



103

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**ESTRATEGIA DE CERTIFICACION DE LA POLITICA  
EXTERIOR ESTADOUNIDENSE EN MATERIA DE  
NARCOTRAFICO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES  
**P R E S E N T A :**  
**MARCELA DE TORRES MACIAS**

**DIRECTOR: MAESTRO JUAN CARLOS VELAZQUEZ ELIZARRARAS**



MEXICO. D. F.

288019

200



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A DIOS,**

*Por enseñarme día con día el valor de la vida, no solo la felicidad sino también sus sinsabores, por que con ello cada día soy mas fuerte*

### **PAPI,**

*Gracias por estar aquí, por enseñarme con tu ejemplo diano a levantarme, luchar y a superar los obstáculos. por creer en mi por tu apoyo, tu cariño, y tu tiempo, las sonnsas y por demostrarme que soy lo más importante en tu vida. **TE AMO***

### **MAMI,**

*Gracias por tu amor, tu apoyo, tus palabras, por dejarme volar y luchar por mis ideales y sobretodo por estar ahí cuando me he caído, por llorar y reír conmigo, porque tu ejemplo de fortaleza, de lucha y de coraje a la vida han hecho que hoy logre este primer triunfo en mi vida. **TE AMO***

### **LUIS,**

*Por cada una de las palabra que has expresado en los momentos precisos , por tus consejos, por enseñarme que unas de las cosas mas importantes en la vida son la honradez, la nobleza y el seguir soñando, por cada abrazo y cada beso en esos momentos difíciles. **TAMBIEN TE AMO***

### **A TITO,**

*Por su cariño, sus cuidados y por inculcarme el amor al conocimiento.*

### **A LA MEMORIA DE MIS ABUELOS:**

#### **HERMELINDA GONZÁLEZ,**

*Quien sembró en mi corazón los valores de amor, justicia y libertad, por haberme enseñado a luchar por mis ideales, por su amor y fortaleza. Pelonita, donde estés, se que compartes este logro conmigo, porque aún estas en mi*

#### **ENRIQUE MACIAS**

*Por haber dejado en mí el amor, el sentimiento de humanidad y de bondad.*

**A CADA UNA DE LAS PERSONAS QUE EN SU MOMENTO FUERON PARTE IMPORTANTE DE ESTE LOGRO. SIEMPRE ESTAN EN MI CORAZÓN.**

**A MI DIRECTOR DE TESIS: PROF. JUAN CARLOS VELAZQUEZ ELIZARRARAS, POR CADA UNA DE SUS PALABRAS Y SUS CONSEJOS.**

**A MI UNIVERSIDAD, A MIS MAESTROS, A MIS SINODALES, POR SER UN EJEMPLO EN EL AMBITO ACADEMICO.**

<b>INDICE</b>	<b>2</b>
---------------	----------

<b>INTRODUCCION</b>	<b>5</b>
---------------------	----------

## **CAPITULO 1**

### **DIMENSIÓN ACTUAL DEL NARCOTRÁFICO INTERNACIONAL.**

<b>1.1</b>	<b>Precisiones conceptuales.</b>	<b>18</b>
<b>1.2</b>	<b>Breve retrospectiva del uso de las drogas.</b>	<b>23</b>
<b>1.3</b>	<b>Dimensión política del narcotráfico.</b>	<b>30</b>
<b>1.4</b>	<b>Dimensión económica del narcotráfico.</b>	<b>35</b>
<b>1.5</b>	<b>Dimensión jurídica del narcotráfico.</b>	<b>40</b>
<b>1.6</b>	<b>Dimensión social-educativo-cultural del narcotráfico.</b>	<b>57</b>
<b>1.7</b>	<b>Redes internacionales de tráfico.</b>	<b>61</b>

## **CAPITULO 2**

### **EL SISTEMA DE GOBIERNO NORTEAMERICANO Y LA POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**

<b>2.1</b>	<b>Antecedentes inmediatos.</b>	<b>68</b>
<b>2.2</b>	<b>La Constitución Política de los Estados Unidos de América.</b>	<b>74</b>
<b>2.3</b>	<b>El Ejecutivo Federal.</b>	<b>78</b>
<b>2.4</b>	<b>El Congreso en la Política Exterior de Estados Unidos.</b>	<b>82</b>
<b>2.4.1</b>	<b>La Cámara de Representantes.</b>	<b>87</b>
<b>2.4.2</b>	<b>El Senado.</b>	<b>88</b>
<b>2.5</b>	<b>Los grupos de presión.</b>	<b>90</b>
<b>2.6</b>	<b>Los partidos políticos.</b>	<b>93</b>
<b>2.7</b>	<b>Procedimientos legislativos para aprobar una iniciativa de ley.</b>	<b>98</b>
<b>2.8</b>	<b>Principales estructuras militares y de inteligencia de los Estados Unidos (Comunidad de Inteligencia (CI), Dirección Central de Inteligencia(DCI), Agencia Central de Inteligencia(CIA), Buró de Inteligencia Federal(FBI), Agencia de Seguridad Nacional (NSA), Agencia de Inteligencia de la Defensa, Oficina de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado y Unidades de Inteligencia del Departamento del Tesoro).</b>	<b>106</b>

- 2.9 Las agencias transnacionales ( Administración para el Combate al narcotráfico (DEA), Centro Nacional de Policías contra las drogas, Departamento de Estado y National Institute on Drug Abuse (NIDA) )
- 2.10 Balance general y perspectivas.

