencia de que se puede acabar con el consumo de estupefacientes si se reduce la disponibilidad de drogas en el mercado; y ha decidido "condicionar la solución de su problema de salud pública a la cooperación internacional, especialmente con los países en donde se producen o desde los que se transportan drogas."²² Para ilustrar lo anterior, vale la pena mencionar que

²⁰ Richard Craig, "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales," en Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 97.

²¹ Procuraduría General de la República, *El esfuerzo de México en el combate al narcotráfico*, México, 1989, p. 7.

²² Ma. Celia Toro, "El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?" en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México, El Colegio de México, 1990, p. 239.

la Ley Antinarcoóticos de 1986 (*Anti-drug Abuse Act of 1986*) hace referencia a los países productores de drogas en su capítulo IX; aún cuando se trata de un ordenamiento de carácter federal que no debiera involucrarse con las políticas de otros países.

En ese mismo trabajo de investigación, Ma. Celia Toro hace referencia a que México siempre ha sido prioritario en los programas para el control de narcóticos de los Estados Unidos, debido a que la corriente de drogas desde América Latina en general, y desde y a través de México en particular, es un asunto de particular importancia para el gobierno estadounidense.²³ México también está consciente, y así lo ha demostrado en su lucha contra las drogas, que para estar en condiciones de enfrentar las exigencias de los Estados Unidos, debe adherir en su estrategia ciertos elementos que le permitan detener el flujo de drogas hacia el norte, y en particular, incorporar algunas de las propuestas que provienen del gobierno norteamericano.

Esto desde luego, ha provocado - en ocasiones - que el interés de Washington por reducir la participación mexicana en su mercado de drogas y a través de sus fronteras, trascienda a la esfera diplomática entre ambos gobiernos.

1.6. La esfera diplomática.

México ha sido blanco de críticas constantes por el hecho de ser un importante abastecedor de drogas hacia los Estados Unidos, y porque muchas veces, las realidades domésticas de un país y otro

han incidido en la bilateralidad misma. En consecuencia, vale la pena señalar que el debate político al interior de las instituciones norteamericanas presenta características únicas y complejas, resultado de los distintos intereses que representan. Esta pugna interburocrática se revela en la formulación de políticas para el combate al narcotráfico, en virtud de que ha sido conceptualizado en los debates del Congreso estadounidense como un problema de carácter interno.

Efectivamente, como señala Fernández de Castro, "a menudo el producto del Congreso - la legislación - tiene repercusiones en otros países, como son los casos de las leyes comerciales, migratorias o de narcóticos,"²⁴ lo que ha originado que los legisladores norteamericanos adopten medidas de carácter unilateral que repercuten necesariamente en la política exterior norteamericana hacia nuestro país.

De conformidad con lo que afirma este investigador, es posible asumir que las actividades del Congreso obedecen estrictamente a políticas internas, aunque también en buena medida, los legisladores estadounidenses responden a sus propios intereses y a los del electorado al que representan, sosteniendo que el elevado consumo de drogas entre la sociedad norteamericana es consecuencia de la oferta proveniente del exterior.

²³ Ibid., p. 248.

²⁴ Rafael Fernández de Castro, "La importancia del Congreso estadounidense en la relación bilateral México-Estados Unidos," en *Cuadernos Semestrales*, vol. 20, *Estados Unidos y México: nuevas visiones, viejos problemas*, México, CIDE, 1986, p. 286.

tensión, que incluso ha provocado el endurecimiento del clima político necesario para la negociación de otros temas que incluye la agenda bilateral.

En virtud de que Estados Unidos percibe el consumo de drogas dentro de su sociedad como un compromiso que se soluciona hacia afuera de sus fronteras, el gobierno estadounidense utiliza una política agresiva contra los países productores, como México. A partir de esta premisa, la relación bilateral ha experimentado mayores problemas cuando el narcotráfico ha incidido en la agenda política de ambos gobiernos. En congruencia con ello, cabe señalar que el fenómeno del narcotráfico - sobre todo en la década de los ochenta - ha ocupado un lugar prominente dentro de las relaciones México-Estados Unidos, y ha observado ciclos alternos de crisis y armonía.

1.7. La esfera de las percepciones.

Como ya fue señalado anteriormente, México reconoce al narcotráfico como un problema de primer orden, no obstante, de "entre todas las cuestiones sociales y económicas que compiten por la atención del gobierno, el control de narcóticos ilícitos no se considera la más urgente."²⁸ Lo anterior es consecuencia de que en la década anterior, México llevara este problema a la mesa de negociaciones, desde un punto de vista distinto al de Estados Unidos.

Por tales razones, México ha sido objeto de severas críticas de la opinión pública y el gobierno estadounidense, entre las que destacan los cuestionamientos a los aparatos de seguridad mexicanos, críticas al aparato gubernamental en conjunto y en particular a la corrupción en las fuerzas policíacas, así como desprestigio de algunos funcionarios de alto nivel por supuestos conexiones con narcotraficantes, entre otros más.

Lo anterior ha derivado - en ocasiones - en una situación de enfrentamiento directo entre ambos países, siendo que el propio narcotráfico genera intereses contrapuestos a las políticas que intentan aplicar dichos gobiernos, con el fin de erradicar tan desgastante situación que por su naturaleza misma, parece difícil de resolver.

Cabe señalar que según lo afirma Cornelius, "en tanto México sea percibido como una fuente o conducto principal para las drogas consumidas en los Estados Unidos, será blanco de críticas constantes y presión oficial."²⁹ Sin embargo todo ello tiene que ver con las actitudes predispuestas en algunos sectores de la opinión pública y en algunas de las distintas ramas del Congreso y del Ejecutivo en Estados Unidos, que buscan responsables en el extranjero para la solución del problema del narcotráfico.

²⁸ James Van Wert, "El control de los narcóticos en México: una década de institucionalización y un asunto diplomático," en Gabriel Székely (comp.), México-Estados Unidos 1985, México, El Colegio de México, 1986, p. 104.

²⁹ Wayne Cornelius, "Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro, 1986-1987," Foro Internacional vol. 114 (octubre-diciembre 1988), p. 229.

Aunque el gobierno de México invierte gran cantidad de recursos con afán de destruir plantíos y decomisar drogas,³⁰ lo cierto es que el gobierno mexicano ha emprendido la mayor parte de las políticas y campañas antinarcóticos en función de las demandas de cooperación antinarcóticos hechas por Washington, más que por el diseño de soluciones de los problemas mexicanos asociados a las drogas.³¹ Esta política sustentada en el argumento de que la reducción de la demanda originará una disminución en el consumo de drogas en Estados Unidos, debe llevar a los gobiernos de México y de Estados Unidos a conceptualizar integralmente el fenómeno de las drogas, y considerar que hay variables que interactúan y se retroalimentan, sin perder de vista que son parte de un ciclo que no puede romperse al atacar sólo alguno de sus elementos.

De esta forma, se puede argumentar que los términos de la cooperación bilateral en materia de narcotráfico son reflejo de las asimetrías de poder entre México y Estados Unidos y a la forma como cada uno percibe este problema. De hecho, el factor de asimetría de poder es lo que explica las políticas unilaterales que Estados Unidos trata de imponer a México como estrategias antinarcóticos.

En consecuencia, ese mismo factor ha hecho vulnerable a México hacia coyunturas políticas, toda vez que la experiencia

³⁰ Véanse los distintos reportes anuales de la Procuraduría General de la República, *Campaña de México contra el narcotráfico y la farmacodependencia*, México, varios años.

³¹ Guadalupe González, comentarios en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia y un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México, El Colegio de México, 1990, p. 273.

histórica nos demuestra que nuestro país no ha podido negarse a cooperar en los parámetros exigidos por el gobierno estadounidense, aún cuando ha intentado poner ciertos límites a los alcances de la cooperación bilateral con el poderoso país del norte.

El desarrollo histórico de las relaciones entre México y Estados Unidos muestra efectivamente que la naturaleza de esta relación fue singular prácticamente desde su inicio. Dicha singularidad se debió fundamentalmente al peligro que significaron los Estados Unidos para el mantenimiento de la soberanía mexicana en el siglo pasado. Sin embargo, "la diferencia de poder y capacidad entre México y Estados Unidos en el siglo XIX es el origen de la disparidad de su relación."³² Los Estados Unidos llegaron a ser el centro de las relaciones internacionales de México, y se constituyeron como la principal amenaza para perder su independencia como unidad política.

No obstante, en el siglo XX se dio una coyuntura distinta que contribuyó a modificar la base de las relaciones entre ambos países. Por una parte, el regreso de la estabilidad política en México, misma que no había sido posible recuperar desde su independencia; y por la otra, la llegada de importantes capitales de origen europeo que construirían una importante infraestructura económica. Empero, "no fue sino hasta el estallido de la revolución mexicana de 1910 y la toma del poder en Estados Unidos

³² Lorenzo Meyer, "México-Estados Unidos: lo especial de una relación," en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (coords.), México-Estados Unidos 1984, México, El Colegio de México, 1985, p. 16.

por el Partido Demócrata en 1913, . . . que la relación adquirió también características especiales para el gobierno de Estados Unidos."³³ No sólo porque los norteamericanos debían preocuparse por la protección de sus intereses financieros, sino también por sus intenciones intervencionistas de manejar la estabilidad política y social.

Una vez superados todos los conflictos posrevolucionarios, derivados de una política mexicana diseñada sobre la defensa de la soberanía frente a Estados Unidos, se da una alianza formal de ambos países durante el período en que se desarrolló la Segunda Guerra Mundial. Con ello, México y Estados Unidos inauguraron un largo período de buenas relaciones. Esto "fue parte de una nueva política de Washington hacia América Latina bautizada con el nombre de 'La Política del Buen Vecino.'"³⁴ Durante este período de buenas relaciones que se prolongaron hasta la década de los ochenta, ocurrieron algunas interrupciones en las que el asunto del narcotráfico estuvo presente.

Podría decirse, en consecuencia, que el aumento significativo de los asuntos que actualmente componen la agenda bilateral, hicieron que la relación entre los dos países se volviera cada vez más intensa y compleja. Se fueron generando intercambios culturales, aumentaron las inversiones, el comercio, las finanzas, el turismo, etc. Pero, como era de esperarse, también se evidenció un aumento en forma paralela de los

³³ Ibid., p. 19.

³⁴ Mario Ojeda, "La doble agenda en las relaciones entre México y Estados Unidos," en Gerardo Bueno (coord.), México-Estados Unidos 1986, México, El Colegio de México, 1987, p. 22.

intercambios de tipo informal e ilegal. Tal es el caso del tráfico de drogas.

En este sentido, es una realidad que el patrón de las relaciones bilaterales ha experimentado cambios relevantes en cuanto a la importancia que los estadounidenses han concedido a las relaciones con nuestro país. Por eso, en el siguiente capítulo llevamos a cabo un recuento del período que va desde principios del siglo hasta la década de los ochenta, en donde se experimenta una relación que atraviesa la diplomacia rutinaria para luego convertirse de nueva cuenta en un escenario delicado basado en las recriminaciones mutuas.

CAPÍTULO 2
UNA REVISIÓN HISTÓRICA DEL ASUNTO DEL NARCOTRÁFICO
EN LA RELACIÓN BILATERAL

El presente capítulo intenta exponer una revisión histórica del narcotráfico en el contexto de la relación México-Estados Unidos, particularmente durante los primeros cincuenta años de este siglo. Como ya fue señalado, el asunto del narcotráfico ocupó en el pasado un lugar muy distinto en la agenda política bilateral. Si bien desde los años veinte ambos países comparten las mismas preocupaciones por el tráfico ilícito de narcóticos, no es sino hasta los años ochenta cuando el asunto ha tenido un fuerte impacto en la relación bilateral. En este sentido, se intentan describir los orígenes de la lucha para controlar el tráfico y abuso de drogas en el territorio de ambos países, particularmente hasta el inicio de la Guerra Fría.

2.1. Breves antecedentes sobre el problema del narcotráfico en la relación bilateral.

El uso indebido de las drogas se ha encontrado en la mayoría de las culturas desde hace siglos, incluyendo a México y a Estados Unidos. De hecho, en nuestro país la existencia de plantas con propiedades narcóticas es de origen prehispánico. Los indígenas consumían el peyote y los hongos alucinógenos con fines religiosos. Mientras que en el caso de Estados Unidos, "desde antes que la Gran Bretaña llegara al Nuevo Mundo, los aborígenes

del norte de América [ya] utilizaban la droga."³⁵ Posteriormente, los colonos introducirían el cáñamo³⁶ con el objeto de producir fibras textiles, del cual también se deriva un estupefaciente.

Es posible afirmar que a medida que avanzaron la ciencia y la tecnología, también se llevara a cabo la producción de una gran variedad de drogas y sustancias sicotrópicas. Ello trajo como consecuencia que el narcotráfico en años más recientes empezara a generar altos índices de consumo y también a inducir a la criminalidad y a la desestabilización social y política.

Según señala el investigador Torres, "hacia finales del siglo XIX entre el 2 y 4% de la población de Estados Unidos, que para entonces contaba con 75 millones de habitantes, era adicta al opio."³⁷ Se presume que los trabajadores de origen chino fueron los que llevaron a la sociedad norteamericana la costumbre de fumar opio. En ese entonces, también era común que el opio y sus derivados aparecieran en algunos medicamentos patentados, pues en esa época no había ninguna ley en Estados Unidos que obligara a especificar en los envases, cual era el contenido químico de tales fórmulas. Posteriormente, "la Ley de Estupefacientes y Alimentos Puros de 1906 obligó a los fabricantes a enumerar los ingredientes en las etiquetas de las sustancias que vendían."³⁸ Así, en 1924, por razones políticas y culturales, la producción y la importación de heroína tuvieron

³⁵ Torres, México y Estados Unidos ante el problema del narcotráfico, p. 11.

³⁶ De la resina de esta planta se obtienen drogas aunque también sus fibras son utilizadas para el tejido de cuerdas y telas.

³⁷ Torres, México y Estados Unidos ante el problema del narcotráfico, p. 11.

³⁸ Blanken, "Las pautas cambiantes del consumo . . ." p. 39.

que ser prohibidas en los Estados Unidos.³⁹ Ello ocasionó que hubiera menos oferta de drogas y que la criminalidad se consolidara en este rubro, que ya antes lo había hecho con el alcohol y la prostitución. Aunado a esto, "en la década de los treinta, se percibe una verdadera preocupación acerca de los peligros de la marihuana, dada su popularidad entre los grupos hispanoamericanos."⁴⁰ Lo anterior se tradujo en el surgimiento de las preocupaciones norteamericanas respecto al problema del consumo de drogas en su sociedad; y por consiguiente, el interés de Estados Unidos en la producción de drogas ilícitas en México también se acrecentó. Nuestro país se convirtió en un espacio de cultivo y un lugar de tránsito importante para el abastecimiento de los consumidores estadounidenses.

En México, el cultivo y la producción de marihuana tiene sus inicios en el siglo pasado. Durante los primeros años de este siglo, la marihuana o cannabis era usada "más como una sustancia útil con aplicaciones médicas e industriales, que como una droga."⁴¹ No obstante, es importante señalar que "la historia del narcotráfico en México se inicia en los años veinte con el comercio ilegal de marihuana principalmente."⁴² Nuestro país empezó a exportar marihuana a los Estados Unidos desde el siglo XIX, aunque "en términos generales no era considerada como una

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Torres, México y Estados Unidos ante el problema del narcotráfico, p. 12.

⁴¹ Miguel Ruiz-Cabañas, "La oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos: el papel fluctuante de México," en Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 69-70.

⁴² Secretaría de la Defensa Nacional, Memorias . . . , p. 11.

droga peligrosa, hasta antes de la adopción, en los años veinte, de diversas leyes que prohibieron prácticamente su uso"⁴³ en los Estados Unidos.

Asimismo, cabe señalar que hay indicios de que la producción ilícita de opio, aparentemente tuvo lugar en México en los años veinte en Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora.⁴⁴ En ese entonces, llegó a México un importante grupo de migrantes chinos, quienes principalmente se establecieron en el estado de Sinaloa, y tenían por costumbre fumar opio; por ello, para asegurar su abastecimiento trajeron consigo las semillas de dicha planta, lo que provocó una proliferación de cultivos familiares de este narcótico. Posteriormente, la producción mexicana creció en la década de los setenta, cuando México sustituyó a la producción de Turquía para el mercado estadounidense.

Derivado de los problemas comunes enfrentados por México y Estados Unidos ante la producción y el consumo de drogas en sus sociedades, ambos países decidieron llevar a cabo una campaña coordinada para reducir la demanda de narcóticos y emprender acciones para atacar las redes de producción y tráfico. En tal marco, a continuación se destacarán los esfuerzos internacionales de México y Estados Unidos por controlar el narcotráfico y las propias repercusiones de dicha cooperación.

⁴³ Ruiz-Cabañas, "La oferta de drogas ilícitas . . .," p. 70.

⁴⁴ Ibid., p. 75.

2.2. Los esfuerzos de México y Estados Unidos contra el narcotráfico durante la Segunda Guerra Mundial.

La cooperación bilateral en la lucha contra las drogas tiene sus antecedentes a partir de que México incrementó su producción como parte de una estrategia comercial durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, de inmediato ambos países decidieron hacerle frente a este problema,

De hecho, aunque "el control internacional de narcóticos de México tiene su origen en la Convención de Shanghai en 1909 y en la Convención de Opio celebrada en La Haya en 1911-1912,"⁴⁵ no es sino durante la Segunda Guerra Mundial cuando México empezó a tener una política más activa en el control de estupefacientes.

Para los fines de este trabajo, se describirán brevemente algunas de las medidas impuestas por los gobiernos de México durante las primeras décadas del presente siglo. En primer lugar, para 1923, el general Álvaro Obregón, entonces presidente de México, prohibió la producción de opio en el territorio y se manifestó en contra de la violencia causada por el narcotráfico. En este mismo sentido, el presidente Calles decretó en 1927 que estaba prohibida la exportación de heroína y marihuana; en tanto que en los inicios de la administración del presidente Lázaro Cárdenas, en 1934, se organizó por primera vez una oficina central para controlar el narcotráfico.⁴⁶ Es importante señalar que durante las décadas de los veinte y los treinta, como consecuencia de las presiones de Washington, México llevó a cabo

⁴⁵ Van Wert, "El control de los narcóticos . . .," p. 93.

⁴⁶ Ibid.

una estricta revisión de los códigos y reglamentos penales sobre el control de drogas, con el fin de incluir sanciones contra agricultores y traficantes de narcóticos. En esos años, nuestro país apoyó gradualmente los esfuerzos internacionales contra las drogas, y se implementaron algunos programas para alcanzar un control estricto sobre los estupefacientes y su comercio ilícito, que era incipiente en esos años.

Al mismo tiempo, durante esos años el gobierno estadounidense se encontraba preocupado por el elevado consumo de drogas en su país, y por ello, estimuló "a México para que adoptara una política restrictiva de control de narcóticos, semejante a la de Estados Unidos."⁴⁷ Aunque conviene aclarar que dicha presión fue de algún modo extemporánea, en virtud de que nuestro país ya había implementado algunas políticas para detener la producción ilegal de narcóticos dentro del territorio nacional.

Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, "y en un giro histórico inesperado, Estados Unidos de hecho alentó la producción legal de opio y marihuana en México en virtud de sostener los esfuerzos de guerra de los aliados."⁴⁸ Esto se llevó a cabo en 1941 cuando los dos países firmaron un acuerdo a través del cual, los Estados Unidos se comprometían a comprar toda la producción de metales y fibras duras de México para fines

⁴⁷ W. O. Walker III, "Control across the border: the United States, México, and narcotics policy, 1936-1940," *Pacific Historical Review* vol. 47, p. 92.

⁴⁸ Craig, "La política antidrogas de los Estados Unidos . . .," p. 98.

militares.⁴⁹ Tal fue el caso de la marihuana, que en esos momentos fue utilizada para suministrar al ejército de cáñamo para cordelería. Por falta de previsión desafortunadamente se incrementó el cultivo de ambos productos, y para 1943 - según señala Craig - el gobierno norteamericano modificó la estrategia. Los Estados Unidos restringieron la producción de narcóticos provenientes de México, y se pensó llevar a cabo operaciones de inspección en la frontera con el propósito de detener la gran cantidad de estupefacientes en el área.

Así, a pesar de que el gobierno mexicano había iniciado ya una campaña nacional contra el narcotráfico, la producción de drogas dentro del territorio aumentó severamente después de la Segunda Guerra Mundial. Ante ello, México lanzó a finales de la década de los cuarenta, su primer programa de erradicación de narcóticos, en el que "utilizaba aeroplanos ligeros para descubrir los cultivos y asignaba pequeñas unidades tácticas del ejército para erradicar los cultivos a mano."⁵⁰

No obstante lo anterior, Washington continuó creyendo que nuestro país no cooperaba lo suficiente, "y a finales de los años cuarenta, el Comisionado de la Oficina de Estupefacientes de Estados Unidos . . . intervino para que el gobierno de Estados Unidos protestara ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas,"⁵¹ por considerar que México no había intentado seriamente tratar de frenar las actividades vinculadas al

⁴⁹ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico, 1776-1980*, México, El Colegio de México, 1982, p. 184.

⁵⁰ Van Wert, "El control de los narcóticos . . .," p. 93.

⁵¹ Ibid.

narcotráfico. Como respuesta, el gobierno de México tuvo que comprometerse una vez más a asumir una postura más sólida en su cooperación con Estados Unidos.

Se puede decir entonces, que el modelo de cooperación que distinguió durante esos años la relación entre ambos países fue, por un lado, la presión del gobierno estadounidense como parte fundamental de su política antidrogas; y por el otro, la inmediata respuesta mexicana ante tales exigencias. Hay incluso algunos elementos de dicho escenario que persistieron después como veremos más adelante.

2.3. Los esfuerzos de México y Estados Unidos contra el narcotráfico durante los años de la Guerra Fría.

La cooperación entre México y Estados Unidos en el renglón del narcotráfico que caracterizó el periodo de la Segunda Guerra Mundial, cambió para la década de los años cincuenta. La similitud de proyectos se iría modificando con el advenimiento de otras circunstancias, tales como la llegada de la Guerra Fría al final de los cuarenta, que de hecho también tuvo una manifestación concreta en América Latina. Es posible que dados los nuevos intereses de Washington por la nueva confrontación global norteamericano-soviética, los Estados Unidos aislaron parcialmente el problema del tráfico de drogas, aunque para el caso de México, dada la cercanía territorial, esta actitud solo sería temporal.

El panorama mexicano en su lucha para combatir la producción y tráfico de estupefacientes, era para la década de los años

cincuenta, la insuficiencia de recursos humanos y materiales que le permitieran fortalecer esta campaña. Ante ello, los esfuerzos mexicanos fueron un blanco importante de las críticas en las audiencias del Congreso estadounidense. Un ejemplo claro de esto se dio "en enero de 1961, [cuando] el Informe del Comité Interdepartamental del Presidente declaró que la mayor parte de los narcóticos ilícitos en Estados Unidos provenía de México."⁵² La réplica de nuestro país tuvo que esperar hasta finales de ese año cuando pudo continuar con su programa de erradicación, y con ello, dar una respuesta clara a su vecino del norte. Después de algunas reuniones de carácter informal entre ambos países, Estados Unidos "por primera vez, tomó la iniciativa de proveer asistencia técnica y financiera para localizar y destruir los cultivos de adormidera y marihuana"⁵³ dentro del territorio mexicano.

La preocupación de los Estados Unidos por el cada vez más intenso contrabando de drogas, tenía su fundamento en la arraigada adicción (fundamentalmente de la juventud) al empleo de estupefacientes durante la década de los sesenta. Aún cuando no se llevaron a cabo estudios específicos en Estados Unidos para considerar la dimensión real del problema, las estimaciones directas de la Encuesta Nacional de Abuso de Estupefacientes de 1977 reflejan algunos cálculos sobre los usuarios de drogas durante las décadas de los sesenta y setenta. "Para cortes sucesivos de adultos jóvenes de 18 a 25 años, se calcula que en

⁵² Ibid., p. 94.

⁵³ Ibid.

1962 sólo el 4% había probado la marihuana alguna vez en su vida; en 1967, la proporción era de 13% y en 1979 la proporción se había elevado al 68%"⁵⁴ de dicha población.

Las cifras anteriores revelan que lo que empezó por ser un movimiento de protesta (o "contracultura") por parte de la juventud norteamericana, terminó por invadir a todos los sectores; es decir, obreros, estudiantes y profesionistas lo convirtieron en una costumbre. La marihuana dejó de ser la droga de los grupos marginados para extenderse entre los ciudadanos norteamericanos de todas las clases sociales. A partir de entonces, el problema empezó a entenderse en los Estados Unidos como un problema de salud, y no únicamente como uno de orden internacional.

⁵⁴ Blanken, "Las pautas cambiantes del consumo . . .," p. 45.

Por muchas razones, México se convirtió en el principal productor y abastecedor de drogas para los Estados Unidos. Por ejemplo, "la decisión de Turquía de prohibir el cultivo de opio y las enérgicas medidas adoptadas en contra de la Conexión Francesa a finales de los años sesenta y setenta,"⁵⁵ hicieron que México suministrara heroína a los consumidores estadounidenses. Aunque "algunas estimaciones presentadas al Congreso de Estados Unidos, [demostraron que] durante los años cincuenta y sesenta la oferta mexicana de heroína no superó el 10 a 15% de la oferta total de esos años."⁵⁶ Sino que fue hasta que el gobierno turco prohibió en 1972 la producción de opio, cuando la oferta mexicana de ese narcótico se incrementó notablemente. "En pocos años, de 1972 a 1975, la oferta de heroína producida en México aumentó su participación de 10-15% a 80% la oferta total, que para ese año fue calculada en más de 6 toneladas."⁵⁷

Antes tales dimensiones del problema, la relación bilateral entre ambos países dio un giro muy drástico a finales de los sesenta. De la cooperación expresa se dio paso a la adopción de medidas unilaterales por parte de los Estados Unidos, que en múltiples ocasiones se manifestaron de ese modo en el tratamiento del narcotráfico dentro de la agenda bilateral.

⁵⁵ Van Wert, "El control de los narcóticos . . .," p. 94.

⁵⁶ Ruiz-Cabañas, "La oferta de drogas ilícitas . . .," p. 76.

⁵⁷ Ibid.

CAPÍTULO 3

UN RECUENTO DE LAS PRIMERAS DESAVENENCIAS ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO

Hasta ahora sólo habíamos visto que tanto México como los Estados Unidos tenían un marcado interés en cooperar en materia de lucha contra las drogas, y que mientras nuestro país estaba comprometido con erradicar la producción de estupefacientes, los norteamericanos se preocupaban por disminuir el número de consumidores al interior de su sociedad. Este capítulo demostrará que hubo un giro importante en torno al manejo y la dimensión del tema de las drogas por parte de los Estados Unidos, quienes utilizan, por primera vez, medidas unilaterales con carácter intervencionista hacia nuestro país, para conseguir supuestamente, una respuesta más vigorosa del gobierno mexicano en la lucha contra las drogas.

3.1. El inicio de los conflictos: Primera Operación Intercepción.

Se dice que durante las administraciones de Richard Nixon y Gustavo Díaz Ordaz, "fueron problemas concretos los que incidieron de manera más obvia en la relación bilateral, en particular la llamada, 'operación intercepción.'"⁵⁸ Dicho programa fue lanzado por las autoridades norteamericanas el 21 de septiembre de 1969 y concluyó el 10 de octubre de ese mismo año. "La justificación oficial afirmaba que el objetivo de este programa era detener el flujo de marihuana, de heroína y de otros

⁵⁸ Vázquez y Meyer, México frente a Estados Unidos . . . , p. 208.

estupefacientes que llegaban a Estados Unidos a través de la frontera con México."⁵⁹ Sin embargo, la Operación Intercepción más que disminuir el tráfico de drogas, tenía como fundamento en primer lugar, dar a conocer los esfuerzos de la campaña antidrogas del nuevo gobierno en Estados Unidos y también presionar al gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico.

Esta operación que consistió en someter a revisiones minuciosas tanto a ciudadanos mexicanos como estadounidenses, que se dirigían a territorio estadounidense provenientes de México, "constituye un ejemplo clásico de lo que es una política de presión internacional."⁶⁰ De hecho, se ha constituido en uno de los eventos diplomáticos más difíciles en la historia de las relaciones entre México y Estados Unidos. A continuación revisaremos sus antecedentes.

Cuando aún era candidato a la presidencia de los Estados Unidos, el republicano Richard M. Nixon utilizó como parte de su plataforma de campaña el tema del narcotráfico. "Se comprometió públicamente en Anaheim, California, a que si resultaba electo atacaría las drogas desde su origen y aceleraría el desarrollo de instrumentos y de herramientas para detectar el tráfico de narcóticos."⁶¹ Efectivamente, Nixon durante su campaña y ya como presidente impulsó una política cuyo lema era "ley y orden" en todos los aspectos de la vida nacional. Asociaba el consumo de

⁵⁹ Richard Craig, "Operación Intercepción: una política de presión internacional," *Foro Internacional* vol. 22:2 (octubre-diciembre 1981), p. 203.

⁶⁰ Craig, "Operación Intercepción . . .," p. 203.

⁶¹ *Ibid.*

drogas con cuestiones de orden social, y también se culpaba a las fuentes externas del suministro de narcóticos a la sociedad norteamericana. El problema en cuestión era diseñar una estrategia que frenara de manera efectiva el considerable tráfico ilícito de drogas a través de la frontera mexicana, y como consecuencia, disminuir el consumo impresionante de marihuana en los Estados Unidos.

Para ello, la administración Nixon formó un grupo especial cuyos hallazgos y aportaciones determinarían la naturaleza y alcance de la Operación Intercepción. "El Grupo de Acción establecía una relación lineal entre la marihuana, el deterioro de la salud, el consumo de heroína y el aumento de crímenes, para después orientar su atención hacia el problema de la frontera."⁶² México era el objetivo principal en virtud del gran volumen de narcóticos que entraba a Estados Unidos a través de su frontera sur, ya fueran de origen mexicano, o provenientes de América del Sur.

Después de algunas reuniones que sostuvieron las delegaciones de ambos países y en las que hubo un rechazo diplomático de México a las propuestas claves de la delegación norteamericana, principalmente porque ello implicaría una intervención de Estados Unidos en los asuntos domésticos de México, el presidente Nixon convocó a la formación de un Grupo de Acción al que le solicitó la tarea de diseñar y de llevar a cabo un "ataque frontal" contra el tráfico y producción de drogas

⁶² Ibid., p. 205.

provenientes de la frontera mexicana.⁶³ El grupo en cuestión estaría formado por las agencias de la burocracia norteamericana más vinculadas con el tema del narcotráfico, entre ellas, la Oficina de Aduanas, el Departamento de Defensa, la Oficina de Narcóticos y Estupefacientes, el FBI y el Servicio de Inmigración y de Naturalización.

Cabe señalar que antes de que la Operación Intercepción se llevara a cabo, las recomendaciones del grupo de trabajo se irían aplicando por etapas. Una de ellas tuvo que ver con la prohibición realizada por el entonces gobernador de California, Ronald Reagan, que consistió en no permitir el cruce fronterizo a los adolescentes de este estado sin el permiso de sus padres. Asimismo, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos declaró zona prohibida a la ciudad de Tijuana para todos los militares. En ambos casos la respuesta mexicana fue muy débil y sin tomar una postura diplomática al respecto.

Aún cuando el ambiente general no era propicio para una discusión a niveles más elevados, los presidentes Nixon y Díaz Ordaz se reunieron en septiembre de 1969, "al término de las ceremonias de inauguración de la Presa de la Amistad en la frontera entre Texas y Coahuila."⁶⁴ Ahí el tema principal de la reunión fue el narcotráfico mexicano. Nixon declaró que con la construcción de dicha presa, "también nos comprometemos a la

⁶³ Ibid., p. 208.

⁶⁴ Ibid., p. 211.

promoción de una amistad ideal."⁶⁵ Sin embargo, a pesar de su "buena voluntad," el presidente norteamericano hizo notar a su homólogo mexicano que en los últimos meses se habían intensificado las acciones relacionadas con el contrabando de drogas en México. Cabría preguntarse si le habría comentado también al presidente Díaz Ordaz los términos de la secreta Operación Intercepción que en esos momentos se estaba planeando.

A pesar de los esfuerzos por mantenerla en el anonimato, y con la desilusión de algunos funcionarios estadounidenses, el 9 de septiembre los diarios en Estados Unidos hicieron públicos algunos de los detalles de la operación que tendría lugar entre el 21 de septiembre y el 10 de octubre de 1969.

El caos fronterizo tuvo lugar. Se intensificó la vigilancia a lo largo de toda la frontera entre México y Estados Unidos. "Fueron inspeccionados más de 4 millones y medio de personas y sus pertenencias. Se revisaron vehículos, sus partes, equipaje personal, bolsas de mano, libros, loncheras, sacos, juguetes y en ocasiones hasta blusas y peinados."⁶⁶ Cabe destacar que ello no hubiera sido posible si el gobierno estadounidense no hubiera dispuesto para esta acción a más de dos mil personas concentradas en la inspección de individuos y vehículos, así como la intensificación del uso de radar, la aviación y los barcos patrulla.

⁶⁵ *The New York Times*, 9 de septiembre de 1969; citado en Craig, "Operación Intercepción . . .," p. 211.

⁶⁶ Craig, "Operación Intercepción . . .," p. 214.

Sin embargo, "la operación que costó a Washington 30 millones de dólares apenas logró interceptar 3,202 libras de marihuana, 60 de peyote, kilo y medio de heroína y algunas cantidades insignificantes de otras drogas."⁶⁷ Esto entre otros factores, fueron cruciales para la cancelación final de la operación. Uno de los aspectos que contribuyó substancialmente fue el hecho de que las ventas norteamericanas hacia las ciudades mexicanas en la frontera disminuyeron notablemente. El impacto económico era más considerable en los Estados Unidos, porque "tradicionalmente el 70% de las ventas de comunidades como la de Brownsville, Eagle Pass, Laredo, Nogales y Calexico son de mexicanos que cruzan la frontera."⁶⁸ Ante las crecientes reacciones de los comerciantes y de la opinión pública en general, los autores de la Operación Intercepción empezaron a reconsiderar tanto los resultados como las consecuencias.

Fueron algunas consideraciones de política exterior las que provocaron que para principios de octubre ya se pensara en la desaparición de la Operación Intercepción. Así, el 4 de octubre los agentes fronterizos recibieron la instrucción de dejar pasar a funcionarios mexicanos sin que fueran sometidos a ninguna revisión, y el 6 de octubre, Charles A. Meyer, Secretario Adjunto de Estado para Asuntos Interamericanos la declaró acabada. En ese momento, el funcionario norteamericano se mostró desilusionado con los métodos que Estados Unidos había estado utilizando para detener el narcotráfico en la región fronteriza.

⁶⁷ Vázquez y Meyer, *México frente a Estados Unidos . . .*, p. 209.

⁶⁸ Craig, "Operación Intercepción . . .," p. 219.

De hecho, estos comentarios tuvieron una importancia determinante para la suspensión de la operación. "Al día siguiente se iniciaron las pláticas entre los delegados de ambos países, . . . [aunque] todavía en ese momento los directores de Intercepción no tenían ninguna intención de poner fin y de modificar de manera sustancial la operación."⁶⁹ Empero, a pesar de la resistencia de los estadounidenses, el 10 de octubre ambas delegaciones lanzaron un breve comunicado en el que se determinaba el fin de la operación que tantos dolores de cabeza había causado a México.

El comunicado de prensa que hicieron público ambas administraciones, destacaba que por acuerdo mutuo los gobiernos de México y Estados Unidos reemplazarían la Operación Intercepción por la "Operación Cooperación," dadas las fricciones que se generaron durante la ejecución de los procedimientos de inspección fronterizos. Asimismo, el presidente Nixon (principal responsable de la operación), envió una carta a su homólogo mexicano, Díaz Ordaz, en donde se disculpaba personalmente por los daños y las ofensas causadas durante los días que duró la operación.

El panorama anterior nos permite exponer algunas acotaciones al respecto. En primer lugar, si bien es cierto que se manifestó unilateralidad por parte de los Estados Unidos, también lo es el hecho de que México aprendió varias lecciones para el futuro. No sólo se concientizó al interior del gobierno de la seriedad del contrabando de drogas y del problema de drogadicción que se

⁶⁹ Ibid., p. 227.

empezaba a arraigar en territorio mexicano. Sino también quedaba de manifiesto que "el residuo de la idea de una 'relación especial' entre México y Estados Unidos, casi se esfumó;"⁷⁰ y que con ello se daba pauta a responder a los llamados norteamericanos sobre una cooperación internacional más eficaz.

En este sentido, cabe agregar que la Operación Intercepción no sólo dio un giro a finales de la década de los sesenta, sino que a mediados de los años ochenta, se volvería a implementar como una respuesta al agravamiento del consumo de drogas en territorio estadounidense. Sin embargo, antes de llegar ahí debemos hacer un recuento del manejo del problema en la década de los setenta, y para ello se han integrado las dos facetas del mercado ilícito de drogas que interesan a la relación entre México y Estados Unidos: la participación de la oferta mexicana de narcóticos en el mercado estadounidense y la demanda de drogas en Estados Unidos.

3.2. La Campaña Permanente de México: respuesta en la lucha contra las drogas.

Como ya se señaló, después de que se llevó a cabo la operación fronteriza, el gobierno de México acordó como respuesta, el establecimiento de un programa más eficaz para detener el paso de narcóticos hacia los Estados Unidos. "En 1975, México incrementó substancialmente sus esfuerzos contra el comercio ilícito de drogas y reforzó su campaña de erradicación de cultivos, misma

⁷⁰ Vázquez y Meyer, *México frente a Estados Unidos* . . . , p. 209.

que ha continuado hasta la fecha."⁷¹ Para ello el gobierno mexicano implementó el uso de tecnología y equipo más moderno con el fin de localizar y destruir los cultivos de adormidera y marihuana, principalmente en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango. "De 1977 a 1979, México erradicó más de 5900 hectáreas dedicadas al cultivo de cannabis, lo que derivó en una reducción de la oferta mexicana a Estados Unidos de 75% del total en 1976 a alrededor del 11% de la marihuana disponible en 1979."⁷² Sin embargo, para lograr el éxito en dicha campaña, el gobierno mexicano tuvo que solicitar a Estados Unidos un fuerte apoyo económico y tecnológico.

Los antecedentes de la campaña permanente en la lucha contra las drogas aparecen justamente en la década de los setenta. En parte porque a nivel internacional, la producción elevada de heroína estaba dañando la imagen de México, pero también porque los narcotraficantes empezaban a generar un sistema de anarquía en los estados en donde el cultivo de marihuana y adormidera era creciente.

Es por ello que se piensa que el deseo del Presidente Luis Echeverría, "de dar a México un mayor prestigio internacional lo llevó a establecer un programa eficaz contra los narcóticos."⁷³ Con la ayuda financiera de los Estados Unidos, México lanzó en 1975 un programa de rocío aéreo de herbicidas; así, "nació a mediados de los años setenta la Operación Cóndor, la falange del

⁷¹ Ruiz-Cabañas, "La oferta de drogas ilícitas . . .," p. 70.

⁷² Ibid., pp. 70-71.

⁷³ Van Wert, "El control de los narcóticos . . .," p. 97.

programa contemporáneo contra estupefacientes en México."⁷⁴ Este programa no sólo dejó complacidos a los norteamericanos, sino también se logró impactar a la producción y tráfico de narcóticos dentro del territorio nacional.

El investigador Craig señala que la Operación Cóndor contó desde el principio con los ingredientes necesarios para su exitosa implementación. Entre ellos destaca la participación coordinada y activa de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de la Defensa Nacional; la cooperación estrecha de la policía judicial federal, el ejército y los agentes antinarcóticos de Estados Unidos; la intención de reducir la corrupción entre el personal, dada la cercanía de los narcodólares; y la puesta en práctica del programa aéreo de herbicidas más espectacular de esos años; la ventaja mayor de esta Operación era que dada la rotación en los cargos, la operación se volvía más impersonal y sin oportunidades para caer en actos corruptos.⁷⁵

Con la Operación Cóndor, México logró elevar su imagen frente a Washington. El gobierno mexicano demostró al mundo su compromiso político y moral al destruir un gran número de plantíos de marihuana y adormidera durante ese período. La campaña no sólo le proporcionó a México apoyo logístico, sino también el restablecimiento del control político en los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango, regiones en donde se concentraban mayoritariamente los narcotraficantes.

⁷⁴ Craig, "La política antidrogas de Estados Unidos . . .," p. 101.

⁷⁵ Ibid.

Durante la puesta en marcha de la Operación Cóndor, hubieron importantes avances en la cooperación antidrogas con los Estados Unidos. "De acuerdo con fuentes del Departamento de Estado, en 1974 la heroína 'brown' producida en México acaparaba aproximadamente el 85% de la heroína que llegaba al mercado estadounidense. Para 1976, la cifra había descendido al 53% y, para 1980, se había derrumbado al 37%."⁷⁶ Los resultados fueron más impresionantes en el caso de la marihuana, la producción mexicana de esta droga se redujo alrededor de 90 por ciento en 1974 a casi 5 por ciento en 1981.⁷⁷ Los avances tan importantes que se lograron de cara a la Operación Cóndor, y el establecimiento de la campaña permanente contra el narcotráfico en México, fueron sin precedentes los factores que ejercieron una influencia positiva en las actividades mexicanas para el control de drogas.

No obstante, durante la década de los ochenta, que sin duda fue un periodo de crisis para México, se da una combinación de factores que influyen para que el deterioro de la imagen del programa mexicano se colocara en el blanco de las críticas de Washington. Como consecuencia, las relaciones entre México y Estados Unidos se situaron en su punto más bajo desde que se llevara a cabo la Operación Intercepción, y con ello se establece un período cíclico de presión-respuesta, que marcaría el manejo del problema en ese entonces.

⁷⁶ Ibid., p. 102.

⁷⁷ Ibid.

3.3. El reinicio de la tensión en la relación bilateral durante los ochenta.

Los factores que generaron la pérdida de control por parte de México sobre el programa antidrogas fueron múltiples; desde los relacionados con la modificación en las técnicas de cultivo de estupefacientes y el aspecto climatológico, hasta el deterioro de la economía, la corrupción y la coyuntura política. Por el otro lado, en los Estados Unidos también se evidenció un fracaso en la estrategia para la prevención del consumo; durante los años ochenta la demanda de drogas tuvo un aumento sin precedentes en ese país, así como un descontrol en la represión de la oferta de narcóticos en el exterior.

Aunque, fueron algunos hechos concretos los que de alguna manera fueron configurando la nueva dinámica en el manejo de las relaciones bilaterales sobre este tema en particular. Así, aparecen otra vez en escena la adopción de políticas unilaterales por parte de Estados Unidos, tales como la nueva legislación en materia de drogas en 1986, en donde su contenido trasciende las fronteras nacionales de Estados Unidos.

Asimismo, tiene lugar un deterioro de la política bilateral antidrogas, que trae como resultado la presencia de incidentes diplomáticos y críticas a la credibilidad del sistema político mexicano. Durante la administración del republicano Ronald Reagan, el asunto del narcotráfico era considerado como una cuestión de seguridad nacional, y fue por ello que se convirtió en uno de los temas más irritantes de la agenda bilateral. No sólo por la ineficacia para controlar la demanda de drogas, sino

también por la expansión del mercado mundial de narcóticos y de la corrupción en el manejo de la campaña mexicana contra el narcotráfico.

En tal marco, pasaremos a explicar qué fue lo que sucedió en la década de los ochenta para que se generara un cambio en el tratamiento al narcotráfico. Muchos fueron los elementos que contribuyeron en el nuevo enfoque de la política antidrogas a nivel bilateral. En primer lugar, el clima fue un aspecto que mucho tuvo que ver con el resurgimiento del narcotráfico en México. "El año de 1984, por ejemplo, marcó un aumento pronunciado en la producción mexicana de estupefacientes. Fue un año de gran humedad, [lo que] significó cosechas más abundantes de productos legales e ilegales."⁷⁸ Aunque también se evidenció que el rocío de herbicidas no era posible dadas las condiciones climatológicas que imperaron durante ese año. Una variable determinante fue la versatilidad de los campesinos, quienes sembraban los plantíos de drogas en lugares totalmente inaccesibles para la fuerza aérea mexicana.

Otra causa fue la mala administración burocrática de las agencias encargadas de la coordinación de la campaña antidrogas, pero muy particularmente de la Operación Cóndor. Así también, el hecho de que Colombia hubiera reaparecido como una importante fuente de drogas, aumentó las expectativas de los narcotraficantes mexicanos para llevar a cabo operaciones ligadas

⁷⁸ Ibid.

fundamentalmente con cocaína, en virtud de las elevadas ganancias que reditúa este narcótico.

Por otro lado, "el deterioro económico también desempeñó un papel crucial en la revitalización de la conexión mexicana."⁷⁹ Como se recordará, la década de los ochenta fue difícil para la sociedad en su conjunto; la crisis económica hizo que se generara una desarticulación en los recursos destinados a la campaña contra las drogas, pero también tuvo mucho que ver en el interés que despertó en los campesinos el atractivo mercado sustentado en una moneda fuerte como el dólar.

En este sentido, otra causa importante fue ciertamente la corrupción. Como ya se dijo, el valor decreciente del peso frente al dólar y el deterioro de la economía mexicana, provocaron que las personas que viven en las zonas productoras de drogas en México, se volvieran más propensas al soborno y a la corrupción. Sin embargo, otros factores más indujeron a que las actividades del gobierno mexicano para el control de drogas no trabajaran adecuadamente.

En primer término, se ubica la demanda del otro lado de la frontera. "La demanda de los norteamericanos de las tres principales drogas ilícitas no [disminuyó] de manera significativa en la década de los ochenta."⁸⁰ En el caso de la heroína se mantuvo en su mismo nivel, por lo que se refiere a la marihuana y a la cocaína, la primera disminuyó ligeramente, y en

⁷⁹ Ibid., p. 103.

⁸⁰ Ibid., p. 104.

el caso de la segunda hubo un aumento sin precedentes en su consumo.

Finalmente, y tal vez la causa más importante, fue el hecho de que "del lado mexicano, y como sucede en otras áreas, al final de cada sexenio los programas tienden a desactivarse."⁸¹ Es decir, la campaña contra las drogas experimentó falta de dirección y abandono por parte de sus implementadores durante el período de transición entre el gobierno de José López Portillo y el de Miguel de la Madrid. Aunado a eso, la estrategia seguida por Estados Unidos, en el sentido de seguir contribuyendo económica y materialmente a la vigencia del programa mexicano, y descuidando algunos elementos claves como la crisis económica de la década y la aparición de otros países productores, revelaron que el fenómeno de las drogas no podía ser atacado sin involucrarlo estructuralmente.

En múltiples ocasiones se ha señalado que las percepciones que en un país se tienen acerca de otro, en temas tales como la legitimidad de su gobierno, sus posibilidades económicas y la estabilidad de su sistema, inciden en la determinación de una política bilateral. En este contexto, la historia de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos revela que éstas nunca han sido estables; por el contrario, la realidad ha demostrado que existen discrepancias básicas sobre los temas prioritarios de la relación y la manera en cómo enfrentarlos. Este fue el caso del narcotráfico durante la década de los

⁸¹ Ibid.

ochenta en donde tiene lugar una opuesta percepción sobre cómo definirlo y más aún cómo combatirlo.

3.4. La cruzada moral de Reagan en contra del narcotráfico.

Cabe señalar que "mientras Estados Unidos ha definido sus relaciones con el resto del continente en función de su seguridad, los países de América Latina han puesto mayor énfasis en sus necesidades de desarrollo socioeconómico, apelando a que las preocupaciones de seguridad deben ir al menos complementadas con un trato más justo en los acuerdos comerciales, financieros y de inversión."⁸² Este ha sido el enfoque que matizó las relaciones entre los norteamericanos y Latinoamérica en los años ochenta, y principalmente con la llegada de Reagan a la Casa Blanca en enero de 1981.

Con "el arribo de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos inició un período en que las diferencias con Latinoamérica se ahondaron todavía más."⁸³ El conflicto Este-Oeste determinó la política exterior norteamericana en su conjunto, y colocó en particular a América Latina como un área crucial para contener las provocaciones externas provenientes del bloque soviético. De hecho, Centroamérica "se transformó, desde el punto de vista de la Casa Blanca, en el tema dominante en las relaciones Washington-América Latina."⁸⁴ No sólo se adoptó una actitud

⁸² Heraldo Muñoz, "Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina bajo el gobierno de Reagan: divergencias y ajustes parciales," *Foro Internacional* vol. 27:4 (abril-junio 1987), p. 501.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*, p. 502.

defensiva hacia la región, sino que también se determinó que América Latina era la principal fuente externa de drogas hacia Estados Unidos.

Bajo este criterio, "el narcotráfico llegó a ser calificado por el gobierno de Reagan como un 'problema de seguridad nacional,' que demandaba urgentes medidas de represión policiaco-militar en los países productores: México, Colombia, Bolivia y otros."⁸⁵ Según señala el investigador Muñoz, mucho tuvo que ver el conflicto de la Guerra Fría en el tratamiento del problema del narcotráfico, en virtud de que se vinculaba a los movimientos rebeldes, e incluso al gobierno de Nicaragua, con el tráfico internacional de drogas para desacreditarlos.

Desde otra óptica, América Latina concebía al conflicto centroamericano y al narcotráfico en una agenda más amplia y plural, enfatizando la búsqueda de soluciones al problema de la deuda externa y el comercio exterior del hemisferio.

En tal marco, cabe apuntar que "estas visiones contradictorias sobre los temas principales de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se tradujeron en un ostensible deterioro de los lazos interamericanos, particularmente durante los primeros cuatro años de gobierno de Reagan."⁸⁶ Por lo que se refiere a México en particular, la crisis económica aunada a los problemas políticos internos del país incidieron necesariamente en la relación con los Estados Unidos.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

Como se recordará, para México el petróleo fue su salvación pero también su perdición. Se hizo de los hidrocarburos el principal producto de exportación y el eje sobre el cual descansaba la economía mexicana. Como consecuencia, México solicitó una serie de préstamos internacionales que propiciaron que "de 1970 a 1980, la deuda externa [creciera] de 3200 millones a 50 mil millones de dólares,"⁸⁷ lo que lo colocó en el segundo país del mundo en vías de desarrollo, más endeudado con los bancos privados.

Efectivamente, para diciembre de 1982, el país enfrentó la peor crisis económica de su historia, y el panorama para Miguel de la Madrid no era de ninguna manera alentador. Las cifras comprueban lo anterior: "la economía mexicana tiene por primera vez desde 1930 una tasa de crecimiento negativa del 0.5%; un nivel histórico de inflación anual acumulada por encima del 100% [y] un déficit público de gran magnitud que representa el 18% del producto interno bruto."⁸⁸ Bajo lo delicado de estas circunstancias y por la cercanía con los Estados Unidos, México se colocó en el debate norteamericano.

Era evidente que "aunque las crisis económicas constitúan una experiencia común en América Latina, el caso de México fue visto con espectacularidad [en virtud] del largo antecedente de crecimiento sostenido y tan integrado a la economía

⁸⁷ Irena Zea y Ricardo Ampudia, "Un recuento de la relación histórica entre México y Estados Unidos," *Relaciones Internacionales* vol. 48, México, UNAM-FCPS (mayo-agosto 1990), p. 20.

⁸⁸ *Ibid.*

norteamericana."⁸⁹ En este sentido, México concentró su relación con los Estados Unidos fundamentalmente por el aspecto económico, no obstante resultaba claro que la crisis política mexicana repercutirá en el balance general de la relación bilateral, y se convertiría en un problema de seguridad para los Estados Unidos.

Finalmente, algunos formadores de opinión estadounidenses, como los medios de comunicación, el Congreso y algunos círculos académicos, empezaron a generar un debate intenso sobre México. De hecho, "los medios de comunicación norteamericanos [presentaron] crecientemente un sistema político centralizado y autoritario, con una presidencia omnipotente y una política económica entrampada en la corrupción y la ineficiencia."⁹⁰ Este fue el escenario que caracterizó las relaciones entre ambos países. No sólo da inicio una era de acusaciones hacia México, sino que los Estados Unidos de hecho amplían la agenda de conflictos hacia aquellos asuntos que tradicionalmente se habían visto como temas domésticos que no trascendían la esfera internacional. Así, los procesos electorales y la corrupción se desarrollaron en una agenda informal que nada tenía que ver con los asuntos tradicionales.

A diferencia del período que va desde 1945 hasta los primeros años de los setenta, cuando las relaciones entre México y Estados Unidos fueron básicamente estables y aunque tuvieron que enfrentar algunos conflictos importantes, estos no se

⁸⁹ Priscila Sosa, "El contexto de las nuevas percepciones norteamericanas sobre México," en Cuadernos Semestrales vol. 20, Estados Unidos y México: nuevas visiones, viejos problemas, México, CIDE, 1986, p. 22.

⁹⁰ Ibid.

drogas en ese país. Aunque, los métodos empleados se circunscribieron afuera de sus fronteras como veremos más adelante.

Durante todo su mandato, Reagan hizo un continuo llamado a los "valores morales fundamentales"; esto se tradujo de hecho en una amplia y profunda moralización de los distintos ámbitos de la vida social norteamericana. Esta misma "cruzada moral" se lanzó como un eje de la política exterior, y muy en particular en el caso del narcotráfico, en virtud de que bajo este criterio Reagan incluyó a todo aquello próximo a sus fronteras considerándolo como un asunto de seguridad nacional.

Así, "en diciembre de 1981 Reagan firmó una ley que permitía a los militares cooperar con las autoridades civiles en la lucha contra la droga,"⁹² esto significó un cambio histórico en la separación del ejército con la policía en el manejo de estas operaciones. En su afán por detener el tráfico de drogas, "al mes siguiente Reagan pidió al vicepresidente Bush que coordinara un grupo de trabajo especial para combatir el narcotráfico en el sur del estado de Florida."⁹³ Sin embargo, los esfuerzos gubernamentales no fueron suficientes debido al crecimiento repentino del contrabando de drogas en la frontera entre México y Estados Unidos.

De acuerdo con cifras de la *Drug Enforcement Agency* (DEA) en 1984, se "calculaba que estaba entrando a Estados Unidos un volumen casi dos veces mayor de cocaína que antes del

⁹² Castañeda y Pastor, *Límites en la amistad* . . . , pp. 329-330.

⁹³ *Ibid.*, p. 330.

establecimiento de la Fuerza de Trabajo,"⁹⁴ el grupo encabezado por George Bush en Florida. Este incremento en la oferta se debió en primer lugar a una nueva selección de rutas de entrada, y en segundo, a una disminución en el precio de la cocaína. Bajo estas circunstancias, "la cocaína pasó a ser el principal problema en Estados Unidos: su demanda casi se duplicó entre 1981 y 1984, y la oferta se mantuvo por encima de la demanda."⁹⁵ El consumo de esta droga entre los estadounidenses era considerado ya en estos momentos un problema de salud pues se calculaba que más de 20 millones de personas la habían utilizado alguna vez.

En virtud de que la cocaína se convirtió en la mercancía más utilizada por los narcotraficantes, ya sea por su precio o porque su consistencia compacta es muy fácil de transportar, el contrabando de drogas se hizo muy atractivo a lo largo de la frontera. De hecho, las incautaciones de esa droga en la frontera con el estado de California se incrementaron durante 1985 y 1986.

Desde esta perspectiva, cabe aclarar en principio que en México no se produce cocaína. "En nuestro país no se cultiva la hoja de coca: no hay tradición y simplemente faltan las condiciones climatológicas como topográficas"⁹⁶ para hacerlo. Tradicionalmente, el cultivo de coca se lleva a cabo en la región andina del continente, y muy en especial en Colombia, en donde se procesa casi toda la cocaína que se consume en Estados Unidos. Sin embargo, los narcotraficantes emplearon a México como el

⁹⁴ Ibid. p 332

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid., p. 307.

conducto principal para transportar la cocaína, aunado a que también se generó un incremento en la producción de amapola y marihuana en nuestro país. Como era de esperarse, los Estados Unidos, y en particular Reagan, estaban dispuestos a dar un buen ejemplo al resto del continente para que México disminuyera la producción y tránsito de drogas hacia el norte.

A pesar de su disposición, el gobierno mexicano tuvo que enfrentar ciertos obstáculos internos para detener de la oferta mexicana de drogas. Entre las causas que impidieron detenerla destacan la ausencia de recursos gubernamentales - provocada por la crisis económica -, la falta de continuidad de los programas, y posteriormente, la decisión del presidente de la Madrid de reorganizar las fuerzas policiales, con lo que se redujo un número considerable de efectivos y por consiguiente un menor control sobre las drogas. El asunto se agravó aún más cuando quedó al descubierto el alto nivel de corrupción de la policía encargada del combate al narcotráfico.

CAPÍTULO 4
LAS INTERVENCIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS
EN EL ASUNTO DEL NARCOTRÁFICO

Este capítulo enfatizará que aunque el asunto del control de narcóticos había sido un asunto bilateral delicado entre Estados Unidos y México durante las décadas anteriores, como ya lo vimos, el secuestro y asesinato de Enrique Camarena Salazar, agente de la DEA, en febrero de 1985, dio al problema de las drogas una importancia mucho mayor en la agenda bilateral de ambos países. Aunque el control de narcóticos no había sido tratado nunca por ambos países como un tema de cumplimiento de compromisos, la reacción decididamente crítica y agresiva de Estados Unidos frente al asesinato de Camarena, así como la respuesta del gobierno y los círculos políticos de Washington dio lugar a cambios significativos en el manejo del narcotráfico.

4.1. El asunto Camarena: detonante para la Segunda Operación Intercepción.

Como ya se dijo, la capacidad mexicana para el combate al narcotráfico disminuyó precisamente en el momento en el que los narcotraficantes empezaban a ampliar sus operaciones en el territorio nacional. La corrupción fue un factor clave en esta crisis. La complicidad con los narcotraficantes fue una de las acusaciones más serias de parte de algunos funcionarios estadounidenses. De hecho, "como el abuso de las drogas en Estados Unidos se extendía, la atención al problema aumentó, y se

volvió hacia México en un momento de lo más inoportuno."⁹⁷ El resultado fue un deterioro en las relaciones bilaterales y la proliferación de recriminaciones sobre México.

Efectivamente, durante 1985 y sobre todo en 1986, el narcotráfico se convirtió en un problema político para los Estados Unidos. De esta forma, México llegó a ser el blanco propicio para una serie de acusaciones y medidas unilaterales; ya que desde el punto de vista de Washington, los mexicanos no estaban cooperando lo suficiente para detener el flujo masivo de drogas. "Las elecciones legislativas de 1986 fueron el clímax de buena parte del interés y la preocupación, pero es evidente que parte del pánico desatado en torno a la droga se extendió más allá de las consideraciones electorales."⁹⁸ El hecho fue que tales criterios y actitudes se reforzaron aún más con el secuestro y asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, y del piloto mexicano Alfredo Zavala Aguilar a principios de 1985.

Como se recordará, "el 7 de febrero de 1985, Camarena Salazar fue secuestrado por hombres armados frente al consulado norteamericano en Guadalajara,"⁹⁹ y se piensa que ese mismo día fue torturado y asesinado. Desde el principio, altos funcionarios de la DEA acusaron a narcotraficantes y a la propia policía mexicana de haber cometido este asesinato. Como las

⁹⁷ Castañeda y Pastor, *Límites en la amistad* . . . , p. 333.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 304.

⁹⁹ Juan David Lindau, "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos: el caso Camarena Salazar," *Foro Internacional* vol. 27:4 (abril-junio 1987), p. 564.

investigaciones del gobierno mexicano eran muy lentas, "eso provocó un sentimiento de frustración en el gobierno norteamericano, que ya estaba indignado, y que interpretó la falta de solidaridad como una admisión de complicidad o culpa."¹⁰⁰ Bajo tales criterios, la respuesta no se hizo esperar.

Como parte de las acusaciones, "el 12 de febrero, John Gavin, embajador de Estados Unidos en México, y Frances Mullen, de la DEA, concedieron una conferencia de prensa en la embajada norteamericana sobre el volumen y la naturaleza del tráfico de drogas de México hacia su país."¹⁰¹ Ahí mismo se reveló que treinta agentes de la DEA llevaban a cabo operaciones antidrogas en territorio mexicano. Desafortunadamente, el hecho de haber evidenciado estas actividades fue lo que provocó una verdadera crisis política entre ambos países. En México, "muchos expresaron asombro escandalizado ante la circunstancia de que agentes extranjeros actuaran en territorio mexicano con el conocimiento y anuencia del gobierno de México."¹⁰² Sin embargo, la estrategia dio resultados desde el punto de vista de Washington, toda vez que con esto México empezaría a mostrar mayor interés sobre el asunto.

No obstante, la indignación de Estados Unidos creció todavía más a raíz de las declaraciones de funcionarios mexicanos que le restaban importancia a los secuestros y a la propia investigación. "Uno de los miembros del gabinete, por ejemplo,

¹⁰⁰ Castañeda y Pastor, *Límites en la amistad* . . . , p. 333.

¹⁰¹ Lindau, "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos . . .", p. 564.

¹⁰² *Ibid.*

manifestó sorpresa en cuanto a que el secuestro de un simple agente provocara tal escándalo, si mataban soldados norteamericanos por todo el mundo sin que eso tuviera consecuencias."¹⁰³ El tono y la falta de diplomacia de dicha respuesta trajo como resultado el lanzamiento de una campaña en los Estados Unidos para presionar aún más a México.

Evidentemente, los medios de comunicación realizaron una intensa cobertura sobre el tema. Tal fue el caso del "New York Times [que] criticó a los mexicanos por el desesperante desinterés en su búsqueda de los secuestradores."¹⁰⁴ En tanto que la televisión sirvió como escaparate para que funcionarios, como el embajador Gavin, hablaran sobre el asunto:

Le expresé (al presidente de México) nuestra preocupación de que, en efecto, esto no estaba llevándose a cabo tan vigorosamente como debiera; que estábamos agradecidos por la cooperación que estaban brindándonos el procurador general de la República y otros elementos de este gobierno, pero que mi gobierno estaba extremadamente preocupado, porque conforme pasaba el tiempo disminuían las posibilidades de rescatar a este excelente funcionario (Camarena).¹⁰⁵

Asimismo, se hicieron públicas las intenciones del Departamento de Estado norteamericano, de lanzar algunas medidas internas que evitaran que el turismo de su país ingresara a México. Para fortuna de la economía nacional, dicha política no fue implementada. Empero, "el sábado 16 de febrero de 1985, Estados Unidos tomó una medida que marcó la culminación de la

¹⁰³ Ibid., p. 565.

¹⁰⁴ Castañeda y Pastor, *Límites en la amistad* . . . , p. 333.

¹⁰⁵ Lindau, "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos . . . ," p. 565.

crisis . . . anunció inspecciones aduanales extraordinarias a lo largo de su frontera del sur."¹⁰⁶ De esta forma, tiene lugar la segunda Operación Intercepción en la historia de la relación bilateral, que en palabras del entonces director de distrito del Servicio de Aduanas, Alan Rappaport, era "la única forma de meterle presión a México para que combata realmente el narcotráfico en su territorio."¹⁰⁷

En México se generó un serio debate en torno a dicha medida, y casi sin excepción, los editoriales en la prensa mexicana vinculaban la acción de obstaculizar el tránsito en la frontera con el hecho de que Washington deseaba influir en la política exterior de México hacia Centroamérica. Esta visión tan marginal, complicaba el ambiente. Resultaba obvio que el hecho de detener el tránsito en la frontera era un medio para presionar a México para que agilizara la investigación, y no era probable creer que se intentara con ello modificar la postura mexicana hacia otros aspectos de la agenda, y quizá ni tampoco un intento real por encontrar a Enrique Camarena. De hecho, hasta el propio Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, dudaba que los motivos reales de la Operación Intercepción fueran tan simples, y sólo adquirieron sentido al vincularlos con algo de mayor "trascendencia". Sepúlveda señaló en esos momentos (tal vez condicionado por el ambiente) que si la causa para tales inspecciones fronterizas era el narcotráfico, "los primeros que emprenderían esa operación serían las propias autoridades

¹⁰⁶ Ibid., p. 567.

¹⁰⁷ El Universal, 4 de marzo de 1985.

mexicanas. Pero infortunadamente éste no es el procedimiento."¹⁰⁸ Es posible que efectivamente el punto más delicado no era tanto localizar a Camarena, sino el hecho de que las autoridades mexicanas simplemente se mostraban renuentes a darle al asunto la prioridad requerida por los estadounidenses.

Así, la puesta en marcha de la Segunda Operación Intercepción siguió siendo calificada por los mexicanos como una medida de presión injusta. Efectivamente así lo era. Nuevamente dichas inspecciones a lo largo de la frontera provocaron enormes congestionamientos e implicaciones para la economía de la región. La coyuntura fue particularmente difícil para las ventas de San Ysidro, California, en donde disminuyeron hasta en un 80%.¹⁰⁹ Como fue tal el escándalo que se produjo en México, se generó una mayor presión para que el gobierno se concentrara en la manera de resolver esta crítica situación. "Finalmente, el 22 de febrero, la presidencia de México anunció que de la Madrid había sostenido una conversación telefónica 'cordial y amistosa' con Reagan."¹¹⁰ Este acercamiento produjo el levantamiento de la sobrevigilancia en la frontera, misma que estaba ocasionando graves trastornos para el desplazamiento de personas, bienes y vehículos.

Sin embargo, a pesar de la llamada telefónica de ambos presidentes, los niveles de tensión se mantuvieron. "Los organismos ejecutores de la ley siguieron mostrando descontento ante la forma en que los mexicanos manejaban la

¹⁰⁸ La Jornada, 19 de febrero de 1985.

¹⁰⁹ El Universal, 4 de marzo de 1985.

¹¹⁰ Lindau, "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos . . .," p.570.

investigación."¹¹¹ Como no hubiera una respuesta pronta y satisfactoria sobre el agente de la DEA, se lanzaron acusaciones de corrupción a varios funcionarios mexicanos e incluso se puso en la mira a las elecciones locales de julio de ese mismo año.

En este sentido, algunos de los reportajes que aparecieron en la prensa norteamericana, mostraron que la policía en México sólo estaba fabricando evidencias para detener las acusaciones de Washington. Por ejemplo, "las autoridades mexicanas arrestaron a un expolicía, Tomás Morlett Borges, como sospechoso principal de los secuestros, y poco después tuvieron que liberarlo, pues carecían de pruebas."¹¹² De hecho, la implicación de la policía y la corrupción en los aparatos gubernamentales se hizo más evidente cuando detuvieron a seis policías de Jalisco; "los agentes arrestados confesaron recibir de 200 a 6 250 dólares al mes de los narcotraficantes, como dinero de protección."¹¹³ Lógicamente esto tuvo como resultado un empeoramiento de la situación para México.

Ante ese estado de cosas, la actitud de la prensa norteamericana contra México alcanzó unanimidad sorprendente, y fue vista por los mexicanos como una campaña de presiones totalmente orquestada por el gobierno de Estados Unidos. "El tono fue creciendo cada vez más, al criticar no sólo la corrupción y el autoritarismo mexicanos en general, sino al recurrir a acusaciones de colusión con el tráfico de drogas por parte de

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid., p. 571.

¹¹³ Ibid.

altos funcionarios del gobierno."¹¹⁴ Esto provocó que la corrupción y el narcotráfico se convirtieran en asuntos candentes al interior del gobierno estadounidense.

Como aún no se conocía el paradero del agente Camarena Salazar, la DEA continuó llevando a cabo investigaciones. Así, descubrió que el secuestro había sido ejecutado por instrucciones de Rafael Caro Quintero, uno de los narcotraficantes más poderosos y encargado de dirigir las operaciones de la marihuana en territorio mexicano. A principios del mes de marzo, "un anónimo en inglés, proveniente de Los Ángeles, informó a la Policía Judicial de Jalisco que Camarena Salazar y Zavala Avelar estaban en un rancho llamado El Mareño, en Michoacán."¹¹⁵ El operativo para encontrarlos se llevo a cabo el 2 de marzo entre agentes de la DEA y de la policía mexicana; pero desafortunadamente no hallaron a Camarena ni al piloto mexicano Zavala. Sin embargo, unos días más tarde se descubrieron los cuerpos de ambos en los linderos del rancho. Aunque el objetivo se había alcanzado, algunos funcionarios y publicaciones en Estados Unidos declararon que todo había sido una farsa para ocultar la propia responsabilidad de la policía mexicana en el secuestro y asesinato de los dos individuos, ya que en el operativo tuvo lugar una balacera que aparentemente dio inicio sin ninguna provocación.

¹¹⁴ Pricila Sosa, "Las nuevas percepciones norteamericanas . . .," p. 18.

¹¹⁵ Lindau, "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos . . .," p.571.

Lo cierto es que con la captura de Caro Quintero el 5 de abril de 1985, la crisis quedaba casi superada. Ante esto, los funcionarios norteamericanos se mostraron complacidos y elogiaron los esfuerzos del gobierno mexicano en la resolución del caso. De esta forma, el procurador general de Estados Unidos, Edwin Meese, se comunicó con su homólogo en México, Sergio García Ramírez, para agradecerle el vigor de la investigación.

La fase más crítica del asunto había terminado. Los artículos en la prensa norteamericana disminuyeron, y sólo quedaba un mal sabor de boca en los mexicanos, quienes no estuvieron conformes con el manejo que se había hecho del asunto. Cabe señalar sin embargo, que el debate sobre el narcotráfico en México, originado fundamentalmente en los medios de comunicación y la DEA, posteriormente se trasladó al Congreso de los Estados Unidos y a los medios académicos, y por lo tanto trascendió a la opinión pública en general.

4.2. Los círculos políticos en Washington y la campaña contra México.

Después de los incidentes entre ambos gobiernos, la administración Reagan y el propio Congreso, consideraron a México un problema de seguridad nacional para su país. La crisis económica, la posición mexicana frente a Centroamérica, el narcotráfico y la coyuntura electoral de 1985, fueron entre otras cosas, los elementos en los que se basaban los estadounidenses para las reiteradas críticas que hicieron sobre nuestro país durante 1985 y 1986 principalmente. Esto constituiría el cambio

más importante en la discusión sobre México en Estados Unidos: un cuestionamiento del sistema político mexicano en general, debido en gran parte por la crisis ocasionada por el contrabando de drogas.

Una vez superado el asunto del agente de la DEA, México atravesó por una severa crisis reproducida en primera instancia por el terremoto de 1985 y especialmente por la caída dramática del precio del petróleo durante los primeros meses de 1986.

De conformidad con lo anterior, "un año más tarde, en febrero de 1986, cuando se iniciaban en el Congreso [de Estados Unidos] las sesiones sobre la Ley General de Drogas (Omnibus Drug Bill), las autoridades norteamericanas obtuvieron una grabación de la tortura de Camarena."¹¹⁶ Esto fue motivo suficiente para que varios funcionarios de la administración y algunos legisladores desataran nuevamente una ola de críticas.

Bajo estas circunstancias, en mayo y junio de 1986 el senador Jesse Helms, entonces Presidente del Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental del Senado, convocó a una serie de audiencias sobre México para pasar revista a las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y nuestro país. Durante las primeras audiencias celebradas el 12 y 13 de mayo, los temas en los que los legisladores se concentraron fueron la situación socioeconómica, el problema de la deuda, el narcotráfico, la migración ilegal, la situación en la frontera y sus derivaciones para la seguridad de Estados Unidos, fundamentalmente. Ahí

¹¹⁶ Castañeda y Pastor, *Límites en la amistad* . . . , p. 333.

testificaron, entre otros, funcionarios de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y la Agencia Nacional de Seguridad (NSA), así como de los Departamentos de Aduanas, Antinarcoóticos (DEA), y de servicios de Naturalización e Inmigración (INS).

Aunque las audiencias no tenían, supuestamente, mayor objeto que hacer una estimación de la situación de México, era de esperarse un ambiente aún más hostil que el de los meses anteriores, toda vez que el republicano ultraconservador, Jesse Helms consideraba a nuestro país un peligro potencial para Estados Unidos. En efecto, Helms declaró entonces: "dado que la audiencia fue clasificada *top secret*, no puedo comentar ninguno de los testimonios presentados, pero puedo decir que las comparecencias fueron espeluznantes, en términos del futuro tanto de México como de Estados Unidos."¹¹⁷ Bajo estos términos se desarrolló la primera audiencia en la que el narcotráfico tuvo un papel central.

Aunque dichas audiencias se hayan celebrado en privado, la prensa mexicana y norteamericana publicaron algunos de los testimonios sobre el tema. El Comisionado de Aduanas del Departamento del Tesoro, William Von Raab, declaró, "el gobierno mexicano no hace nada para detener el creciente flujo de contrabando de drogas . . . la campaña contra el narcotráfico ha sido neutralizada por corrupción e ineptitud,"¹¹⁸ destacando con su declaración la prioridad política que era para Washington la cooperación mexicana sobre la materia. Sin embargo, "en las

¹¹⁷ *Excélsior*, 13 de mayo de 1986.

¹¹⁸ *Ibid.*

audiencias hubo otros que opinaron que tanto el problema de las drogas como los demás problemas de México eran bastante más complejos.¹¹⁹ Por ejemplo, el vocero del Departamento del Estado, Charles Redman, declaró en esa ocasión que varios factores habían contribuido para revertir los éxitos mexicanos en el control del narcotráfico durante la década:

La crisis económica iniciada en 1982, llevó a muchos agricultores a contemplar la producción de cultivos ilícitos como fuente segura de efectivo, [apoyados] por las condiciones climatológicas que han sido casi perfectas para todos los productos agrícolas, incluyendo cultivos de droga.¹²⁰

En respuesta a las críticas de ese cuerpo legislativo, en México se emitieron enérgicas protestas oficiales. El titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, denunció que se había iniciado "una lamentable e injusta campaña de desprestigio, ofensa y calumnia contra nuestro país."¹²¹ Asimismo, la embajada de México en Washington emitió una declaración en la que rechazaba los cargos presentados en las audiencias del Senado. El vocero de la representación mexicana, Leonardo French señaló entonces:

Es indudable que el consumo creciente de drogas es la causa fundamental del narcotráfico internacional. Al criticar públicamente los esfuerzos de países que comparten idénticos objetivos en materia de combate al tráfico de estupefacientes, tan sólo se fortalece la posición de los propios narcotraficantes, que comprueban las diferencias y falta de coordinación entre autoridades de los países donde operan, y las capitalizan en su beneficio.¹²²

¹¹⁹ Castañeda y Pastor, *Límites en la amistad* . . . , p. 333.

¹²⁰ *Excélsior*, 13 de mayo de 1986.

¹²¹ *Excélsior*, 15 de mayo de 1986.

¹²² *Excélsior*, 13 de mayo de 1986.

Pese a las protestas oficiales de México por las audiencias celebradas en mayo, a insistencia del senador Helms se convocó a celebrar una audiencia más en el mes de junio. Para justificarse, Helms subrayó que "las audiencias son necesarias porque el narcotráfico y la deuda externa mexicana afectan a Estados Unidos."¹²³ Empeñado en retirar los créditos financieros a México hasta no tener pruebas de que el gobierno modificaría su comportamiento, el 10 de junio se reabrieron las denuncias y ataques contra nuestro país.

En dicha audiencia se pasó revista principalmente a la seria situación económica por la que atravesaba México. Como se recordará, el país enfrentaba una difícil situación financiera causada por la caída en el precio del petróleo y a la falta de un entendimiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en torno a la línea de crédito que le permitiera a México afrontar sus obligaciones inmediatas. No obstante, el senador Helms no perdió oportunidad para vincular la corrupción y el narcotráfico con la crisis mexicana, y preguntó durante la sesión a David Mulford, Secretario Adjunto del Tesoro, su opinión. Mulford no fue muy lejos, sólo se limitó a decir que "ese asunto [el narcotráfico] tiene efectos en las actividades," y enfatizó después "que las autoridades financieras mexicanas han actuado con espíritu abierto y actitud constructiva."¹²⁴ A pesar de estas audiencias y los argumentos ahí vertidos, los ataques continuaron.

¹²³ Uno más Uno, 10 de junio de 1986.

¹²⁴ El Día, 11 de junio de 1986.

En ese contexto, el 26 de junio, John Gavin (quien hacía tres semanas que había dejado de fungir como embajador de Estados Unidos en México), acusó a dos gobernadores mexicanos de supuestos nexos con el tráfico de estupefacientes. "Hay por lo menos dos que están metidos hasta los codos en el negocio de las drogas. Les han dado guardia y protección a los mayores 'lords' de las drogas de México."¹²⁵ Aunque se negó a dar nombres o lugares de los supuestos involucrados, las acusaciones fueron desde luego apoyadas por Jesse Helms. "Me complace ver que el presidente Reagan se propone reunirse pronto con el presidente de la Madrid, y espero que sus conversaciones sean tan francas y claras como lo han sido los testigos de estas audiencias."¹²⁶

A raíz la campaña de desestabilización que encabezó el republicano Helms, muchos fueron los que lo vincularon a los intereses del propio FMI, y se destacó inclusive que era partidario de una incursión armada en territorio mexicano a la vez de tener grandes simpatías con el Partido Acción Nacional (PAN). La certeza de tales rumores es desconocida, lo que sí es probable es que el senador Helms tenía algunos intereses muy particulares para su campaña contra México. Las actividades del Congreso norteamericano responden en buena medida a coyunturas electorales (cabe mencionar que en noviembre de 1986 se llevaron a cabo los comicios para renovar la tercera parte del Senado). Además, este tipo de audiencias son una práctica común en el proceso político norteamericano cuando se tiene interés sobre la

¹²⁵ *Uno más Uno*, 27 de junio de 1986.

¹²⁶ *Ibid.*

situación de un país en particular. Sin tratar de justificar la postura de Helms en esas discusiones, se trata de un modelo político que es llevado a cabo para tratar de influir en la toma de decisiones y alcanzar objetivos personales como la reelección en un cargo. El resultado inmediato de lo anterior en las esferas políticas, fue que Helms logró despertar el apoyo de muchos congresistas para el debate sobre las drogas. Así, en octubre de 1986, se dio un giro cualitativo en las nuevas disposiciones sobre la materia, a través de la promulgación de una ley que tuvo un significativo impacto político para México, en virtud de que fueron introducidos algunos cambios en la política norteamericana de control de drogas.

4.3. La unilateralidad en la política antidrogas de Estados Unidos.

La Ley Contra el Abuso de las Drogas, aprobada en un año electoral en Estados Unidos, fue un motivo más de divergencia en la relación bilateral sobre el narcotráfico. A partir de que el Congreso norteamericano aprobó esta ley, en México se percibió que tal acción representaba otra forma de presión. Las percepciones estaban objetivamente fundamentadas, puesto que las nuevas disposiciones para la cooperación internacional incluían los siguientes aspectos:

- 1) Se suspende automáticamente toda ayuda a los principales países productores y que trafiquen con narcóticos ilícitos;
- 2) Se eliminan los beneficios del comercio libre de tarifas bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) para los países productores y que trafiquen con

sustancias ilícitas, los productos de tales países están sujetos a tarifas adicionales;

3) Por primera vez, la ayuda antinarcóticos está incluida entre las categorías de ayuda externa norteamericana sujetas a reducción; y

4) Por primera vez, se señala a México por su nombre como país al cual ciertas de estas disposiciones son aplicables.¹²⁷

Como se observa, esta nueva legislación trajo consigo un giro cualitativo en el que se agregó una dosis de coerción del gobierno de Estados Unidos para imponer su programa internacional de control de narcóticos. En esencia el giro consistió en la sujeción de México a un mecanismo unilateral de supervisión, que pone en conflicto la soberanía nacional. La Ley Antinarcóticos, que aunque fue promulgada en 1986, tuvo su entrada en vigor en 1987, consta de algunas disposiciones que parecen estar claramente dirigidas en contra de países productores de drogas como México, tales son los casos de los Títulos II, "Control internacional de narcóticos," y IX, "Negación de beneficios comerciales a países principales productores de drogas o países de tránsito de drogas que no cooperan."

En primer lugar, cabe señalar que los beneficios comerciales a los que se refiere esta nueva ley están relacionados con el Sistema Generalizado de Preferencias con el cual México se favorecería. "Los beneficios del SGP son importantes para la industria mexicana y, en el año de 1985 México ocupó el cuarto

¹²⁷ Raphael Francis Perl, "Narcopolítica: la ley norteamericana contra el abuso de drogas y las relaciones Estados Unidos - México," en Cuadernos Semestrales vol. 20, Estados Unidos y México: nuevas visiones, viejos problemas, México, CIDE, 1986, p. 240.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

lugar entre los países beneficiarios del SGP."¹²⁸ Por otro lado, las disposiciones para negar la asistencia financiera a los países con problemas muy graves por la producción o tráfico de drogas contemplan dos categorías que parecen claramente destinadas a nuestro país. Estas son enunciadas en la Sección 2003 ("Informes y restricciones referentes a ciertos países"), incluida en el Capítulo II:

.....

C) país en el cual algún miembro de una agencia del Gobierno de los Estados Unidos involucrada en actividades en contra de los narcóticos a partir del 1º de enero de 1985, haya sufrido violencia o amenazas de violencia, infligida por o con la complicidad de cualquier oficial de los cuerpos policíacos, o de cualquier otro funcionario de tal país o de cualquier subdivisión política del mismo; o

D) el cual, habiendo sido requerido en tal sentido por el Gobierno de los Estados Unidos, no preste cooperación razonable a las actividades legales de agentes de cuerpos oficiales de acción antidrogas de los Estados Unidos.¹²⁹

Asimismo, la Ley contiene dos secciones que se refieren explícitamente a México, la 2024, titulada "Comisión Intergubernamental México-Estados Unidos," y la 2030, "Esfuerzos en materia de control de narcóticos en México." Estas medidas son consecuencias de una evaluación hecha por el Congreso a partir de la reunión que sostuvieron los presidentes de la Madrid y Reagan en agosto de 1986. Las disposiciones incluyen una serie de medidas que el Ejecutivo estadounidense podría implementar en

¹²⁸ Ibid., p. 246.

¹²⁹ Ley Contra el Abuso de Drogas de los Estados Unidos de 1986 (Ley Pública 99570), reproducida en Cuadernos Semestrales vol. 20, Estados Unidos y México: nuevas visiones, viejos problemas, México, CIDE, 1986, pp. 383-392.

caso de que no se demuestren avances substanciales en el control de narcóticos por parte de México. Entre éstas destacan la imposición de una advertencia al turismo norteamericano, extensiva a todo México; restricciones a la asistencia externa; negación de votos favorables por parte de Estados Unidos en los bancos multilaterales de desarrollo; y la pérdida del SGP como ya se comentó.

En tal marco, desde la perspectiva mexicana esta nueva legislación general antidrogas fue considerada "una muestra de actitud inamistosa puesto que en la Ley de referencia se consignan amenazas como imponer advertencias a los turistas de este país que viajen a México; negar trato favorable en los impuestos a productos mexicanos de exportación,"¹³⁰ entre otros más. Asimismo, el gobierno de México insistió en que la solución al problema de las drogas debía llevarse a cabo bajo términos recíprocos de cooperación, y reiteró que el origen del problema era el creciente consumo interno de diversos estupefacientes en los Estados Unidos.

Cabe anotar que si bien la postura mexicana respondía a intereses ideológicos (en virtud de que tales medidas representaban otra forma de represión), en la práctica continuaba siendo una posición con la que no podía disminuir las críticas de los sectores norteamericanos. Sin embargo, a pesar de los temores en México, la propia Ley señala que el Congreso concede al

¹³⁰ Nota de protesta presentada por la Embajada de México en Washington ante el Departamento de Estado norteamericano, reproducida en *El Día*, 30 de octubre de 1986.

Ejecutivo la facultad de "certificar" a los países que han apoyado o no la campaña antidrogas de Estados Unidos; aunque dicho órgano legislativo pueda rechazarla.

En tal marco, "el 1º de marzo de 1987 y de 1988 el presidente de los Estados Unidos otorgó la certificación de México - junto al conjunto de países sujetos a ella - , correspondiente a la conducta de los años previos."¹³¹ Es decir, a pesar de todas las críticas de los legisladores y de algunos funcionarios de la administración Reagan, quedó demostrada la prioridad política que representa México para el país vecino.

Ciertamente el proceso no fue fácil pero tampoco las divergencias fueron sustantivas. La Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos desaprobó en principio la certificación, aunque en abril de ese mismo año modificó su postura y aprobó la medida con una votación de 49 a 38. "Al año siguiente, [en 1988,] la tensión alcanzó su nivel más alto cuando el 14 de abril el Senado votó 63 a 27 por 'desaprobar' la certificación [aunque] se desactivó cuando la Cámara de Representantes la aprobó en mayo."¹³² La evaluación general de esta mecánica fue sobrevalorada en México; inmediatamente el Congreso mexicano publicó una declaración unánime de repudio, e incluso el entonces candidato del PRI a la presidencia, Carlos Salinas de Gortari, declaró, "No es válido que algunos senadores estadounidenses para congraciarse con su electorado invoquen

¹³¹ Samuel I. del Villar, "De la narcocertificación y la corrupción a la efectividad y la dignidad," en Gerardo Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), México - Estados Unidos 1987, México, El Colegio de México, 1988, p. 146.

¹³² Ibid., pp. 146-147.

culpas ajenas a un problema que se genera dentro de sus fronteras."¹³³ Así, la no imposición de medidas unilaterales no logró ser apreciada por México a pesar de tantos dolores de cabeza en los años anteriores.

De hecho, era poco probable que el gobierno de Estados Unidos aplicara sanciones comerciales o financieras a México, hubiera sido como declarar la guerra arbitrariamente a un país que comparte muchos intereses con los norteamericanos. En el pasado, las Operaciones Intercepción de 1969 y 1985, que prácticamente bloquearon el tráfico fronterizo en ambos lados, fueron acciones coercitivas temporales para inducir al gobierno mexicano a fortalecer su campaña antidrogas, en el primer caso, y de investigación del secuestro de Camarena, en el segundo. Por lo cual esta institucionalización de sanciones no era más que otra forma de presión para influir en una mayor participación de México y de otros países en el combate contra las drogas.

Los propios legisladores estadounidenses tienen conocimiento de que el narcotráfico, por sí mismo, no representa un problema para México, y también saben que si la certificación le hubiera sido negada a México, "el único tipo de asistencia programada que podría ser suspendida [era] la cantidad de 250 mil dólares para entrenamiento militar."¹³⁴ Asimismo, como ya se señaló, México ocupaba el cuarto lugar dentro del SGP, por tanto la adopción de sanciones iba a perjudicar más el propio comercio bilateral, que impulsar avances sustantivos en la lucha contra el narcotráfico.

¹³³ Ibid., p. 147.

¹³⁴ Perl, "Narcopolítica . . .", p. 244.

4.4. El fin de la administración Reagan: ajustes y alternativas.

El periodo de Reagan llegó a su fin casi simultáneamente que el de Miguel de la Madrid. Las relaciones entre ambos presidentes nunca fueron, en lo personal, cercanas ni amables. El proyecto político regional de Reagan era claro: una cruzada moral mundial contra el socialismo en el continente americano y la lucha contra las drogas. Bajo estas circunstancias, es posible señalar que las relaciones entre México y Estados Unidos durante los dos periodos de Reagan al frente de la Casa Blanca sufrieron un deterioro en su manejo. En este sentido, el narcotráfico se convirtió en un problema que desbordó los marcos diplomáticos bilaterales y trastornó en consecuencia la relación en su conjunto.

El gobierno mexicano durante este periodo tuvo una postura débil basada en los otros problemas que debía enfrentar en el plano nacional. La crisis económica de México arrojó cifras elevadas de corrupción dentro de sus instituciones de gobierno. El índice de desempleo que estaba elevado también fue una de las condicionantes para que la producción de drogas se arraigara en el campo mexicano.

Durante esta década quedó demostrado que las realidades domésticas de cada país influyeron necesariamente en los márgenes de negociación para la solución de la crisis. Si México fue víctima de una campaña de presión y críticas, mucho tuvo que ver la corrupción existente en las agencias gubernamentales encargadas del combate al narcotráfico, y el hecho de que en esos

momentos, nuestro país era un importante abastecedor de drogas o punto de tránsito para llevarlas a Estados Unidos.

Es por ello que el Congreso norteamericano buscó la promulgación de una ley que le permitiera a los Estados Unidos a influir más directamente en la cooperación antidrogas internacional. Además que resultó obvio que los círculos políticos fueron de algún modo presionados por la DEA para ejercer una venganza contra México, dada la muerte de uno de sus agentes en territorio nacional. Sin embargo, como ya se mencionó, el presidente Reagan no podía hacer prevalecer la crisis bilateral quizá por dos cuestiones: su propia salida de la Casa Blanca y la llegada al poder de uno de sus mejores aliados durante su gestión y compañero de partido político, George Bush.

Así, a principios de 1988 tiene lugar la última reunión (en total fueron seis encuentros presidenciales) entre Reagan y de la Madrid el 13 de febrero en Mazatlán, Sinaloa. La reunión entre ambos mandatarios se llevó a cabo en un momento en el que se podían considerar superados algunos de los conflictos más importantes de las décadas anteriores, y especialmente, se habían controlado los asuntos relacionados con el narcotráfico. En efecto, la sexta reunión entre los presidentes de México y Estados Unidos fue catalogada como la más cordial del período de Miguel de la Madrid. En ella, se exaltaron los éxitos y el esfuerzo por parte del Estado mexicano para dar una respuesta inmediata al control de la oferta de drogas. Asimismo, se lograron acuerdos comerciales en la rama textil, y en un balance general, ambos presidentes manifestaron su interés por preservar

el clima positivo que prevalecía en esos momentos. Lo anterior, a fin de que a la llegada de los nuevos gobiernos de México y Estados Unidos, en diciembre y en enero respectivamente, se llevara a cabo una reformulación de la política bilateral.

En tal contexto, el objetivo del siguiente capítulo es hacer un balance del cambio que significó la salida de Reagan en 1988 y la llegada de George Bush a la presidencia de Estados Unidos en 1989, cuando se dio al mismo tiempo una transición de poderes en México con el arribo a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

CAPITULO 5

LAS NUEVAS PERCEPCIONES AL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO EN LA RELACIÓN MÉXICO - ESTADOS UNIDOS, A PARTIR DEL ESPÍRITU DE HOUSTON

Como quedó evidenciado en el capítulo anterior, desde el incidente Camarena en 1985 y hasta el término de la administración de Miguel de la Madrid en 1988, México fue constantemente criticado por la opinión pública, el Congreso y algunas ramas del Ejecutivo estadounidense. Dichos juicios consideraban insuficientes los esfuerzos mexicanos para el combate al narcotráfico, así como una generalizada corrupción en los cuerpos policíacos y en el aparato gubernamental en su conjunto.

Todas estas impresiones se recogieron y se exageraron todavía más fundamentalmente en el segundo y último período de Ronald Reagan (1985-89) al frente de la Casa Blanca. Aunque, desde nuestra perspectiva, las divergencias pudieron alcanzar mayor presión de no ser porque el propio Reagan tuvo la disposición de evitar obtener, al final de su mandato y mediante presiones, la cooperación de México en este renglón tan conflictivo.

En este sentido, el propósito de este apartado es intentar demostrar que con el cambio de poderes que tuvo lugar en 1988 y 1989 en México y Estados Unidos respectivamente, el ambiente bilateral comenzó a advertir un cambio sustancial particularmente en el tema del narcotráfico.

El panorama que dejaban los presidentes Reagan y de la Madrid así como los nuevos proyectos políticos de los candidatos Carlos Salinas y George Bush, ayudaron a buscar alternativas respecto del tratamiento que se había dado al asunto de las drogas, para intentar acordar, siendo ya presidentes de México y Estados Unidos, una convivencia más armónica y solidaria que permitiera fortalecer los lazos políticos entre ambas naciones. Ambos candidatos albergaban la esperanza de un cambio radical para dejar atrás los años de recriminaciones mutuas e impulsar un nuevo periodo en las relaciones bilaterales de México y Estados Unidos.

Así, pasaremos a analizar detalladamente los diversos acontecimientos que se verificaron en 1988, como punto de partida para este nuevo periodo en las relaciones entre ambos países.

5.1. El espíritu de Houston: el inicio de un nuevo periodo en las relaciones bilaterales.

Al final de la administración del presidente de la Madrid en los círculos políticos mexicanos se hizo un análisis de la política exterior de México, y en particular sobre las relaciones con los Estados Unidos, intentando con ello, redefinir el proyecto político y discutir su incorporación al programa de gobierno de Carlos Salinas de Gortari una vez que llegara a la presidencia de México.¹³⁵ Vale la pena señalar, que aún como candidato, Salinas

¹³⁵ Francisco Gil Villegas, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática," en Lorenzo Meyer (comp.), México-Estados Unidos 1988-1989, México, El Colegio de México, 1990, p. 126.

había empezado a diseñar un proyecto de mejoramiento para el futuro de las relaciones con los Estados Unidos.

A pesar de la buena disposición de ambos gobiernos de cerrar sus periodos en aparente calma, "el tema del narcotráfico generaría todavía tensiones adicionales entre México y Estados Unidos durante el resto del año a pesar de que, en su campaña presidencial el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, se esforzaría por minimizar las diferencias entre los dos países."¹³⁶ Efectivamente, Salinas de Gortari clasificó al narcotráfico, las finanzas, el comercio y la migración como puntos de tensión, y en sus discursos llegó a desplazar a Centroamérica, que como se recordará fue uno de los asuntos que más controversias generó entre los gobiernos de México y Estados Unidos durante las administraciones de Reagan y de la Madrid, además del narcotráfico.

A pesar de los buenos propósitos de ambos países, algunos actores políticos continuaron con la estrategia de confrontación y crítica. Un ejemplo de lo anterior, fue el proceso de certificación del 3 de marzo de 1988, impugnado por el entonces senador estadounidense Pete Wilson, quien argumentó que la cooperación antidrogas no existía en los términos deseados y que de otorgarse la certificación sería una burla para las leyes antidrogas de Estados Unidos. Este ambiente de críticas e inmediatas respuestas mexicanas entre funcionarios

¹³⁶ Ibid.

gubernamentales y legislativos de ambos países prevaleció hasta abril de 1988.

En la mayoría de las respuestas del gobierno mexicano se puso énfasis en la arbitrariedad que expresaba el mecanismo norteamericano de certificación; pues esa salida política significaba que Washington pretendía trasladar con ello sus responsabilidades al exterior, sin tomar en cuenta la ley entre oferta y demanda en la lucha contra las drogas. "Esta posición mexicana que, entre otras cosas, afirmaba un principio de corresponsabilidad de los países consumidores de drogas [como Estados Unidos] en el problema del narcotráfico, fue sostenida no tan sólo en el nivel gubernamental sino que también fue reiterada por legisladores mexicanos de ocho partidos políticos,"¹³⁷ y también por los candidatos a la presidencia del PRI y del Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

Sin embargo, "el conflicto en ese renglón de las relaciones bilaterales de México-Estados Unidos, no alcanzaría su nivel de calma sino hasta el 13 de mayo de 1988, cuando venció el plazo establecido en la ley antidrogas sin que la Cámara de Representantes emitiera su opinión sobre la cooperación mexicana contra ese delito."¹³⁸ Ante ello, quedó automáticamente nulificada la demanda del Senado y sus posibles efectos políticos.

A este escenario, habría que agregar que la política interna mexicana continuó bajo la atención de algunos sectores

¹³⁷ Ibid., p. 129.

¹³⁸ Ibid.

estadounidenses a raíz del proceso electoral de julio de 1988, no sólo por el surgimiento del movimiento cardenista que representó la principal fuerza de oposición para el PRI; sino también por el efecto potencial y las repercusiones que tuvieron los comicios para el ambiente bilateral con Estados Unidos. El surgimiento del entonces Frente Democrático Nacional (FDN) en la arena política determinó un cambio en las concepciones norteamericanas, según el cual se consideraba que la estabilidad del sistema político mexicano era lo que mejor favorecía a los intereses de Estados Unidos.

De hecho, los resultados electorales que dieron pie a que el FDN se colocara como la primera fuerza de oposición, causaron cierta preocupación en algunos círculos gubernamentales norteamericanos. La preocupación se sustentaba en que los partidos que integraban la coalición nacionalista que apoyaba a Cuauhtémoc Cárdenas tenían una tendencia de centro-izquierda y además su perfil ideológico se caracterizaba por un ortodoxo nacionalismo revolucionario.

De tal forma que si en un principio se contemplaban en algunos sectores estadounidenses ciertas preferencias por el PAN para orientar un cambio en una dirección conservadora, y acercarse a un sistema bipartidista semejante al de Estados Unidos; ahora, la posibilidad de un cambio quedaría nulificada en virtud de que no se deseaba apoyar a una izquierda nacionalista que durante los discursos de campaña se mostró abiertamente en contra de las políticas elaboradas en Washington.

Ante este escenario, "los reñidos resultados de los comicios de julio se tradujeron en la votación más baja de la historia del PRI para uno de sus candidatos presidenciales (50.4% de la votación total, según las cifras oficiales)."¹³⁹ Del lado contrario quedó demostrada una inesperada demostración de fuerza de la coalición que apoyaba a Cárdenas. Al parecer, la oposición de izquierda había ganado los votos de la ciudad de México y de importantes estados como el de Michoacán y el Estado de México.

A pesar de la intensa disputa poselectoral respecto a la legitimidad de los resultados electorales que favorecieron al entonces candidato priísta, Carlos Salinas de Gortari fue proclamado presidente constitucional de México para el sexenio que inició en diciembre de 1998 y concluyó a fines de 1994. De inmediato, el 26 de julio recibió un mensaje de felicitaciones del Departamento de Estado norteamericano así como muestras de apoyo de los países más poderosos del mundo durante todo ese mes.

Cabe señalar que mientras en México se generaba un intenso debate basado en protestas de los partidos de oposición que argumentaban una serie de fraudes en el proceso, paralelamente en Estados Unidos se estaba desarrollando la campaña electoral entre los candidatos presidenciales Michael Dukakis y George Bush.

En este contexto cabe señalar que el tema de México no formó parte de los asuntos prioritarios en la agenda de ambos candidatos. En primer lugar, porque nuestro país ya no era en esos momentos, un asunto relevante en la política internacional de Estados Unidos; y segundo, porque los asuntos domésticos

¹³⁹ Ibid., p. 132.

estadounidenses, que tienen mayores repercusiones con México, no fueron objeto de atención por parte de los candidatos presidenciales, porque al asumir una posición crítica ante tales asuntos los hubiera comprometido ante su electorado, y quizá con ello restarles votos.

De esta forma, la campaña electoral norteamericana siguió llevando a Bush al primer lugar en las encuestas nacionales. Así, posterior a la celebración de las convenciones nacionales de los partidos Demócrata y Republicano, en México tiene lugar el último informe de gobierno de la administración de Miguel de la Madrid.

En efecto, el 1º de septiembre de 1988, el presidente de la Madrid resumió los logros de su gobierno ante un Congreso que lo interrumpió constantemente. Cabe señalar que cuando se refirió al ámbito internacional, puso énfasis en las relaciones con Estados Unidos, al declarar "que al final de sus seis años de gobierno las relaciones con [ese país] habían mejorado notablemente pues se había logrado superar las dificultades y la incomprensión de los años 1985 y 1986, y se había confirmado la voluntad conjunta de entendimiento y colaboración."¹⁴⁰ Así, la evaluación de este período fue vista como positiva, y se auguraba con ello, la posibilidad de que las relaciones bilaterales fueron estrechas y cordiales a la llegada de los nuevos presidentes de México y Estados Unidos.

Aunado a estos acontecimientos, "el 8 de noviembre, Bush se anota una rotunda victoria, al ganar 54 por ciento del voto

¹⁴⁰ Ibid., p. 133.

popular, 426 votos de los 538 votos electorales y al conseguir 40 de los 50 estados."¹⁴¹ De esta forma se lleva a cabo una simultaneidad en el cambio de poderes de los dos países, en donde desde el principio se manifiesta una conciliación de intereses basados en la cordialidad y cambio de actitudes. Este acercamiento se vio cristalizado en una reunión que sostuvieron Carlos Salinas y George Bush cuando todavía eran presidentes electos.

Como se recordará, "desde 1977, los encuentros entre los presidentes de las dos naciones han llegado a ser acontecimientos periódicos, casi siempre anuales; [y] en algunos años - 1978, 1980, 1985, 1987 - no los ha habido."¹⁴² No obstante, en esta ocasión las circunstancias se presentaron de manera diferente. El 22 de noviembre de 1988 tiene lugar en Houston, Texas, el primer acercamiento entre los futuros líderes de México y Estados Unidos.

A dicho encuentro, cuya duración fue de tres horas, se le calificó como "el inicio de una cercana relación entre los dos presidentes."¹⁴³ Para ratificar lo anterior, Bush declaró en ese momento que la reunión con Salinas "era sólo una visita para manifestar la importancia que yo le otorgo a las relaciones entre México y Estados Unidos."¹⁴⁴ La reunión estuvo dominada por los asuntos económicos y la deuda externa mexicana; aunque también se

¹⁴¹ James Q. Wilson, *American government*, 2^a ed., Lexington, Mass., D.C. Heath, 1990, p. 161.

¹⁴² Castañeda y Pastor, *Límites en la amistad* . . . , p. 175.

¹⁴³ *The New York Times*, 23 de noviembre de 1988.

¹⁴⁴ *Ibid.*

pasó revista a los temas relacionados con Centroamérica, y de manera particular, se abordó el asunto del narcotráfico.

En virtud de que la administración Reagan había declarado continuamente que la corrupción en México era un obstáculo para avanzar en la cooperación antidrogas con los Estados Unidos; Salinas le expuso a Bush la importancia de la demanda en el problema del narcotráfico, persiguiendo con ello que se aceptara el principio de corresponsabilidad en la lucha contra las drogas. De hecho, al término de la entrevista, Salinas y Bush manifestaron, al menos en el plano discursivo, su voluntad política de superar rencillas y alentar la cooperación bilateral en los diversos temas que componen la agenda, bajo nuevas percepciones particularmente en lo que se refiere al asunto del narcotráfico.

De esta forma, la reunión de Houston, que si bien se trató de un acercamiento informal dadas las condiciones de los protagonistas, también fue calificada como un acierto político para el futuro de las relaciones entre ambos países. Históricamente, "la relación personal entre los dos presidentes [ha tenido] una gran importancia para México porque es mucho lo que depende de la estimación que haga el jefe del Ejecutivo Mexicano sobre la postura y la disposición de su homólogo norteamericano hacia México."¹⁴⁵ Así, "el espíritu de Houston", como se le conoce a dicho encuentro, mostró en primer lugar, la coincidencia de intereses entre ambos proyectos gubernamentales,

¹⁴⁵ Castañeda y Pastor, *Límites en la amistad* . . . , p. 184.

y en segundo plano, los cimientos de una estrecha amistad personal entre ambos gobernantes.

Se trató de una conversación fundamental para encaminar la relación bilateral hacia un mejoramiento económico y comercial que beneficiara a ambos países. Todo lo que vino después perseguía un único fin: lograr empujar el proyecto de convertir a esta parte del continente en una zona de libre comercio que beneficiara a Canadá, Estados Unidos y México. Más adelante se precisarán algunos detalles que ratifican la hipótesis de que en aras del interés económico de ambos presidentes, se intentó aislar y despolitizar el tema de las drogas para no empañar las prioridades del proyecto económico.

5.2. La administración Salinas y los orígenes de su campaña contra el narcotráfico

En un ambiente político de nuevas percepciones y promesas, Carlos Salinas de Gortari inicia su sexenio con importantes decisiones. Durante el discurso pronunciado por Salinas de Gortari en el acto de toma de posesión como presidente de México, ratificó el deseo de su gobierno de continuar el combate al narcotráfico por considerarlo una cuestión de Estado.

Efectivamente, durante los seis primeros meses de su gobierno, Salinas emprendió una serie de medidas de legitimación interna, que desde luego fueron reconocidas en los círculos políticos de Washington. Entre ellas destacan las destituciones de líderes sindicales corruptos; el reconocimiento en julio de 1989 de la victoria panista en la gubernatura de Baja California;

y desde luego, debido a que el presidente Salinas, consideraba asunto de estado y prioridad nacional la lucha contra el narcotráfico y la dependencia a las drogas, decidió fortalecer y modernizar las estructuras gubernamentales para disponer de la infraestructura institucional capaz de responder a la velocidad del fenómeno de las drogas.

En este contexto, se creó por decreto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el 23 de diciembre de 1988, la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, para "investigar y perseguir delitos contra la salud, en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas."¹⁴⁶ Más tarde, el 15 de octubre de 1990, dicha oficina fue sustituida por la Coordinación General de Atención a Ilícitos contra la Salud. De aquí se llevó a la creación del Centro de Planificación para el Control de las Drogas (CENDRO), como dependencia descentralizada de la PGR.

Como resultado de las acciones de coordinación del CENDRO desde junio de 1992, se llevó a una mayor integración entre las áreas responsables de definir estrategias y operaciones de inteligencia, y las áreas operativas responsables de poner en práctica los programas de lucha contra el narcotráfico. Ante esos resultados, finalmente la administración salinista estableció el 17 de junio de 1993, el Instituto Nacional de Lucha contra las Drogas, que junto con la PGR, se encargaría de planear,

¹⁴⁶ Procuraduría General de la República, *El esfuerzo de México en el combate al narcotráfico*, p. 10.

supervisar y evaluar la lucha contra las drogas en el ámbito nacional.

El desmantelamiento de las principales organizaciones de narcotraficantes también tuvo importancia considerable en la lucha contra las drogas. El 12 de diciembre de 1989, Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo fueron encontrados culpables de los homicidios de Enrique Camarena Salazar y Alfredo Zavala Avelar y se confiscaron sus propiedades. El 8 de abril de 1990, Miguel Ángel Félix Gallardo y otras nueve personas fueron detenidas en Guadalajara, Jalisco, cumpliendo así con siete órdenes de aprehensión en su contra. En junio de 1993, Joaquín Guzmán Loera, alias el "Chapo Guzmán", fue aprehendido junto con cinco miembros de su organización; en tanto que en ese mismo mes uno de los principales colaboradores de Juan García Ábrego, jefe de un importante cartel en Tamaulipas, también fue aprehendido.

Mientras tanto, el gobierno federal decidió incrementar el presupuesto en el combate contra el narcotráfico. En 1989, el presupuesto destinado por la PGR a dicho rubro se incrementó 174 por ciento (122,600 millones de pesos), para llegar a 61 por ciento del presupuesto total de la Procuraduría.¹⁴⁷

El 16 de febrero de 1989, México suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. En el ámbito regional, México fortaleció su presencia en el seno de la Organización de los Estados Americanos, a través de su participación en la Comisión

¹⁴⁷ Ibid. p. 11.

anterior, los arrestos de Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo eran una muestra de la decidida cooperación mexicana ante el combate a las drogas.

Sin embargo, "aunque el reporte elogiaba el compromiso del presidente Salinas ante los programas antinarcoóticos, también señalaba que la corrupción permanece como un serio impedimento para alcanzar la efectividad de los programas, y además, que la lista de los principales narcotraficantes es todavía muy amplia."¹⁵¹ A pesar de que el Comité de Asuntos Exteriores del Senado apoyaba esta declaración, la Cámara de Representantes no llevó a cabo ninguna acción en contra de la certificación del presidente Bush. Pero sí quedaba demostrado que, para el gobierno estadounidense le era indispensable que nuestro país llevara a cabo un cambio de actitudes, con el propósito de calmar las recriminaciones de algunos políticos norteamericanos.

5.3. La administración Bush y los orígenes de su campaña contra el narcotráfico.

El gobierno del presidente Bush que debía iniciar su administración preparando su propio plan estratégico contra el consumo y tráfico de drogas en su país, lo que le permitiría tranquilizar los reclamos de la opinión pública norteamericana, tuvo que esperar casi nueve meses de su mandato. Antes, incluso cuando todavía no era electo, tuvo lugar la firma de un acuerdo multilateral, en el que participaron desde luego los

¹⁵¹ Larry Storrs, *Mexico-U.S. Relations in the Salinas Period (1988-1994): Issues for Congress*, Washington, Congressional Research Service, 17 de agosto de 1992, p. 10.

norteamericanos, y que se trata de un instrumento de cooperación internacional muy importante.

Se trata de la Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, que fue firmada el 20 de diciembre de 1988 y entró en vigor en cuanto veinte países la ratificaron; y entre los que podemos contar a México y a los Estados Unidos. Este acuerdo multilateral fue producto de la insistencia de los países sometidos a una colaboración internacional, que entre otras cosas, era fuente de fricciones bilaterales, quienes exigían una nueva orientación de la política mundial contra las drogas. Se trataba a su vez de una defensa de los países en vías de desarrollo para rechazar las intervenciones indebidas de los Estados Unidos muy concretamente.

De hecho, aún cuando los estadounidenses estuvieron en Viena, conformando una numerosa delegación, no le dieron la debida importancia, y en cambio, el presidente Bush proclamó su propio plan, el 5 de septiembre de 1989. Se trataba de una estrategia dividida en cuatro partes para combatir el tráfico de narcóticos y su consumo dentro del país y "más allá de nuestras fronteras, allí donde la cocaína y el 'crack' que se venden en las calles de Estados Unidos, se cultivan y procesan."¹⁵² Esta estrategia fue definida por el presidente Bush como un compromiso coordinado de todas las agencias federales de su gobierno, y se conoció oficialmente con el nombre de National Drug Control Strategy (Estrategia Nacional para el Control de las Drogas).

¹⁵² George Bush, discurso pronunciado el 5 de septiembre, televisado a toda la nación para anunciar la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas.

Dicha estrategia contaba con cuatro elementos centrales. Primero, aumentar en más del doble la ayuda federal para velar por la observancia de la ley a nivel estatal y local; así como la ampliación del sistema de justicia criminal a todos los niveles por igual: local, estatal y federal. Con esto se buscaba un aumento para gastos federales relacionados con la ampliación de la ley contra la droga. El segundo elemento de dicha estrategia estaba dirigido a los países productores de cocaína. Bush enfatizó en este punto que "nuestra estrategia asigna más de 250 millones de dólares para el año entrante en ayuda militar y para la aplicación de la ley para los tres países andinos: Colombia, Bolivia y Perú."¹⁵³ De hecho, este paquete económico era la primera parte de un programa de cinco años para el combate al narcotráfico en esa región.

Dentro de este punto, el presidente estadounidense propuso que a efecto de detener el tráfico de drogas hacia Estados Unidos, se otorgara un presupuesto de 1,500 millones de dólares en la intercepción. Y adelantó que solicitaría al Senado de su país la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre Narcóticos concluida en diciembre de 1988, pretendiendo con ello estar a la altura del compromiso asumido por otros países.

La tercera parte de la estrategia se refería al tratamiento de adictos. Bush propuso un aumento de 321 millones de dólares en gastos federales para rehabilitar tanto a los consumidores de heroína como a los de cocaína. El último punto de la estrategia

¹⁵³ *Ibid.*

estaba enfocado a los programas educativos y de prevención contra la farmaco-dependencia, considerando "un aumento de 250,000 dólares a los fondos federales para programas de prevención en escuelas y comunidades para ayudar a los jóvenes y adultos a rechazar las tentaciones de probar las drogas."¹⁵⁴ Estos dos últimos puntos fueron considerados por el presidente estadounidense como una estrategia amplia que reforzaba mutuamente, y que a mediano plazo podría arrojar las primeras cosechas.

George Bush reafirmó una y otra vez su compromiso con la intensificación de la lucha contra las drogas, de hecho desde su toma de posesión y la presentación de la Estrategia antes citada, hasta su autorización para invadir a Panamá por los Estados Unidos en diciembre de 1989 por motivos relacionados con el tráfico de drogas, así lo hizo evidente. En congruencia con su compromiso, Bush patrocinó una continua expansión del papel militar de los Estados Unidos (a lo largo de sus propias fronteras y aún en el extranjero) e intensificó las presiones estadounidenses sobre otros gobiernos del hemisferio para que asignaran un mayor papel a sus propias fuerza armadas en la lucha contra el narcotráfico. Esta inclinación se puso en claro durante el primer año de su gestión, y la hizo espectacular en Panamá para deponer al general Manuel Noriega, acusado de traficar con drogas y lavado de dinero.¹⁵⁵ Con esta maniobra pretendía

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Bruce M. Bagley, "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas," en Peter H. Smith (comp.), *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 193-194.

presionar a esos otros países para conseguir su apoyo y acercarlos a su propio proyecto en la lucha contra el narcotráfico en el continente.

Sin embargo, con el fin de calmar "las protestas contra la intervención directa de los Estados Unidos en Panamá y las vehementes quejas de los dirigentes andinos por la falta de elementos para la ayuda y el comercio en la Estrategia Andina de Washington, a comienzos de 1990, portavoces de los Estados Unidos insistieron en el interés de su nación en promover una cooperación hemisférica en cuestiones relacionadas con la droga".¹⁵⁶ Así, asumiendo su compromiso, el presidente Bush aceptó asistir a una Cumbre Andina en Cartagena, Colombia que se llevó a cabo el 15 de febrero de 1990. En dicha reunión en la que participaron los presidentes de las tres naciones andinas que más tienen que ver con la producción de drogas: Virgilio Barco de Colombia; Jaime Paz Zamora de Bolivia; y, Alan García de Perú; se dejaron de lado los asuntos sobre la extradición y el incremento de la intervención militar norteamericana.

A pesar de este repliegue de asuntos, los cuatro mandatarios declararon a la prensa, de manera optimista, que se trataba de una reunión que podía ser calificada como un paso importante hacia la solución multilateral del problema de las drogas, y también como una vía para mejorar las relaciones hemisféricas tan deterioradas por la invasión de los Estados Unidos a Panamá. Tratándose de países que según las cifras oficiales generan un comercio de drogas que alcanza más de 4 mil millones de dólares

anuales, estas declaraciones resultaron positivas para las relaciones con los Estados Unidos. Esto es más evidente si se toma en cuenta que existían costos y consecuencias socioeconómicas y políticas graves en la región. De acuerdo con *The Washington Post*, las necesidades sociales tanto de Bolivia como de Perú, eran más urgentes debido a que los campesinos productores de coca no tienen otra fuente de ingresos. Y que además el gobierno colombiano había estado más preocupado por obtener el apoyo de los norteamericanos sobre sus exportaciones legítimas tales como café y flores.¹⁵⁷

La declaración conjunta no especificaba ninguna cifra en dólares de la ayuda norteamericana ni tampoco se mencionaron las acciones específicas de cada una de las partes, por lo que puede afirmarse que este episodio sólo se limitó a alentar la cooperación y a despejar el clima de tensión entre esas naciones. Y quizá fueron más allá: pues con esas reacciones, los países andinos sí ayudaron a disminuir el papel central de la militarización en la lucha contra las drogas del presidente Bush. En efecto, "el presidente Bush no ejerció presión pública sobre los dirigentes andinos acerca de las delicadas cuestiones de una mayor participación militar, extranjera y nacional, en la campañas contra las drogas en sus países."¹⁵⁸ Sin embargo poco les duró el gusto. Las presiones del gobierno estadounidense sobre esa región del continente se hicieron más fuertes, aunque

¹⁵⁶ Ibid. p. 195

¹⁵⁷ *The Washington Post*, 16 de febrero de 1990.

¹⁵⁸ Ibid. p. 196

mucho tuvo que ver la actitud de los presidentes de esas naciones, particularmente del Perú.

En ese mismo sentido, cabe señalar que el 20 de febrero de 1990 se celebró en el foro de la ONU una reunión entre el Secretario General de ese organismo y de 59 procuradores generales y ministros de justicia a fin de elaborar y discutir el Programa Mundial de Acción contra las Drogas. Ahí, México a través del procurador general de la república, Enrique Alvarez del Castillo, señaló que "resulta indispensable convencernos que con declaraciones y documentos no resolveremos los graves problemas que nos afectan. Por lo que nos oponemos a la creación de cualquier fuerza militar o paramilitar multinacional. Medidas unilaterales, posiciones arbitrarias que difaman y ofenden a la soberanía no deben tolerarse."¹⁵⁹ Lo anterior fue citado en virtud de que el presidente Bush había convocado a la reunión en Cartagena, Colombia, para acordar esa nueva estrategia contra el narcotráfico.

Efectivamente, el presidente estadounidense tenía intenciones de buscar alternativas a la militarización de las drogas. Se recordará que como parte de su proyecto político, conocido como "Iniciativa de las Américas" se pretendía hacer un bloque comercial de la zona y se incluía la propuesta de condonar una parte de la deuda contraída con el gobierno de Estados Unidos. Es por ello que es posible afirmar que Bush no iba a permitir que la retórica en la guerra contra las drogas fuera a

¹⁵⁹ El Nacional, 21 de febrero de 1990.

socavar gravemente la cooperación comercial en particular, y las relaciones con América Latina en lo general.

La Estrategia Nacional de Control de Drogas del presidente Bush, también hablaba de que las iniciativas nacionales y extranjeras contra las drogas debían ser complementarias. Se enfocaba en el ámbito exterior en un aspecto primordial como los intereses económicos que se generan alrededor del narcotráfico. Se trata de un asunto importante por el flujo de dinero ilícito de miles de millones de dólares que genera economías paralelas y competencia desleal para las empresas honestas en el mundo.

En el ámbito bilateral, de acuerdo con el reporte publicado por el Departamento de Estado norteamericano, los Estados Unidos basaron su política de cooperación con México en el control de drogas, en cuatro objetivos: 1) fortalecimiento del compromiso político e institucional del gobierno de México para tomar medidas efectivas en contra de la producción y tráfico de drogas; 2) trabajar con México debilitando a las organizaciones de narcotraficantes que operan en su territorio mediante la aprehensión de los cabecillas y el desmantelamiento de sus operaciones; 3) desarrollar iniciativas de cooperación a lo largo de la frontera para incrementar la efectividad de las acciones bilaterales; y, 4) fortalecer los esfuerzos de Estados Unidos para interceptar drogas sobre su frontera sur y con ello apoyar los esfuerzos mexicanos.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, abril de 1994, p. 158.

Asimismo, y en respuesta al anuncio de México, sobre asumir una parte del costo del programa de control de drogas, los Estados Unidos ofrecieron continuar con el apoyo de asistencia técnica y capacitación especializada. El gobierno mexicano seguiría recibiendo recursos para el mejoramiento de los sistemas de comunicación y continuaría usando los helicópteros prestados por los norteamericanos, en las operaciones de intercepción de drogas.

5.4. México: redefinición de la estrategia en las relaciones con los Estados Unidos.

Una vez asumido y diseñado un plan de lucha contra las drogas, México debía modificar su estrategia con los Estados Unidos de una manera más integral. Se trataba de preparar el terreno político y hacerlo más fértil en cuanto a lo económico. Por ello, con la presentación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-94, realizada el 31 de mayo de 1989, el presidente Salinas vino a ratificar las declaraciones de campaña y a definir los objetivos de su administración. En materia de política exterior, Salinas definió al narcotráfico y a los Estados Unidos como dos de los elementos estratégicos en este ámbito.

Por lo que se refiere al primero, el Plan señala desde un enfoque temático, "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

respeto a la jurisdicción y a la soberanía de cada país."¹⁶¹ Por otro lado, al referirse a Estados Unidos desde un enfoque geopolítico, el Plan establece que "con ese país se propiciará una relación basada en la dignidad, la amistad y el respeto, que reconozca sin ambages la importancia que para ambos tiene una relación sana, inevitablemente intensa."¹⁶² En este sentido, el Plan hace referencia a la cooperación entre ambos países sobre todos los temas que incluye la agenda, particularmente migración, comercio y tráfico de drogas.

Con base en lo anterior, el presidente dejaba clara la estrategia de política exterior con los Estados Unidos: una creciente interdependencia ante los retos políticos, económicos y sociales de la propia relación bilateral.

Durante los primeros días de octubre, Carlos Salinas de Gortari lleva a cabo su primera visita a Estados Unidos, ya como presidente en funciones. Esta sería la tercera entrevista sostenida entre el presidente mexicano y el presidente George Bush; antes se habían reunido en Houston, y después en París en el marco del bicentenario de la Revolución Francesa.

Esta visita a las ciudades de Washington y Nueva York demostró claramente que Estados Unidos era la pieza internacional básica del programa de gobierno del presidente Salinas. De hecho las actividades programadas para tal ocasión proporcionan datos interesantes. "El discurso ante el pleno del Congreso

¹⁶¹ Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Oficina de la Presidencia de la República, 31 de mayo de 1989, p. 9.

¹⁶² Ibid.

norteamericano,...las reuniones previstas con representantes de la más influyente prensa escrita de ese país, [y con] las principales asociaciones empresariales con intereses en México y América Latina,¹⁶³ reflejan la fuerte vinculación que se buscaba en esos momentos.

De hecho, se pretendía incorporar a la retórica oficial de ambos países, conocida como "el espíritu de Houston," tanto al sector privado estadounidense para una posible reactivación de la economía mexicana, como a los órganos del poder legislativo para impedir que sus acciones u omisiones pudieran desalentar el acercamiento económico y comercial de ambos países.

En su discurso ante la sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos, Carlos Salinas de Gortari señaló que "ha llegado el momento de construir una nueva relación a salvo de mitos y desconfianza, de abuso y recriminaciones: una relación de diálogo permanente entre nuestras naciones [y] respetuosa de las diferencias que nos constituyen."¹⁶⁴ Con ello, el presidente mexicano ratificaba una vez más el propósito de configurar una convivencia menos azarosa y más productiva para ambas partes.

En este mismo escenario, el presidente Salinas abordó algunos asuntos de la agenda bilateral: comercio, deuda, migración y narcotráfico. Al referirse a éste último, el presidente de México señaló que el ejército destinaba la tercera

¹⁶³ Carlos Rico F., "Salinas de Gortari en Washington," Cuadernos de Nexos vol. 16, México, octubre de 1989, p. 14.

¹⁶⁴ Presidencia de la República, "Discurso del Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, ante la Sesión Conjunta de Congreso de los Estados Unidos de América," Washington, 4 de octubre de 1989.

parte de sus elementos y la Procuraduría General de la República la mitad de su presupuesto, para combatir la droga. "Hemos remontado la época de culpabilidades ajenas y recriminaciones recíprocas entre países productores, de tránsito y consumidores. . . En México afirmamos ahora que el narcotráfico es una amenaza a la soberanía nacional y a la seguridad del Estado."¹⁶⁵ Asimismo, el presidente Salinas enfatizó que aunque era indispensable la cooperación entre ambos países, no había lugar para realizar operaciones militares conjuntas en virtud de que su gobierno casi triplicó los recursos presupuestales para combatir la droga, llevó a cabo la destrucción de seis mil hectáreas de marihuana, y amapola y el desmembramiento de 153 organizaciones delictivas. En el ámbito internacional se ratificó la Convención de Viena sobre el combate de narcotráfico y se ejercía una presencia activa en los foros internacionales.

Al final de su discurso, el presidente mexicano proyectó nuevamente una voluntad política conciliadora, proclive de manera sistemática al entendimiento y la cooperación. "Esta es la esencia de una nueva amistad que aguarda impregnar cada ámbito de contacto entre México y Estados Unidos de América."¹⁶⁶ En virtud de lo anterior, era de esperarse que México buscaría las pautas de cooperación para fortalecer su relación con Estados Unidos, sobre todo en aquellos asuntos en los que pudieran evitarse las controversias, y mantener los problemas de naturaleza política,

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*

como el narcotráfico, en un escenario menos politizado y de enfrentamiento.

5.5. El control de drogas en México durante la primera mitad del sexenio de Salinas.

Ya en el plano de la lucha contra las drogas, datos importantes se revelaron en el seguimiento y evaluación de 1992, en el marco del Programa Nacional 1989-94 del Control de Drogas en México. Dicho programa "resume la respuesta nacional ante el problema de las drogas, canalizada en dos vertientes: por una parte la prevención del uso indebido y el tratamiento a los adictos y, por la otra, la prevención y combate a la delincuencia asociada, que atenta contra el estado de derecho, el bienestar y la seguridad de los mexicanos."¹⁶⁷ Dicho instrumento programático se estableció en 1989 y se actualizó constantemente a través de un trabajo coordinado de algunas dependencias del poder ejecutivo.

Las estadísticas muestran la dimensión del esfuerzo de México en la lucha por combatir el tráfico y producción de drogas. Así, por ejemplo, mientras en 1983 se aseguraron únicamente 650 kilos de cocaína, en 1991 se capturaron más de 50 toneladas. El reporte publicado en 1992, señaló que "en los últimos treinta y seis meses se erradicaron 55,823 Has. de cultivo de estupefacientes; el 57% de marihuana y el 43% de amapola. En el mismo período se aseguraron 140 tons. de cocaína, 1,586 tons. de marihuana, 532 Kgs. de heroína y 872 de goma de

¹⁶⁷ Procuraduría General de la República, *El Control de Drogas en México: Programa Nacional 1989-1994: Evaluación y Seguimiento*, México, 1992, p. 3.

opio.¹⁶⁸ El reporte señala que existe la información suficiente (hasta 1991), para afirmar que los resultados en la atención del narcotráfico en México en los últimos tres años, son producto del innegable incremento del tráfico de drogas a través del territorio nacional, así como una mayor eficacia en las acciones de las autoridades.

En este mismo sentido, pero con información reportada hasta 1992, el documento sobre Evaluación y Seguimiento publicado en febrero de 1993, hace referencia de que México superó en 32% lo realizado en 1991 en cuestión de erradicación de marihuana. "De esta cifra se infiere, sin embargo, que además de un mejor registro estadístico, la superficie cultivada aumenta constantemente, entre otras causas por la pobreza generada en el campo durante años como consecuencia de los bajos rendimientos de las tierras y los precios de los productos agrícolas lícitos".¹⁶⁹ Por lo que se refiere al cultivo de cocaína, en México se registró un aumento debido a la reactivación del mercado en Estados Unidos. De hecho, en 1992 se destruyó una superficie 24% mayor que la de 1991.

Tanto en el reporte de 1991 como en el de 1992, las autoridades reconocen que el consumo de marihuana ocupa el primer sitio dentro de las drogas ilícitas entre la población mexicana. Quizá esto se deba a su bajo costo en comparación con otras drogas, y por supuesto por su disponibilidad entre los grandes

¹⁶⁸ Ibid., p. 14.

¹⁶⁹ Procuraduría General de la República. El Control de Drogas en México: Programa Nacional 1989-1994: Evaluación y Seguimiento, México, 1993, p. 33

grupos sociales, principalmente el de los adolescentes. No obstante, los inhalantes son un problema más preocupante que el de la propia marihuana, debido esencialmente a los severos daños que producen en el organismo. Asimismo, estos productos químicos son accesibles a cualquier sector de la población tanto por la facilidad de su obtención como por su bajo costo. Finalmente, cabe señalar que según esos mismos reportes oficiales, el uso de la cocaína no se había extendido masivamente como la marihuana y los inhalables, entre otras causas por su alto costo.

Merece especial atención señalar que a mediados de 1992, y según el reporte de la PGR, "México anunció que daba por finalizada, a partir del presupuesto de 1993, la ayuda que el gobierno estadounidense le brindaba para el mantenimiento del equipo de erradicación e intercepción."¹⁷⁰ Esta decisión tenía la finalidad de fortalecer la imagen del gobierno en su lucha contra el narcotráfico a través de sus propios recursos.

Asimismo, "las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y la PGR suscribieron el Acuerdo del 2 de julio de 1992, que establece las normas que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de agencias de gobiernos extranjeros que, en su país, tienen a su cargo funciones de policía, de inspección o vigilancia de la aplicación de leyes y reglamentos".¹⁷¹ Lo anterior en clara alusión a la DEA y sus agentes.

¹⁷⁰ Ibid. p. 65

¹⁷¹ Ibid.

El panorama parece ser menos pesimista que en la década anterior en donde la primera presión sobre México fue precisamente su supuesta falta de interés para combatir el narcotráfico en su territorio. Para México el panorama era más alentador en su relación con los Estados Unidos. El asunto del narcotráfico se circunscribió a algunos asuntos delicados, como por ejemplo el secuestro de Alvarez Machain y Tlalixcoyan, que veremos a continuación, pero sobre todo a tener que ser "certificado" cada año sobre su labor desarrollada en las campañas de erradicación. Aunque la certificación es un instrumento del gobierno estadounidense que ha sido útil para alentar a otros gobiernos a incrementar sus esfuerzos contra el tráfico y la producción de drogas, sí ha causado malestar en algunos círculos políticos de México, y sigue siendo una medida unilateral poco amistosa. A pesar de lo cuestionable de esta medida, el gobierno de México recibió cada año, durante el sexenio de Salinas, la certificación y los consecuentes recursos para su lucha contra el tráfico y producción de drogas.

CAPÍTULO 6
CONFLICTOS EN EL ASUNTO DEL NARCOTRÁFICO
A PESAR DEL ESPÍRITU DE HOUSTON

Este capítulo intentará demostrar con tres ejemplos muy concretos que Salinas y Bush percibieron que al condenar el asunto de las drogas se afectaba negativamente la relación bilateral. Por ello, partieron de una serie de ideas nuevas tendientes a corregir los innecesarios choques bilaterales como consecuencia de la lucha contra el narcotráfico. Todo ello en función de un proyecto político negociado al principio de sus gestiones.

Como ya se ha planteado anteriormente, el problema de los narcóticos plantea a Estados Unidos y a México una paradoja política. Es innegable que el problema del tráfico y consumo ilícito de estupefacientes concierne a ambos países en la medida de que Estados Unidos representa el mercado más amplio y dinámico del mundo, y México el punto de tránsito más influyente de drogas para dicho mercado. Pero también lo es el hecho de que ambos países coincidieron en que se trataba de un problema de interés nacional y estaban de acuerdo en la necesidad de combatirlo.

Sin embargo, debido a que las drogas habían sido fuente de repetidos desacuerdos y desavenencias entre ambos países, Salinas y Bush decidieron cambiar la estrategia para evitar que se generara un endurecimiento del clima político que, a pesar de sus esfuerzos, detuvo en ocasiones el avance de otros temas de la agenda bilateral, como veremos aquí.

Resulta necesario mencionar que ambos presidentes perseguían como parte de sus proyectos políticos la firma de un acuerdo comercial regional, y este proceso tuvo que atravesar por algunos obstáculos que provenían precisamente del tema del narcotráfico. Así, durante este capítulo se intentará demostrar que a pesar de la voluntad presidencial y de las negociaciones comerciales, el narcotráfico pudo convertirse en un asunto que enfrentó algunos momentos críticos. Se cuestionó una vez más la cooperación de México y se emprendieron de nueva cuenta medidas unilaterales norteamericanas que empeñaban el clima de cordialidad de los presidentes Salinas y Bush.

6.1. La televisión y la guerra contra las drogas.

Durante los días 7, 8 y 9 de enero de 1990, la cadena de televisión norteamericana NBC difundió una miniserie llamada *La Guerra contra las Drogas: la historia de Camarena*, basada en libro *Desperados* de Elaine Shannon publicado anteriormente, el cual pretendía hacer un recuento de los acontecimientos que rodearon la muerte del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, así como narrar supuestamente los detalles de las actividades de la propia DEA en nuestro país.

La proyección del programa que pintaba como un superhéroe al agente antinarcóticos estuvo también orientado a presentar a México como un país hundido en una corrupción que alcanzaba los máximos niveles; se acusó a las autoridades mexicanas de no cooperar en la lucha contra las drogas; se establecieron comparaciones con el caso del general Noriega en Panamá; y de

hecho se sugirió la posibilidad de una intromisión militar de Estados Unidos en México.

Como era de esperarse, los círculos políticos mexicanos se irritaron ante esta nueva andanada. Así, el 10 de enero de 1990 el gobierno mexicano difundió una enérgica protesta en los principales diarios de los Estados Unidos, contra el programa de televisión transmitido por la cadena televisa NBC. En Washington, el embajador mexicano Gustavo Petricioli, junto con los cónsules generales en Chicago, New York, Los Ángeles y San Antonio, dieron a conocer a los medios informativos un comunicado donde se manifestaba "una enérgica protesta por los comentarios calumniosos e irresponsables vertidos por el conductor y algunos invitados al final de cada una de las tres transmisiones del citado programa, mismo que hace pasar un hecho lamentable, como lo fue la muerte de un agente de la DEA y un piloto mexicano, como una historia ficticia que combina inexactitudes, especulaciones y acusaciones anónimas y, quizá, de mala fe."¹⁷² Llamó la atención que dicha investida se produjera después de que los gobiernos de México y Estados Unidos se habían comprometido a eliminar los puntos de fricción de sus relaciones bilaterales.

Diferentes analistas calificaron a la miniserie como una nueva escalada de presiones provenientes de los Estados Unidos sobre América Latina, con sus implicaciones para México. Hay que hacer notar que estos hechos se presentaron dos o tres meses antes de que se realizara el proceso de "certificación" sobre la

¹⁷² La Jornada, 11 de enero de 1990.

cooperación en materia narcotráfico que cada año ha realizado el Congreso norteamericano, y en el que México es criticado invariablemente, aunque hasta ahora todavía no ha sido "des-certificado."

No todo quedó ahí. A manera de respuesta extraoficial, los canales 13 y 7 de la televisión oficial mexicana dedicaron el 14 de enero poco más de una hora a refutar la tesis del programa de la NBC. "El programa fue armado con una serie de reportes periodísticos tendientes a refutar a sus colegas de la NBC e ilustrado con las mismas imágenes de la transmisión estadounidense"¹⁷³ El ataque, que no fue precisamente una respuesta oficial de la televisión mexicana, no dejó satisfechos a muchos mexicanos. Se dijo que la débil respuesta daba la impresión de que al gobierno de nuestro país lo único que le importaba era aclarar en México lo que se dijo en Estados Unidos. "El tono del programa fue siempre de indignación y de lamento y en sus contenidos se adivinaba una necesidad visceral de devolver golpe por golpe. El papel del conductor, fue farisaico y poco faltó para que se rasgara las vestiduras."¹⁷⁴

El programa de televisión ciertamente era injusto y agresivo, pero se logró entender que no se trataba de un ataque gubernamental, sino del ejercicio pleno de la libertad de expresión en ese país que muchas veces es excesivo. Afortunadamente, el 15 de enero de ese mismo año, senadores mexicanos de mayoría y oposición eximieron a la Casa Blanca de

¹⁷³ El Financiero, 15 de enero de 1990.

¹⁷⁴ El Financiero, 17 de enero de 1990.

toda responsabilidad en torno a la proyección de la polémica miniserie. "En la medida en que, aparentemente, no se trató de una acción deliberada del gobierno de los Estados Unidos, que no fue un programa oficial, debemos darle la dimensión que tiene. Se trata de una acción de grupos que mercantilizan con un tema delicado."¹⁷⁵ De esta forma se trató de no enturbiar el clima de diálogo entre los dos países.

Pero la indignación no paró en un programa local de respuesta. El presidente Salinas rindió homenajes a militares y agentes caídos en la lucha contra el narcotráfico. Ahí puntualizó, "en México combatimos y seguiremos combatiendo al narcotráfico. Lo haremos por razones de soberanía, de seguridad interna y de salud pública. Mantendremos esta batalla frontal sin concesión alguna y no por presiones externas."¹⁷⁶ Asimismo, indicó que México tiene responsabilidad internacional, independientemente del poco o mucho esfuerzo que otras naciones realicen. No se volvió a politizar el asunto.

6.2. Tlalixcoyan: oferta de drogas y corrupción.

Un año más tarde se suscitó otro asunto delicado en la lucha contra las drogas de ambos países. El 7 de noviembre de 1991 tuvo lugar un incidente con repercusiones internacionales, y que representó para el presidente de la república, una difícil ocasión para demostrar que la lucha contra el narcotráfico y

¹⁷⁵ *Excélsior*, 16 de enero de 1990.

¹⁷⁶ *Excélsior*, 17 de enero de 1990.

Tlalixcoyan, y según las versiones, fueron atacados por los militares, en tanto que los narcotraficantes pudieron huir a pesar del número de efectivos que custodiaba la pista. Y no sólo eso, sino que se supo que un camión cargado con ocho barriles de combustible estaba esperando a los narcotraficantes.

Asimismo, otras fuentes mexicanas y norteamericanas dijeron que al llegar el segundo avión del gobierno, como por las 8:30 horas, los soldados tomaron bajo su custodia al piloto y a los demás agentes que transportaba, sin dejar de disparar contra los agentes que viajaban en el primer avión. Aunque no se supo con certeza el momento en que fueron muertos los siete agentes, si se pudo comprobar que habían disparado contra ellos a una distancia de un poco más de diez metros.

Posterior a los acontecimientos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a petición de las partes, preparó un informe detallado y recomendaciones sobre el caso. "la recomendación de 104 cuartillas...expresa su respeto al ejército y a la PGR, y considera que castigar elementos que no han hecho honor a su responsabilidad no daña el prestigio de las instituciones sino, por el contrario, las engrandece y las fortalece."¹⁷⁹ Lo anterior fue declarado por el visitador general de la CNDH, Jorge Carpizo MacGregor, ante periodistas nacionales y corresponsales extranjeros.

Así para el 18 de diciembre, "el procurador general de la república, Ignacio Morales Lechuga, informó que de las

¹⁷⁹ Uno más Uno, 7 de diciembre de 1991.

recomendaciones enviadas por la CNDH a esa dependencia en el caso Tlalixcoyan, ya fueron cumplidas un 80 por ciento de ellas."¹⁸⁰ Entre las citadas recomendaciones se solicitó que se revisen los programas de coordinación y auxilio entre la SEDENA y la PGR, de manera que impidan cualquier posibilidad de confusión. En este sentido se sugirió que ambas instituciones estén enteradas de las acciones de lucha contra el narcotráfico que delinea el gobierno federal, así como que propicien una constante comunicación sobre las labores que desarrolla cada una.

Miguel Ruiz-Cabañas describe algunos aspectos que podrían aportar más evidencia sobre este trabajo coordinado que supuestamente deben ejercer. Dice que:

Por decreto constitucional, en México la responsabilidad de investigar y perseguir "delitos contra la salud" causados por drogas y sustancias psicotrópicas recae exclusivamente en la Procuraduría General, porque éstos se consideran delitos federales.

El ejército y la armada son responsables de garantizar la seguridad nacional, lo que incluye cooperación con la PGR en la erradicación del tráfico ilegal de drogas.¹⁸¹

Las conclusiones del caso no son muy difíciles de concretar. Con base en versiones periodísticas, tanto nacionales como extranjeras, se responsabilizó al ejército de esas siete muertes. La intervención de la CNDH obligó a los militares a efectuar algunos cambios en los encargados de la zona; aunque nunca se aceptó abiertamente la responsabilidad en el caso. El presidente

¹⁸⁰ La Jornada, 19 de diciembre de 1991.

¹⁸¹ Miguel Ruiz Cabañas, "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias," en Peter H. Smith (comp.), *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 215.

Salinas admitió ante el gobierno de Estados Unidos que todo se debió a un error entre las dos instituciones que tienen a su cargo el combate al narcotráfico. Este escándalo nacional evidenció que la corrupción en los cuerpos de seguridad del país es un fenómeno que ha provocado no sólo inseguridad interna sino desconfianza en algunas esferas del exterior. Evidentemente la administración Bush no hizo declaraciones oficiales, pero agentes de la DEA y miembros del Congreso norteamericano sí manifestaron que las versiones del gobierno mexicano sobre el caso, no convencían a nadie.

6.3. Alvarez Machain: otro tropiezo para las relaciones bilaterales.

Paralelamente a las cuestiones sobre drogas, la administración salinista se encontraba preocupada y más interesada en dos asuntos políticos de trascendencia: las elecciones federales de 1991 y las negociaciones para impulsar el tratado de libre comercio con Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, las mismas dificultades bilaterales iban a mantener alterado al presidente Salinas. En abril de 1990, la DEA auspició una operación ilegal y concertada con las autoridades mexicanas sobornadas para capturar y transportar a los Estados Unidos al Dr. Humberto Alvarez Machain, acusado de haber inyectado estimulantes al agente estadounidense Enrique Camarena Salazar y al piloto mexicano Alfredo Zavala Avelar (quien trabajaba con Camarena), mientras los narcotraficantes lo torturaban para interrogarlo y así mantenerlo vivo por mucho más tiempo.

Este suceso generó durante dos años diversas controversias entre los dos gobiernos. Por ejemplo, en julio de 1992, la administración del presidente Salinas se negó a continuar aceptando ayuda de los Estados Unidos para el combate al narcotráfico. El diario *The New York Times* publicó unas declaraciones del entonces procurador general, Ignacio Morales Lechuga, en donde señaló que "el gobierno mexicano no tiene intención de aminorar sus esfuerzos para detener el tráfico de drogas, pero tampoco está dispuesto a soportar los costos de lo que consideramos una injustificable intervención que viene aparejada con la ayuda de los Estados Unidos."¹⁸² Dicha decisión reflejó la molestia de México en contra de la administración Bush, sobre todo por el fallo de la Suprema Corte de Justicia que señaló que los agentes de la DEA no violaron ninguna ley en el caso Alvarez Machain.

Cabe señalar que el 15 de junio de ese mismo año, la Suprema Corte norteamericana emitió un dictamen sobre los procedimientos en el secuestro del doctor Alvarez Machain. El juez William H. Rehnquist estableció que no existía de hecho ninguna violación al tratado de extradición suscrito entre México y Estados Unidos en 1978. El tratado no prohíbe explícitamente los secuestros, y eso según la Corte, no debe ser interpretado para incluir tales prohibiciones de manera implícita. Cabe resaltar que aunque la Corte no mencionó el término reciprocidad, todo parecía indicar que el gobierno mexicano está en condiciones de igualdad para

¹⁸² *The New York Times*, 26 de julio de 1992.

secuestrar a un ciudadano estadounidense y traerlo a juicio por un delito cometido en los Estados Unidos.

Bajo esa interpretación, para muchos mexicanos el caso del doctor Alvarez Machain se convirtió en un símbolo de la arrogancia en el ejercicio desenfrenado del poder por parte de Washington, en virtud de que no fue considerado ilegal el juicio al que fue llevado a los Estados Unidos.

De hecho, a unas semanas antes de que los negociadores esperaban concluir el tratado de libre comercio, el doctor Alvarez Machain parecía ser un inoportuno recordatorio de la desconfianza supuestamente superada entre ambos gobiernos con el fin de estrechar lazos comerciales y políticos. Al menos así fue interpretado por el gobierno de México, quien al día siguiente, 16 de junio, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió en un comunicado la decisión de suspender las actividades de los agentes de la DEA en México. No obstante, tal determinación fue expuesta en términos ambiguos: sin especificar de qué actividades se trataba, ni aclarar si tal prohibición entrañaba o no el retiro del país de dichos agentes. Lo importante del asunto es que en tan sólo veinticuatro horas de la decisión de la Suprema Corte, ocurrió un hecho sin precedentes: un consenso de todas las corrientes políticas del país en torno a un asunto de interés nacional.

Sin embargo poco les duró el gusto. Al día siguiente apareció un segundo comunicado que daba marcha atrás al primero. Las explicaciones de la cancillería con las que justificó el paso atrás fueron insubstanciales. El segundo comunicado decía que se

reanudarían las actividades de la DEA para no dar una señal equivocada a los narcotraficantes. Pero los narcotraficantes, según sabemos, no se orientan leyendo comunicados diplomáticos y saben muy bien que, con o sin el permiso de México, la DEA seguirá persiguiéndolos en cualquier otra parte. En todo caso, quien recibió el mensaje respecto a la voluntad soberana del gobierno de México, fue el gobierno de Estados Unidos.

Una de las posibles explicaciones que justificaría el repliegue de Relaciones Exteriores es que el Ejecutivo norteamericano se haya comprometido a apoyar el regreso de Alvarez Machain. Puede ser, pero la división de poderes en los Estados Unidos no permitiría suponer ningún indicio que sustentara esta suposición. Se dijo también que la marcha atrás se debió a que Estados Unidos accedió a revisar el tratado de extradición, en el cual según la Suprema Corte todo lo que no está prohibido expresamente, está permitido en dicho tratado. Pero tampoco es convincente en virtud de que el secuestro es un delito para todas las legislaciones del mundo.

Más allá de todas las explicaciones, incluso ingenuas, hay realidades políticas en este país que explican el retroceso. Como se recordará, por aquellas fechas se estaba negociando el TLC, y suponemos que cualquier insinuación de represalias podría -- según los altos funcionarios gubernamentales en México -- influir en el ánimo negociador del presidente Bush o de los opositores al pacto comercial. Es de todos conocido que el gobierno mexicano no quería que por ningún motivo fuera incierto el futuro del TLC,

porque ello amenazaría la estabilidad financiera y la política del proyecto salinista.

Asimismo, fue bien sabido que Fernando Solana, entonces Secretario de Relaciones Exteriores no era quien manejaba directamente la política exterior, y mucho menos las relaciones con los Estados Unidos. Durante el sexenio del presidente Salinas fue José Córdoba Montoya, jefe de la Oficina de la Presidencia, el responsable de los asuntos que pudieran vincularse con Washington.

Posterior a las demandas mexicanas, el 10. de julio el presidente Bush se comprometió a que su administración no apoyaría ni promovería ningún secuestro en el futuro, y reconoció que los actos unilaterales en el combate a las drogas no favorecían el compromiso internacional de cooperación. Aunque en México no era esa la respuesta que se esperaba. Ante ello, el gobierno del presidente Salinas anunció una campaña internacional en la que no sólo apelaría ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya la decisión de los jueces norteamericanos, sino que a mediados de julio, el procurador general anunció que se rechazarían los más de veinte millones de dólares anuales de ayuda norteamericana para el mantenimiento de la flotilla de helicópteros que se usan en la lucha contra las drogas en México. Extraoficialmente, el *New York Times* publicó el 26 de julio que "funcionarios norteamericanos solicitaron al Sr. Morales Lechuga a continuar aceptando la ayuda, en virtud de la importancia que reviste la asistencia técnica de los Estados Unidos y el

mantenimiento de las aeronaves".¹⁸³ Cabe señalar que dicha ayuda económica iniciaría el 10. de octubre de ese mismo año.

Según funcionarios mexicanos la decisión de rechazar la ayuda económica fue un acto para ratificar la soberanía e independencia, así como para promover la autosuficiencia de México en ese renglón. El peligro que se corrió fue que después de tomada dicha medida, la cooperación bilateral disminuyera los niveles de ese momento, y esto se revirtiera en presiones de tipo político para México .

A principios de diciembre, y durante el juicio sobre el asesinato del agente Enrique Camarena, el escándalo y la presión tuvieron lugar. El 9 de ese mes en la ciudad de Los Ángeles, el testigo René López Romero dijo en audiencia que "dos miembros del gabinete mexicano en esas fechas -- Juan Arévalo Gardoqui, secretario de defensa y Manuel Bartlett Díaz, secretario de gobernación -- estuvieron entre el grupo de personas que se reunieron en el rancho donde Camarena fue torturado."¹⁸⁴ Cabe señalar que López Romero fue el segundo testigo del gobierno estadounidense que vinculó a esos funcionarios en el caso Camarena. Anteriormente, Jorge Godoy había declarado que estuvo presente en cuatro reuniones a finales de 1984 en las que Bartlett Díaz y Arévalo Gardoqui, junto con otros servidores públicos ayudaron a planear el secuestro de Camarena. Asimismo, señaló que a algunas reuniones había asistido el ahora

¹⁸³ The New York Times, 26 de julio de 1992.

¹⁸⁴ The New York Times, 10 de diciembre de 1992.

exgobernador de Jalisco, Enrique Alvarez del Castillo, y el también exdirector de la Interpol, Manuel Aldana Ibarra.

Los testimonios se dieron durante la segunda semana del juicio que se siguió tanto a Alvarez Machain como a Zuno Arce, quien fue acusado de planear el secuestro y asesinato del agente antidrogas. Desde luego que el gobierno mexicano rechazó todas esas "falsas acusaciones" por carecer de autoridad moral para tomarlas seriamente.

Pero no todo fueron malas noticias. El 10 de diciembre el juez federal Edward Rafeedie declaró que el juicio en contra de Alvarez Machain se podría rechazar por falta de evidencia directa. "La única evidencia que hemos tenido es que Alvarez Machain estuvo en las premisas de la tortura a Camarena, pero no hay pruebas directas de que se le haya inyectado algo."¹⁸⁵ De hecho las acusaciones de los testigos sólo indicaban haber visto al doctor Alvarez Machain limpiar algunas jeringas durante la tortura del agente antidrogas el 7 de febrero de 1985, así como también platicar con los narcotraficantes. Tampoco los médicos forenses pudieron identificar ninguna perforación que indicara que Camarena había recibido alguna inyección que lo reviviera de la tortura para prolongar su interrogatorio.

Bajo estos indicios, cuatro días después el juez Rafeedie liberó al doctor Alvarez Machain de los cargos que se le imputaban, al encontrar que la evidencia presentada por el gobierno de los Estados Unidos efectivamente no era suficiente,

¹⁸⁵ The New York Times, 11 de diciembre de 1992.

dentro de lo que exigen las normas de los tribunales norteamericanos para someterlo a un jurado. El juez señaló que "la evidencia presentada durante dos semanas de testimonios, estuvo basada en corazonadas y en las más locas especulaciones."¹⁸⁶ En contrapartida, la decisión del juez causó inconformidad al administrador de la DEA en ese año, Robert C. Bonner, quien declaró no estar de acuerdo con el fallo judicial, y advirtió que no retrocedería en su empeño por capturar a los culpables.

Independientemente de los conflictos políticos que este caso provocó entre México y los Estados Unidos, dada la arrogancia y excesos cometidos en el ejercicio del poder norteamericano, una de las conclusiones del caso, es que dicha experiencia representó una seria afrenta al orgullo de la DEA y un desafío sobre algunos sectores del gobierno de Estados Unidos. Sin dejar de lado que nuevamente se hicieron fuertes acusaciones sobre la corrupción en las esferas gubernamentales de México, y ahora sí se dieron los nombres de importantes políticos a quienes se les vinculaba seriamente con el narcotráfico.

Otra conclusión adicional es que de hecho durante ese mismo año y como consecuencia del asunto Alvarez Machain, se iniciaron las negociaciones bilaterales para la revisión del Tratado de Extradición entre los dos países.

¹⁸⁶ The New York Times, 15 de diciembre de 1992.

CAPÍTULO 7

EL NARCOTRÁFICO: DE LAS TENSIONES A LA TOLERANCIA.

Se ha hablado hasta ahora de que hubo un cambio en la dinámica de las relaciones bilaterales, particularmente debido al interés de sus gobernantes. La política de México hacia Estados Unidos, de acercamiento y colaboración, fue delineada por Salinas desde el inicio de su gestión. La invasión norteamericana a Panamá, el programa de la NBC, Tlalixcoyan y Alvarez Machain no cambiaron en lo sustancial la política de acercamiento y de colaboración de las administraciones de Carlos Salinas y George Bush.

El "espíritu de Houston" siguió vigente porque ambos presidentes coincidían en muchos puntos de vista y había la voluntad política de los dos lados. Salinas compartía la visión económica de los Estados Unidos: liberalización del comercio exterior mexicano, renegociación de la deuda externa, apertura de las fronteras mexicanas a los productos estadounidenses, por mencionar los más importantes.

De hecho, es evidente que en el tema de las drogas también estaban de acuerdo. No se quería politizar el asunto con el fin de no violentar el clima de cordialidad que acompañaba las negociaciones y cabildeos para alcanzar un acuerdo de libre comercio. Se observó en el capítulo anterior que hubo algunos episodios que modificaron esta política de acercamiento, aunque de ningún modo fue la política del presidente Bush, sino más bien

de algunos grupos que pueden incidir en la política exterior de los Estados Unidos.

El siguiente capítulo intentará reforzar esta idea. Se trata de enfatizar el hecho de que hubo un repliegue en el tema de las drogas como consecuencia del interés económico de ambos líderes.

7.1. La coyuntura interna y la política bilateral.

De acuerdo con el capítulo anterior, el presidente Salinas desde el inicio de su administración determinó la construcción de una más positiva y productiva atmósfera bilateral que apoyara el crecimiento mexicano y que pudiera determinar la agenda entre ambos países. Los esfuerzos iniciaron con la reunión en Houston y continuaron con acercamientos y buen trato entre los miembros del gabinete de cada nación. Se trató de un clima poco usual entre funcionarios de ambos gobiernos.

Cuando Salinas asumió la presidencia en diciembre de 1988, el entorno social y político demandaba para su supervivencia un crecimiento económico sostenido. La clase media se había erosionado fuertemente; la brecha entre pobres y ricos se había ampliado; los salarios reales habían caído severamente durante la sexenio del presidente de la Madrid. Como en casi todos los países de América Latina, la economía estancada arrojó necesariamente un costo político grave para el partido en el poder.

De esta forma la presidencia y el PRI fueron severamente dañados. Durante décadas los mexicanos tuvimos que aceptar un sistema político cerrado, a cambio de estabilidad económica, y

solo durante algunos años, un crecimiento sostenido. Sin embargo, el modelo fue sacudido durante la crisis de los ochenta, que también repercutió en el sistema político. Este hecho quedó comprobado con las elecciones de 1988, en las que el PRI fue desafiado severamente por los partidos de oposición. Bajo estas condiciones, los retos a los que se enfrentó Carlos Salinas de Gortari en esos momentos eran fortalecer el crecimiento económico y simultáneamente modernizar al sistema político de su estancamiento; asimismo, intentar reducir las deudas doméstica y externa para acabar con la desconfianza de la sociedad mexicana en primer lugar, y en segundo, poder conseguir el apoyo de los Estados Unidos.

Así "en respuesta a esas circunstancias el presidente Salinas diseñó una estrategia enfocada a diversas dimensiones: aceleramiento de la reforma económica, una nueva relación con los Estados Unidos, y un giro en la estrategia de la deuda."¹⁸⁷ De hecho lo que primero llevó a cabo su administración fue abrir la economía mexicana a la competencia internacional, así como reducir el papel del estado en la economía a través de la privatización que alentara tanto la inversión nacional como la extranjera.

Para acompañar estos cambios, el presidente Salinas reorientó la política exterior de México. Es decir, buscó eliminar el tradicional sentimiento antinorteamericano (como por

¹⁸⁷ Alan Stoga, "Beyond Coexistence: The United States and Mexico," Report núm. 6, Washington, Center for Strategic and International Studies, mayo de 1991, p. 10

ejemplo, el expuesto por México en los temas sobre Centroamérica y en foros como la ONU), a fin de fomentar una relación más constructiva con los Estados Unidos. Tradicionalmente, cada país ha definido de forma distinta su seguridad nacional y han tenido percepciones distintas de los asuntos internacionales que necesariamente han repercutido en la propia relación bilateral. Como resultado de estas diferentes perspectivas ha habido numerosos desacuerdos acerca de asuntos globales y regionales. Pero con Salinas y Bush hubo un giro de actitudes.

De hecho lo que se logró fue aprovechar la nueva coyuntura mundial dominada por los temas económicos, financieros y comerciales, para ajustarlos a la agenda de las relaciones bilaterales. El interés de ambos gobiernos era transformar las relaciones hemisféricas y explotar las condiciones geopolíticas para su propio beneficio, y dejar en el pasado lo que siempre lo impidió. "México percibía su interés nacional no sólo como no complementario a los Estados Unidos sino que a veces en conflicto directo con el de los norteamericanos."¹⁸⁸ Esta percepción tuvo sus raíces en el siglo pasado y permaneció a lo largo de éste dadas las condiciones asimétricas de la propia vecindad.

En México, tradicionalmente hemos determinado nuestra seguridad nacional en términos de preservar nuestra integridad territorial y cultural de la amenaza potencial, especialmente aquella que provenga del país más poderoso en el norte. Para los

¹⁸⁸ Sally Shelton-Colby, "Mexico and the United States: a New Convergence of Interests," en Riordan Roett (ed.), *Mexico's External Relation in the 1990s*, Boulder, Lynne Rienner, 1991, p. 232.

Estados Unidos en cambio, su seguridad está basada en asuntos globales y en asumir un rol protagónico para promover y defender las instituciones democráticas alrededor del mundo. De hecho, este país se había mantenido renuente a fomentar relaciones especiales con sus vecinos inmediatos y a mantenerse más preocupado por los asuntos de otros hemisferios. Sin embargo, las transformaciones mundiales aceleraron cambios rápidos en la política mundial, y desde luego, la disminución de las amenazas para los Estados Unidos, hicieron posible un cambio dramático en su visión de lo internacional. Según Shelton-Colby, se "ofrecía una oportunidad histórica para dirigirse más allá de la doctrina estratégica que ha guiado su política exterior, por más de medio siglo, y adaptarse a una visión del nuevo orden mundial, para definir el nuevo papel de los Estados Unidos dentro de esa dinámica global."¹⁸⁹ Este giro tuvo importantes implicaciones para las relaciones entre México y los Estados Unidos.

De hecho, es posible afirmar que "el cambio de percepciones en ambos lados de la frontera, la combinación de las iniciativas económicas de México y Estados Unidos, junto con el capital mexicano y extranjero en busca de nuevos mercados, logró que se atrajeran ambas economías."¹⁹⁰ Es decir, la integración económica era un hecho inevitable y quizá hasta inexorable dadas las fuerzas económicas de los dos países como veremos más adelante.

¹⁸⁹ Ibid., p. 229.

¹⁹⁰ Ibid., p. 235.

7.2. El apoyo de Bush y la convergencia de intereses con Salinas.

Con el fin de superar las divergencias del pasado, el presidente Salinas, al asumir su mandato, estaba decidido a preparar el marco de trabajo que culminara este acercamiento entre México y Estados Unidos con la formalización de un Acuerdo de Libre Comercio que finalmente incluiría a Canadá. Para ello buscó acercamientos personales con el presidente George Bush y logró que ambos compartieran el mismo interés por un acuerdo comercial entre sus países.

Sin embargo, no sólo la buena voluntad del presidente Bush favoreció los planes políticos del presidente Salinas, sino que éste también contaba con una enorme popularidad personal debido a los cambios que había implementado al inicio de su gobierno. Cabe recordar por ejemplo, que en la esfera económica, emprendió reformas significativas tales como las privatizaciones, la apertura a las inversiones, el pago de intereses de la deuda externa, etc. En tanto que en el plano político, Salinas tomó acciones que resultaron muy populares con el fin de detener la corrupción, aún en contra de miembros de su propio partido político; así como reconocer por primera vez el triunfo de un gobernador de oposición.

Cabe señalar que el presidente de los Estados Unidos también había delineado un proyecto en el que reorientaba su política exterior en el hemisferio americano. Se trataba de una estrategia que permitiera a los Estados Unidos desplazar su interés nacional de un contexto de seguridad a uno de competencia con Europa y

Asia. En este contexto es que se da a conocer en junio de 1990, mediante un discurso del presidente Bush, conocido como "Iniciativa de las Américas", que su país "se encontraba preparado para establecer un acuerdo de libre comercio con América Latina y el Caribe, y que el primer paso en este proceso, sería el convenio firmado con México, basado en tres factores fundamentales: comercio, inversiones y reducción de la deuda".¹⁹¹ Lo anterior vino a enfatizar el giro de la política exterior de los Estados Unidos durante este periodo. Desde luego, esta propuesta del presidente estadounidense provocó polémica a su alrededor, e inclusive se le llegó a calificar de utópica dadas las fuerzas proteccionistas del Congreso de su país. A pesar de ello, Bush siguió adelante con su idea original: firmar un acuerdo comercial con México.

Todo lo anterior tenía más relevancia tomando en cuenta el deterioro de las relaciones bilaterales durante el periodo 1985-1987. Como ya se comentó, y lo resalta también Gil Villegas, "a partir de 1988 se produjo un notable mejoramiento en las mismas como consecuencia de un cambio de administraciones en los dos países y debido a una redefinición de la política exterior mexicana, que a partir de ese momento pondría en práctica una estrategia de cordialidad pragmática en sus relaciones con Estados Unidos".¹⁹² Este ambiente de cordialidad se vio afectado

¹⁹¹ Francisco Gil Villegas, "La nueva 'relación especial' de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas," en Gustavo Vega (comp.), México-Estados Unidos 1990, México, El Colegio de México, 1992, p. 38.

¹⁹² Gil Villegas, "La nueva 'relación especial' . . .," p. 21.

en ocasiones por algunos otros asuntos que componen la agenda pero fueron superados gracias a la tolerancia y pragmatismo mutuo con el que actuaron los presidentes Bush y Salinas, quienes se habían propuesto un objetivo común: el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

Por su parte, como ya se señaló, el presidente Salinas desde el inicio de su gestión se manifestó empeñado en fomentar las buenas relaciones con los Estados Unidos. Y así lo hizo público cada vez que pudo. En su segundo informe de gobierno, el presidente mexicano resaltó los logros diplomáticos alcanzados en los primeros dos años de su gestión en la relación con Estados Unidos. Para Salinas el tema de un posible acuerdo de libre comercio era el proyecto de mayor importancia en la rendición de cuentas en materia de política exterior. Y aprovechó la oportunidad para cubrir este tema de manera muy particular dadas las condiciones de recelo por parte de algunos sectores de la sociedad mexicana. Se dirigió en especial a aquéllos que pensaban que los hidrocarburos podían pasar a manos de los extranjeros y a los que creían que la autonomía se vería quebrantada por este acuerdo comercial.

Durante todo este proceso de negociaciones comerciales para alcanzar el acuerdo de libre comercio, hubo algunos otros asuntos que empañaron la agenda bilateral entre México y los Estados Unidos. Fueron de diversa índole: el embargo atunero, los asuntos migratorios, y desde luego el tema del narcotráfico, como lo vimos en el capítulo anterior. Pero a pesar de ello, y de lo

álvido de los propios asuntos, nada debía desacreditar la eventual firma del TLC.

Era evidente que ayudar a México en esos momentos estaba en el interés nacional de los Estados Unidos, debido no sólo a la necesidad de evitar inestabilidad social y política en sus fronteras, sino además se trataba de desarrollar nuevas oportunidades de exportación e inversión, todo ello con el fin de fortalecer la competitividad internacional y mantener los estándares de vida como parte de una estrategia política esencial en el interés nacional de ambos países. Pero también se trataba de aprovechar el nuevo orden mundial y las condiciones geográficas que en la última década han sido testigos de un rápido crecimiento en el comercio bilateral y un reforzamiento en la interdependencia de las economías de los dos países. México es uno de los mercados más grandes para las exportaciones de los Estados Unidos y el tercer abastecedor de productos en el mercado norteamericano, mientras que los Estados Unidos también son el mercado más grande para México y además sus proveedores más importantes.¹⁹³

7.3. El silencio en aras del interés económico.

Así, de esta forma en junio de 1990 los presidentes Bush y Salinas revelaron que funcionarios de sus gabinetes iniciarían las consultas y el trabajo preparatorio con el propósito de arrancar las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio

¹⁹³ Storrs, "Mexico-U.S. Relations in the Salinas Period . . .," p. 4.

entre sus países. México de manera formal, tal como lo estipula la tradición norteamericana, solicitó al presidente Bush en agosto de 1990, su intención de celebrar este convenio comercial. Bush por su parte, notificó al Congreso norteamericano, máxima instancia para la definición de la política comercial internacional de Estados Unidos, en septiembre de ese año, del inicio de las negociaciones con México. Pero de hecho fueron más allá del plan original, pues en noviembre de ese mismo año, durante una visita de estado del presidente Bush a Monterrey, Nuevo León, los dos presidentes contemplaron la posibilidad de que Canadá se uniera a las negociaciones. Fue hasta "el 5 de febrero de 1991, [cuando] los presidentes anunciaron que tendría lugar el inicio de las negociaciones tripartitas entre México, Estados Unidos y Canadá para crear el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica".¹⁹⁴ Así, los funcionarios de los tres países inician el proceso de negociación en junio de 1991 en Toronto, Canadá.

Se llevaron a cabo diversas rondas de negociación entre México y sus futuros socios comerciales, y cada vez que los presidentes tenían oportunidad de reunirse hablaron de su compromiso de sacar adelante dicho acuerdo. Por citar un ejemplo, en diciembre de 1991, "el presidente Salinas se reunió con el presidente Bush en Washington y los dos reafirmaron el compromiso de empujar hacia adelante las negociaciones, a pesar de que los reportes sugerían que habría una demora hasta después de las elecciones de 1992, dada la debilidad de la economía

¹⁹⁴ Ibid.

norteamericana y la controversia en torno al acuerdo de libre comercio".¹⁹⁵ Esto nos sugiere que efectivamente la agenda de la relación bilateral se vio dominada por los temas del acuerdo comercial y que éste representaba el mayor reto político de ambas naciones. Así, en agosto de 1992, los presidentes de México, Estados Unidos y Canadá hicieron el anuncio oficial de que se había alcanzado un acuerdo para la firma del Tratado de Libre Comercio para que éste fuera enviado a los congresos de sus países para su aprobación.

Resulta obvio pensar en este momento de qué forma todo esto se puede vincular con el tema del narcotráfico. Pues bien, el asunto central a discutir en este trabajo de investigación, es que el asunto de las drogas bajó del primer plano a un nivel secundario en el que su perfil no se politizó tanto como en el pasado. Esta vez, se procuró dejar a un lado las tensiones para trabajar única y exclusivamente en las negociaciones comerciales entre ambos países en aras de que éstas fueran lo menos difíciles.

De hecho, en los capítulos anteriores se ha presentado al problema del narcotráfico como una paradoja bilateral. Por una parte, constituye un asunto de la agenda en el cual coinciden plenamente los intereses nacionales de ambos países, pues tanto México como Estados Unidos han convenido en la necesidad de combatir la producción, la comercialización y el consumo de drogas. Pero, por otro lado, el narcotráfico también ha sido fuente de repetidos desacuerdos entre los dos gobiernos. Por

¹⁹⁵ Ibid., p. 5.

ello, con la reunión de Houston, ambos presidentes, pero con mayor interés el de México, trató de aprovechar la coyuntura económica para lograr un acercamiento personal y político con su homólogo estadounidense. Carlos Salinas logró sus propósitos: por primera vez en muchos años la relación entre los presidentes de México y Estados Unidos era cálida y productiva. Esto se dio no sólo por la buena disposición de ambos sino también por la coincidencia de sus proyectos políticos y la coyuntura mundial de la época.

Como ya se comentó en el capítulo anterior, dos hechos podrían haber estropeado la imagen de México y sus esfuerzos en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas durante los primeros años de la administración salinista: el programa transmitido por la NBC y el secuestro del Dr. Humberto Álvarez Machain. Con ambos incidentes se desacreditaba la falta de cooperación mexicana y la corrupción de los cuerpos de seguridad encargados en la lucha contra las drogas. Obviamente estos sucesos generaron fuertes reacciones del lado mexicano, y hubieran alcanzado dimensiones mayores, especialmente el caso Álvarez Machain, pero al final los dos presidentes lograron calmar la efervescencia.

Sin embargo, a mi juicio, un asunto que debió provocar un escándalo mayor y acusaciones más graves fue la masacre de Tlalixcoyan. Es posible asegurar que este penoso incidente se debió en efecto a la corrupción de elementos del ejército encargados de la lucha contra el narcotráfico, pero que el propio presidente Salinas trató de evadir restándole la importancia necesaria para no tener que enfrentar las críticas de los

norteamericanos y con ello afectar su imagen. Estos hechos, que ya fueron descritos en el capítulo anterior, y con la información a nuestra disposición, nos revelan que en realidad la cooperación mexicana en la lucha contra las drogas se hizo vulnerable pero que siempre se trató como un suceso doméstico. Solo al principio de la investigación se les permitió a los estadounidenses tomar cartas en el asunto.

Durante los años que abarcan este estudio, se ha demostrado que la postura de los norteamericanos sobre la cooperación de México en el tema de las drogas, ha sido de constantes críticas sobre la corrupción de las instituciones encargadas del combate al narcotráfico. Y este asunto era un fiel espejo de esas severas acusaciones. Afortunadamente para México, y para los proyectos salinistas, este asunto no trascendió tan ruidosamente como algunos otros incidentes del pasado. Con lo anterior solo deseo subrayar que el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos fue prioritario en la agenda bilateral, de manera tal que el tema de las drogas permaneció bajo el control político de ambos gobiernos. Así lo ratifica Tim Golden en el *New York Times* quien señala que:

Agentes policíacos norteamericanos, quienes trabajaron en México cuando Salinas era un aliado favorito de los Estados Unidos, dijeron que fueron frecuentemente desalentados por presiones políticas para evitar que el asunto de las drogas pusiera en peligro los avances en la relación económica entre los dos países. En momentos cruciales, la inteligencia luchó contra la política y fue la política la que ganó.¹⁹⁶

¹⁹⁶ *The New York Times*, 11 de julio de 1997.

Para analizar este periodo en las relaciones entre México y Estados Unidos, me he basado en un esquema de cooperación mutua: es decir, México necesita a los Estados Unidos y éstos a México. Por ello es que afirmo que Bush y Salinas aprovecharon la simultaneidad de las elecciones que los llevaron al poder para introducir modificaciones y romper inercias en el patrón de las relaciones bilaterales. Como se recordará, el deterioro de las relaciones de México con Estados Unidos, alcanzó un nivel dramático durante la presidencia de Reagan y de la Madrid.

Salinas y su grupo estaban convencidos que al dejar atrás la desconfianza y el resentimiento, y tocar las puertas de los Estados Unidos para demandar una relación especial y un trato preferencial con base en los vínculos económicos y comerciales, podrían transformar las enormes diferencias que tradicionalmente han marcado los asuntos que integran la agenda. De hecho, así fue. La propia integración económica, alcanzada con la firma del tratado comercial, inevitablemente influyó en la forma en cómo los dos países perciben en la actualidad la amplia agenda de temas que tradicionalmente han sido fuente de rigidez y tensión bilateral, fundamentalmente en lo que se refiere al tema del narcotráfico.

En el caso mexicano, la llegada de Carlos Salinas al poder modificó el enfoque sobre la forma en cómo atacar el narcotráfico. Durante los primeros meses de su gestión, se aprehendieron a diversos personajes vinculados con los cárteles de la droga y a los responsables (entre ellos exfuncionarios) del asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar. A esta

campana se le dio la suficiente difusión de tal forma que frecuentemente en los medios se hablaba de aprehensiones y decomisos importantes de estupefacientes. Todo ello con la intención de usar esta estrategia como un instrumento político que limpiara el terreno para legitimar a México y poder facilitar la puesta en marcha de la integración comercial.

La relación especial durante el periodo Salinas-Bush puede decirse que se trató de una convergencia de intereses entre México y Estados Unidos, referida a consideraciones económicas principalmente. Es cierto que hubieron fuertes debates en ambos países, especialmente de algunos sectores políticos que se oponían a un cambio de conductas en el manejo de la relación bilateral. Pero también lo es el hecho de que la habilidad de los presidentes y sus gabinetes, logró contener las críticas para dar paso a esta asociación económica. Considero que se trataba de un acontecimiento inevitable, dado el nuevo contexto mundial y la nueva etapa en las relaciones internacionales del siglo XX que está por concluir.

7.4. El repliegue del tema de las drogas en la relación bilateral.

Se podría afirmar que la política de cada gobierno refleja cierta continuidad, pero que también se aleja de su predecesor. El cambio se hace más notable al comienzo de un gobierno. Puede ser que esto es lo que acabó por imponerse en las relaciones entre Salinas y Bush. No es discutible el hecho de que Reagan y de la Madrid tuvieron otros problemas internos más serios que

enfrentar, además del narcotráfico, y que dichas circunstancias propiciaron un ambiente más difícil. Sin embargo, las diferencias eran menos que las similitudes con Salinas y Bush y fueron aprovechadas desde el principio de sus gestiones. Por primera vez no se impuso únicamente el interés de Estados Unidos, sino que ambos países se concentraron en sus prioridades respectivas. Pudo llegarse a un arreglo porque hubo una compatibilidad de los intereses a largo plazo de ambas naciones.

Las relaciones entre México y Estados Unidos entrañan responsabilidades que se originan en ambos lados de la frontera. En consecuencia, los problemas que surgen de estas relaciones no pueden afrontarse sobre la base de acciones unilaterales. Esto fue lo que no pudieron acordar ambos países durante la década de los ochenta, y que sí pudieron superar Salinas y Bush. No quiere decir que hayan logrado acercarse a una perspectiva de responsabilidad compartida, pero al menos no fueron con reproches y amenazas como se sacaron adelante los asuntos bilaterales.

El problema del tráfico y consumo de estupefacientes concierne a ambos países en la medida que Estados Unidos representa el mercado más atractivo, y México es el punto de tránsito más cercano a dicho mercado. Es aquí donde radicaba el verdadero problema. Estados Unidos había pensado que el modo más eficaz para controlar el narcotráfico, era reduciendo la oferta en México, mediante la aplicación de políticas unilaterales que tensionaban profundamente las relaciones entre los dos países. En efecto, Estados Unidos hacía parecer a México como el obstáculo que le impedía resolver el asunto de las drogas, siendo que el

gobierno mexicano ha reconocido al narcotráfico como un problema de seguridad nacional y de cooperación internacional.

Es obvio que durante los periodos de Nixon y Reagan la opinión pública y el Congreso norteamericanos tuvieron un peso muy importante en la toma de decisiones. Esto propició que ambas administraciones justificaran sus fracasos en la lucha antidrogas cuestionando la cooperación de los países productores y de tránsito como México y el desempeño de sus aparatos de seguridad. En ningún momento los gobiernos norteamericanos intentaron dejar de lado el asunto de las drogas por tratar de mejorar las relaciones con su vecino del sur. Por el contrario, durante ese periodo se producen las tensiones más agudas entre ambos países, y también se desencadenan posiciones más duras respecto al diseño de la política hacia México. Antes ya se mencionó que Estados Unidos percibía el asunto de las drogas como un compromiso que tenía solución únicamente en el exterior, y en el que los países productores como México, eran el centro de dichos ataques.

En cambio, aún cuando el panorama general de la cooperación de drogas no cambió de manera sustancial con Salinas y Bush, sí hubieron avances en la manera de desactivar los posibles detonantes. Cualquiera de los escándalos que se presentaron durante el periodo pudieron haber afectado por ejemplo la postura de los congresistas norteamericanos para rechazar la aprobación del TLC. De hecho se recordará que el gobierno mexicano tuvo que gastar recursos considerables para lograr conseguir el convencimiento de los círculos políticos en Washington.

No quiero que se interprete que mis consideraciones están enfocadas a expresar que el asunto del narcotráfico fue un tema menor de la agenda presidencial, por el contrario, quiero enfatizar el hecho de que por ser considerado un asunto de seguridad nacional, se replegó de tal manera que no empañara el futuro económico de ambas naciones y los proyectos políticos del gobierno salinista. Finalmente no sólo se trataba del TLC, sino de otros planes vinculados al futuro del presidente mexicano, tales como formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y su propia reelección. Es decir, Salinas perseguía el reconocimiento mundial y este lo podía lograr alcanzando en primer término el reconocimiento de los Estados Unidos y la consolidación de un proyecto económico de gran peso en para la región.

Cabe agregar que aún cuando efectivamente el asunto del narcotráfico haya bajado nivel durante este periodo, las acusaciones de los estadounidenses siguieron concentrándose en la corrupción de los cuerpos policiales lo que representa una gran afrenta para México. Se trata sin duda de una cuestión que le ha costado credibilidad a nuestro país, y que desde un principio, ha impedido el éxito de su trabajo en la lucha contra las drogas. Aún cuando México haya respondido positivamente a todas las exigencias del gobierno estadounidense para consolidar su lucha contra las drogas, este asunto le ha impedido obtener el reconocimiento pleno sobre su disposición a cooperar bilateralmente.

Es cierto que desde 1986, Estados Unidos lleva a cabo una política agresiva con el fin de imponer un programa de control de narcóticos que deteriora la cooperación de ambos países y trastoca en lo general las relaciones diplomáticas. Me refiero particularmente al proceso de certificación, del cual por cierto México salió bien librado durante la administración Bush. Sin embargo en cada uno de los informes a este respecto, el tema recurrente fue el de la corrupción en las fuerzas policiales y la falta de claridad en la aplicación de justicia. Esto como ya todos sabemos, no era del todo infundado si consideramos que este argumento tomó fuerza una vez concluido el periodo presidencial de Carlos Salinas. Como se recordará, una vez entrado en vigor el TLC, y aunado a la crisis política y económica mexicana durante 1994, empezaron a salir los escándalos relacionados con las implicaciones en el narcotráfico por parte de funcionarios a todos los niveles del gobierno del expresidente Salinas, incluyendo a su propia familia.

Esto cobra relevancia si recordamos que hubo reemplazo presidencial en Estados Unidos en enero de 1993, cuando William Clinton derrotó a George Bush. Durante los dos últimos años de su administración, Salinas tuvo que convivir con un nuevo presidente que por cierto no era su favorito para ganar. El cambio no solo ocurrió en la silla. La percepción de los asuntos bilaterales también sufrió un giro. Baste recordar que luego del asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas, el sistema de procuración de justicia mexicano atravesó por una grave crisis interna de credibilidad sin precedente en los cinco años de gobierno del

presidente Salinas. La administración Clinton, que por cierto no hizo cuestionamientos sobre el crimen en sí, se alarmó mas bien sobre la amenaza a la integridad nacional de México derivada del poder que estaban cobrando los cárteles de la cocaína. El temor se fundaba en que de no lanzar un ataque frontal y concertado para erradicarlos se podía pasar a la "colombianización de México", en referencia al país sudamericano donde el exorbitante poder financiero ha comprado jueces, corrompido políticos e infiltrado las actividades prácticamente de toda la sociedad, llegando incluso a la intimidación y los asesinatos.

La estrategia del presidente Clinton en contra de las drogas estuvo basada en las mismas consideraciones que la su antecesor, pero sólo coincidió con el presidente Salinas durante dos años de su gestión¹⁹⁷. De hecho durante el primer año de su gobierno apoyó a México en sacar adelante la aprobación del TLC. Las preocupaciones sobre el tema del narcotráfico se centraron en las siguientes cuestiones: corrupción, lavado de dinero, control de drogas químicas, revisión del marco jurídico en materia de extradición, por nombrar las más sobresalientes. Esto quiere decir que la hipótesis central de este trabajo queda perfectamente comprobada. El gobierno estadounidense encabezado por Clinton, tan pronto sobrepasó el asunto del TLC, demandó al gobierno mexicano un compromiso mayor con uno de los temas que

¹⁹⁷ Office of the White House, "Estrategia Nacional de Control de Drogas. Recuperar nuestras comunidades de las drogas y de la violencia," febrero de 1994.

presidente Salinas. La administración Clinton, que por cierto no hizo cuestionamientos sobre el crimen en sí, se alarmó mas bien sobre la amenaza a la integridad nacional de México derivada del poder que estaban cobrando los cárteles de la cocaína. El temor se fundaba en que de no lanzar un ataque frontal y concertado para erradicarlos se podía pasar a la "colombianización de México", en referencia al país sudamericano donde el exorbitante poder financiero ha comprado jueces, corrompido políticos e infiltrado las actividades prácticamente de toda la sociedad, llegando incluso a la intimidación y los asesinatos.

La estrategia del presidente Clinton en contra de las drogas estuvo basada en las mismas consideraciones que la su antecesor, pero sólo coincidió con el presidente Salinas durante dos años de su gestión¹⁹⁷. De hecho durante el primer año de su gobierno apoyó a México en sacar adelante la aprobación del TLC. Las preocupaciones sobre el tema del narcotráfico se centraron en las siguientes cuestiones: corrupción, lavado de dinero, control de drogas químicas, revisión del marco jurídico en materia de extradición, por nombrar las más sobresalientes. Esto quiere decir que la hipótesis central de este trabajo queda perfectamente comprobada. El gobierno norteamericano encabezado por Clinton, tan pronto sobrepasó el asunto del TLC, demandó al gobierno mexicano un compromiso mayor con uno de los temas que

¹⁹⁷ Office of the White House, "Estrategia Nacional de Control de Drogas. Recuperar nuestras comunidades de las drogas y de la violencia," febrero de 1994.

más complicaban las relaciones bilaterales: el tema del narcotráfico.

Regresando a Salinas y Bush, considero que, a pesar de todo, el reto se alcanzó: la entrada en vigor de un acuerdo comercial entre Canadá, Estados Unidos y México el 10. de enero de 1994, así como, lograr disminuir la presión política en la lucha contra las drogas durante la coincidencia de sus mandatos.

CONCLUSIONES

Este recuento sobre la historia de las relaciones entre México y Estados Unidos, y en particular sobre el manejo del asunto de las drogas, nos ha demostrado que se trata de un asunto complejo desde la percepción de cada país. Para Estados Unidos representa un problema de consumo que se define más allá de sus fronteras; en tanto que para México es un problema de producción de drogas que ha sido causante de inseguridad pero que está estrechamente vinculado a la corrupción de las instituciones políticas. Es decir, se trata de un asunto de la agenda que es visto desde dos ópticas distintas y que por tanto ha sido causante de diversos enfrentamientos políticos entre ambas naciones.

México es productor y exportador de cantidades importantes de narcóticos al mercado de Estados Unidos, éste país por su parte, es el mercado más atractivo para el comercio ilícito de drogas. Ambos países comparten una frontera de más de tres mil kilómetros, lo que propicia un fácil acceso a dicho mercado y hace al negocio proporcionalmente más lucrativo. Por el otro lado, Estados Unidos tiene de vecino a un país con problemas económicos y sociales muy fuertes, lo que propicia que ciertos sectores marginalmente descuidados se dediquen a la siembra y tráfico de estupefacientes. Los Estados Unidos en tanto han decidido detener el tráfico y producción de drogas con la implantación de políticas unilaterales que han producido fuertes desacuerdos con su vecino del sur.

Por lo anterior es posible afirmar que cada país llega a la mesa de negociaciones desde una óptica diferente, lo que ha sido causa de que a la hora de establecer las pautas para la cooperación bilateral en la lucha contra las drogas se hayan presentado conflictos de intereses. El hecho de que durante los ochenta principalmente se siguiera pensando que sin la oferta no existiría la demanda, provocó fuertes crisis para las relaciones entre México y Estados Unidos. Particularmente las presiones norteamericanas estaban encaminadas a obligar que México asumiera los costos y responsabilidades del tema del narcotráfico en la relación bilateral. Esto desde luego era una visión dominante en donde la esencia del problema residía en la disponibilidad de estupefacientes y no en la existencia de una demanda interna en aumento.

Así, el marco bilateral respecto al asunto de las drogas durante la década de los ochenta sufrió efectos negativos. El reforzamiento del combate al narcotráfico en Estados Unidos, como respuesta a la creciente presión interna, se tradujo de manera necesaria en la intensificación de presiones unilaterales de índole diversa sobre México. En ese marco de acontecimientos tiene lugar un evento fundamental en las relaciones bilaterales que revirtió el nivel del conflicto: la llegada simultánea al poder de Carlos Salinas de Gortari y George Bush, quienes enfrentaron el reto ineludible de transformar, por la vía del diálogo bilateral, lo que en el pasado había constituido un foco de tensión permanente. Ambos presidentes reconocieron que el narcotráfico es un problema de alcance mundial que trastoca las

relaciones bilaterales y que enfrentarían el reto de revertir las tendencias políticas que se generaban sobre este asunto en ambos lados de la frontera, con el propósito mejorar el ambiente bilateral.

La comprensión mutua hacia este problema se debió en primer término al interés personal de ambos gobernantes por iniciar una era distinta en las relaciones bilaterales, y en segundo plano, a la intención de preservar la seguridad nacional en aras de una futura integración económica. Es decir, se buscó un entendimiento básico entre vecinos para proporcionar un marco de buena voluntad y cooperación con el fin de asegurar el interés mutuo. No hubiera sido posible alcanzar la firma del Tratado de Libre Comercio en una atmósfera de recriminaciones y tirantez motivadas por el manejo del tema de las drogas.

El esquema asimétrico de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, particularmente en lo que se refiere al narcotráfico, no se modificó; lo que ocurrió fue un desplazamiento de prioridades estratégicas y políticas de ambos gobiernos. Como ya se señaló, el asunto de la integración económica tuvo una cobertura mayor en cuanto a capital político se refiere, en tanto que el asunto de las drogas, por el contrario, lo que se trató fue de desactivarlo. La drogadicción y el comercio ilícito de drogas representaban una genuina preocupación para ambos países, pero Salinas y Bush se habían empeñado en proyectar una voluntad política conciliadora, proclive de manera sistemática al entendimiento y la cooperación.

Finalmente, Salinas y Bush alcanzaron su cometido. El narcotráfico ya no fue la causa exclusiva de enfrentamientos y presiones norteamericanas hacia México. Salinas y Bush cambiaron el tono y la sustancia de la relación bilateral y perfilaron una convivencia menos azarosa y más productiva para ambas partes. Finalmente, acercaron a los dos países a la mayor integración económica y política de las últimas décadas.

Más allá de la retórica bilateral del periodo, cabe mencionar que el asunto de las drogas representa una combinación de problemas para cualquier nación. Uno de ellos se refiere a las consecuencias sociales del abuso de narcóticos, toda vez que se entrelaza con otros problemas que afectan a la sociedad: pobreza, crimen y erosión de la autoridad. Esto es lo que dentro de un esquema de responsabilidad compartida le toca enfrentar a los Estados Unidos. En tanto que el otro problema tiene que ver más con el crimen y la corrupción que resultan de la propia ilegalidad de las drogas. Aquí es donde México se ubica claramente. En este esquema es en el que actualmente se desarrolla el asunto de las drogas en la agenda bilateral.

Efectivamente el tema del narcotráfico para México representa un desafío para mantener la estabilidad social y política, pero ha avanzado también de manera dramática a otras esferas que hasta hace unos años no había alcanzado: la salud de los mexicanos. Al menos en los discursos, México solía decir, aún a inicios de la década de los noventa, que el gran mercado consumidor se encontraba allende a sus fronteras. Ahora, las

percepciones se han modificado pues el consumo de drogas ilegales en México es una penosa y creciente realidad.

El caso de la corrupción de las fuerzas policiales y del sistema de procuración de justicia, son uno de los asuntos que más preocupan a los Estados Unidos. Habría que señalar en consecuencia que las acciones norteamericanas en los últimos años han estado encaminadas a desprestigiar las instituciones nacionales y utilizarlas como mecanismo de presión en la amplia agenda de problemas que comparten ambos países.

Se trata sin duda de uno de los costos que debe pagar el Estado mexicano frente a este problema de las drogas. Esto se debe a que esta asociación drogas-corrupción implica una disolución de la integridad institucional, que deriva en desprestigio frente a la sociedad. Y, desde luego, el consiguiente aumento de la violencia y la anarquía por estas complicidades entre los narcotraficantes y las fuerzas policiales. El narcotráfico es, en efecto, un asunto que vulnera la soberanía nacional debido a que los narcotraficantes generan un clima desestabilizador al interior de cualquier nación.

Sigue siendo fundamental para México luchar contra la corrupción de las instituciones encargadas de la lucha contra este fenómeno, pero sobre todo enfrentar la producción y tránsito de estupefacientes dentro del territorio nacional por resultar ser una amenaza a la seguridad nacional y un desafío a la autoridad. Todos sabemos que el narcotráfico corrompe y erosiona todo lo que toca.

Es obvio que los grupos y el número de individuos que directa o indirectamente dependen del tráfico de drogas para obtener ingresos, empleo, niveles de consumo y de vida, registran tendencias de rápido crecimiento en nuestro país. Los indicadores disponibles sobre los montos del tráfico internacional, las ganancias, el transporte y distribución, lavado de dinero, generación de empleos directos e indirectos, también son una preocupante evidencia en ese sentido.

Es menester señalar que la acumulación gradual de distintas formas de poder político resultantes del poder económico del narcotráfico, refuerza la proliferación de otras formas de delincuencia. En el fondo esta parte del fenómeno parece orientarse contra el Estado a través de una amenaza real para la seguridad nacional y la soberanía. En efecto, el narcotráfico es una de las principales amenazas a la seguridad nacional. La corriente de drogas desde América Latina en general, y desde y a través de México, ha sido causa de conflicto con los norteamericanos pero también para nosotros por la anarquía que ha generado en algunas zonas del territorio nacional.

Este concepto de seguridad nacional, que es tan frecuentemente utilizado al hablar de la guerra contra las drogas, incluye aspectos políticos, sociales, económicos que son indispensables para la salud de una sociedad. Es obvio que en el caso de México, y de cualquiera de los otros países productores de drogas, no han podido detener tan fácilmente el tráfico de drogas porque sus economías se han vuelto dependientes de las entradas económicas de las mismas. México ha reconocido que la

producción de estupefacientes está frecuentemente vinculada con las zonas de alta marginación, las cuales se localizan lejos de los centros urbanos, careciendo de vías de comunicación y servicios esenciales, y en donde la presencia de la autoridad es mínima. Esto aunado a que los cárteles son empresas cada día más movibles que se ajustan muy rápido a las estrategias de los gobiernos para detenerlos.

Pero el hecho de que los narcotraficantes hayan adquirido poder e influencia en el territorio nacional nos ha restado crédito ante los Estados Unidos. La corrupción se debe en parte a las continuas dificultades económicas y salarios muy bajos que favorecen la compra de policías corruptos por parte de los narcotraficantes. Se trata de una cadena delictiva con carácter transnacional cuyo ciclo no tiene fin. No es suficiente conceptualizar al narcotráfico con un enfoque policiaco o criminalístico. Debemos considerar que para México el narcotráfico debe ser un asunto de política doméstica, debido a que las acusaciones de parte de los Estados Unidos (ciertas o no) que lanzan a los aparatos de seguridad, le provocan un gran desprestigio. Así lo percibió Salinas y fue por ello que emprendió importantes acciones encaminadas a desalentar la producción de drogas y a institucionalizar la lucha contra este fenómeno.

Lamentablemente para nuestro país las condiciones no han cambiado desde entonces. Por el contrario, el narcotráfico ha generado más corrupción y violencia. Sin embargo, se ha logrado mantener el clima diplomático mínimo indispensable para el

diálogo y la negociación entre México y Estados Unidos. No obstante, las críticas de los estadounidenses tienen, ahora como antes, el mismo común denominador: la corrupción de las corporaciones policiacas. Se trata de un tema que en el futuro generará graves incidentes en las relaciones entre ambas naciones. Se ha visto que la corrupción ya ha rebasado otras esferas gubernamentales y el enorme potencial que este asunto tiene podría deteriorar el esquema de cooperación bilateral. El narcotráfico no solo es un asunto diplomático, político y de seguridad en la agenda bilateral; es también un tema que afecta cada vez más a los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- Castañeda, Jorge, y Robert Pastor. **Límites en la amistad: México y Estados Unidos**. México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1989.
- Vázquez, Josefina Zoraida, y Lorenzo Meyer. **México frente a Estados Unidos: un ensayo histórico, 1776-1980**. México, El Colegio de México, 1982.
- Wilson, James Q. **American government**, 2ª ed. Lexington, Mass., D.C., Heath, 1990.

ARTÍCULOS O CAPÍTULOS

- Bagley, Bruce M. "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas." En Peter H. Smith (comp.), **El combate a las drogas en América**. México: Fondo de la Cultura Económica, 1993, pp. 181-206.
- Blanken, Ann. "Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos." En Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), **México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico**. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 37-64.
- Cornelius, Wayne. "Las relaciones de Estados Unidos con México: fuentes de su deterioro, 1986-1987." **Foro Internacional** vol. 114 (octubre-diciembre 1988), pp. 212-235.
- Craig, Richard. "Operación Intercepción: una política de presión internacional." **Foro Internacional** vol. 22:2 (octubre-diciembre 1981), pp. 203-230.
- Craig, Richard. "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales." En Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), **México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico**. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 97-121.
- del Villar, Samuel I. "De la narcocertificación y la corrupción a la efectividad y la dignidad." En Gerardo Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), **México - Estados Unidos 1987**. México, El Colegio de México, 1988, pp. 139-174.

- del Villar, Samuel. "El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: el fracaso de la política y una alternativa." En Riordan Roett (comp.), **México y Estados Unidos: el manejo de la relación**. México, Siglo XXI, 1989, pp. 253-276.
- del Villar, Samuel. "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México." En Gabriel Székely (comp.), **México-Estados Unidos 1985**. México, El Colegio de México, 1986, pp. 63-88.
- del Villar, Samuel. "Perspectivas de control del mercado de narcóticos: México y Estados Unidos." En Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), **México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico**. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 123-153.
- Fernández de Castro, Rafael. "La importancia del Congreso estadounidense en la relación bilateral México-Estados Unidos." En **Cuadernos Semestrales: Estados Unidos y México**, vol 20, **Nuevas visiones, viejos problemas**. México: CIDE, 1986, pp. 285-307.
- Gil Villegas, Francisco. "La nueva 'relación especial' de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas." En Gustavo Vega (comp.), **México-Estados Unidos 1990**. México, El Colegio de México, 1992, pp. 21-53.
- Gil Villegas, Francisco. "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática." En Lorenzo Meyer (comp.), **México-Estados Unidos 1988-1989**. México, El Colegio de México, 1990, pp. 125-144.
- González, Guadalupe. **Comentarios en Blanca Torres (coord.), Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?** México, El Colegio de México, 1990, pp. 270-275.
- Lindau, Juan David. "Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos: el caso Camarena Salazar." **Foro Internacional** vol. 27:4 (abril-junio de 1987), pp. 562-575.
- Meyer, Lorenzo. "México-Estados Unidos: lo especial de una relación." En Manuel García y Griego y Gustavo Vega (coords.), **México-Estados Unidos 1984**. México, El Colegio de México, 1985, pp. 15-30.
- Muñoz, Herald. "Las relaciones entre Estados Unidos y América Latina bajo el gobierno de Reagan: divergencias y ajustes parciales." **Foro Internacional** vol. 27:4 (abril-junio de 1987), pp. 501-522.

- Ojeda, Mario. "La doble agenda en las relaciones entre México y Estados Unidos." En Gerardo Bueno (coord.), **México-Estados Unidos 1986**. México, El Colegio de México, 1987, pp. 21-40.
- Ojeda, Mario. "El futuro de las relaciones entre México y los Estados Unidos." En Carlos Tello y Clark Reynolds (comps.), **Las relaciones México-Estados Unidos**. México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 381-409.
- Ojeda, Mario. Prólogo a Riordan Roett (comp.), **México y Estados Unidos: el manejo de la relación**. México, Siglo XXI, 1989, pp. 11-14.
- Perl, Raphael Francis. "Narcopolítica: la ley norteamericana contra el abuso de drogas y las relaciones Estados Unidos-México." En **Cuadernos Semestrales**, vol. 20, **Estados Unidos y México: nuevas visiones, viejos problemas**. México, CIDE, 1986, pp. 239-256.
- Rico F., Carlos. "Salinas de Gortari en Washington." **Cuadernos de Nexos**, vol. 16, México, octubre de 1989.
- Ruiz-Cabañas, Miguel. "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias." En Peter H. Smith (comp.), **El combate a las drogas en América**. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. pp. 207-220.
- Ruiz-Cabañas, Miguel. "La oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos: el papel fluctuante de México." En Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), **México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico**. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 65-93.
- Shelton-Colby, Sally. "Mexico and the United States: a New Convergence of Interests." En Riordan Roett (ed.), **Mexico's External Relations in the 1990s**, Boulder, Lynne Rienner, 1991, pp. 229-242.
- Sosa, Pricila. "El contexto de las nuevas percepciones norteamericanas sobre México." En **Cuadernos Semestrales: Estados Unidos y México**, vol. 20, **nuevas visiones, viejos problemas**. México, CIDE, 1986, pp. 15-39.
- Stoga, Alan. "Beyond Coexistence: the United States and Mexico." Report núm. 6, Center for Strategic and International Studies. Washington, mayo de 1991.
- Storrs, Larry. "Mexico-U.S. Relations in the Salinas Period (1988-1994): Issues for Congress." Washington, Congressional Research Service, 17 de agosto de 1992.
- Toro, Ma. Celia. "El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?" En Blanca Torres (coord.), **Interdependencia ¿un**

- enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos? México, El Colegio de México, 1990, pp. 231-252.
- Torres, Oscar Noé. **México y Estados Unidos ante el problema del narcotráfico.** México, Serie de Estudios del CLEE, 1988, pp. 5-40.
- Treverton, Gregory F. "Los narcóticos en la relación de México y Estados Unidos." En Riordan Roett (comp.), **México y Estados Unidos: el manejo de la relación.** México, Siglo XXI, 1989, pp. 277-294.
- Van Wert, James. "El control de los narcóticos en México: una década de institucionalización y un asunto diplomático." En Gabriel Székely (comp.), **México-Estados Unidos 1985.** México, El Colegio de México, 1986, pp. 89-104.
- Walker, W. O., III. "Control across the border: the United States, México, and narcotics policy, 1936-1940." **Pacific Historical Review**, vol. 47.
- Zea, Irena, y Ricardo Ampudia. "Un recuento de la relación histórica entre México y Estados Unidos." **Relaciones Internacionales**, vol. 48. México, UNAM-FCPS (mayo-agosto de 1990).

DOCUMENTOS

- Comisión Interamericana sobre la Política contra el Narcotráfico y el Abuso de Drogas. **Aprovechando el momento.** La Jolla, Calif., Center for Iberian and Latin American Studies/Institute of the Americas, 1991.
- Estados Unidos de América. Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, **International Narcotics Control Strategy Report.** Washington, abril de 1994, p. 158.
- México. Presidencia de la República. "Discurso del Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, ante la Sesión Conjunta de Congreso de los Estados Unidos de América." Washington, 4 de octubre de 1989.
- México. Presidencia de la República. **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.** México, Oficina de la Presidencia de la República, 31 de mayo de 1989.
- México. Procuraduría General de la República. **Campaña de México contra el narcotráfico y la farmacodependencia.** México, varios años.

México. Procuraduría General de la República. El Control de Drogas en México. Programa Nacional 1989-1994: Evaluación y Seguimiento. México, 1992.

México. Procuraduría General de la República. El Control de Drogas en México. Programa Nacional 1989-1994: Evaluación y Seguimiento. México, 1993.

México. Procuraduría General de la República. El esfuerzo de México en el combate al narcotráfico. México, 1989.

México. Procuraduría General de la República. Tratados y Acuerdos Internacionales Suscritos por México en Materia de Narcotráfico. México, 1994.

México. Secretaría de la Defensa Nacional. Memorias de la campaña contra el narcotráfico (Dic. 82-Nov. 87). México, 1988.

PERIÓDICOS

La Jornada, 19 de febrero de 1985.

El Universal, 4 de marzo de 1985.

Excélsior, 13 de mayo de 1986.

Excélsior, 15 de mayo de 1986.

Excélsior, 30 de mayo de 1986.

Uno más Uno, 10 de junio de 1986.

El Día, 11 de junio de 1986.

Uno más Uno, 27 de junio de 1986.

El Día, 30 de octubre de 1986.

The New York Times, 23 de noviembre de 1988.

La Jornada, 11 de enero de 1990.

El Financiero, 15 de enero de 1990.

Excélsior, 16 de enero de 1990.

Excélsior, 17 de enero de 1990.

El Financiero, 17 de enero de 1990.

The Washington Post, 16 de febrero de 1990.

El Nacional, 21 de febrero de 1990.

Los Angeles Times, 20 de noviembre de 1991.

Uno más Uno, 7 de diciembre de 1991.

La Jornada, 17 de diciembre de 1991.

The New York Times, 26 de julio de 1992.

The New York Times, 10 de diciembre de 1992.

The New York Times, 11 de diciembre de 1992.

The New York Times, 15 de diciembre de 1992.

The New York Times, 11 de julio de 1997.