### **CAPITULO 3**

#### **LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN EL CONTEXTO DEL NARCOTRÁFICO INTERNACIONAL**

- 3.1 El problema del narcotráfico en la relación bilateral.
- 3.2 Percepción general de la política exterior de México.
- 3.3 Bases de la política exterior con relación al narcotráfico.
  - 3.3.1 Interés nacional.
  - 3.3.2 Seguridad nacional (política de reacción).
  - 3.3.3 Mecanismos de control interno (política interior).
- 3.4 Acuerdos de cooperación internacional.
  - 3.4.1 Acuerdos de cooperación internacional.
  - 3.4.2 Programas bilaterales.
- 3.5 Algunos criterios para una comparación de las políticas exteriores de México y Estados Unidos en torno al narcotráfico.

### **CAPITULO 4**

#### **LA CERTIFICACION EN MATERIA DE NARCOTRÁFICO COMO ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE**

- 4.1 El narcotráfico como instrumento de presión política.
- 4.2 Precisión conceptual y reflexiones sobre la certificación estadounidense en materia de narcotráfico.
- 4.3 El proceso de certificación y su dimensión jurídica, política y económica.
  - 4.3.1 Procedimiento y desarrollo del proceso de certificación.
  - 4.3.2 Sustentación de la certificación en el sistema legal norteamericano.
  - 4.3.3 Dimensionamiento político del proceso.
  - 4.3.4 Dimensionamiento económico del proceso.
- 4.4 Las estrategias de certificación en otros ámbitos de acción: el caso del terrorismo internacional.
- 4.5 Algunas reflexiones para una prospectiva general del caso planteado.

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>219</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>225</b>
<b>ANEXOS</b>	
<b>1.-DESCRIPCIÓN DE DROGAS</b>	<b>234</b>
<b>2.-RESUMEN DEL PROGRAMA NACIONAL PARA EL CONTROL DE DROGAS 1995-2000 Y LOGROS OBTENIDOS DESDE SU APLICACIÓN.</b>	<b>238</b>
<b>3.-ANÁLISIS HEMEROGRÁFICO</b>	<b>266</b>

## INTRODUCCIÓN

Este estudio pretende ofrecer una visión del proceso de certificación que emite Estados Unidos a los países considerados productores o de tránsito de estupefacientes y especialmente a México en materia de narcotráfico, entendiéndolo como una estrategia de la política exterior norteamericana.

Para ello es preciso conocer el proceso que ha transformado a las drogas que en la práctica de antiguas culturas tenían una finalidad de carácter religioso y/o curativo y que ahora se ha convertido en una amenaza desenfrenada que tiene como fin en el ámbito de la salud la destrucción del ser humano; en lo político la destrucción de los estados nación y en lo cultural la pérdida de la identidad y de los valores.

En un principio el narcotráfico era considerado un problema de Salud Pública, ahora para las dos naciones representa una amenaza a la Seguridad Nacional que ha rebasado fronteras y que no respeta clases sociales. Así, el narcotráfico entendido como el cultivo, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas se ha convertido en una preocupación de la sociedad internacional ya que se ha propuesto desestabilizar las estructuras mismas de los Estados haciendo uso de la corrupción, la violencia e involucrando a todos los niveles sociales.

El narcotráfico representa como tal un gran poder económico, político y social que se ve reflejado en las acciones de dominio que ejercen algunas naciones sobre otras. La narcopolítica, la narcodiplomacia la narcoeconomía y la narcocultura son muestra de ello.

Por otro lado el narcotráfico surge con la organización de grupos criminales bien organizados que hoy conforman ya las redes internacionales de narcotraficantes que mueven millones de personas y de dinero. Para terminar con estas redes perfectamente organizadas ha estado presente la cooperación internacional. En este sentido México ha firmado innumerables tratados multilaterales y bilaterales con distintos países con el fin de detener el tráfico, la producción y el consumo de enervantes.

Estas organizaciones datan del siglo XVIII y se han ido incrementando y fortaleciendo con el paso de los años. En México los famosos Cáteles bien definidos estratégicamente cobran importancia inminente. El lavado de dinero, la violencia que generan, la búsqueda de poder, la intención de desestabilizar gobiernos y la intromisión en diversas instituciones

marcan la pauta para declarar al narcotráfico como un fenómeno que afecta la política exterior ya que atenta contra el interés y la seguridad nacionales.

En este sentido los Estados Unidos han manifestado que el combate al narcotráfico es un punto nodal de su política exterior. Debido al poder político, militar y económico que tiene esa nación se ha tomado como estrategia de política exterior la certificación en materia de narcotráfico, aunque es importante recordar que esta práctica se ha dado en otros rubros como por ejemplo en tecnología y terrorismo, en el ámbito comercial y en otros ámbitos.

La política exterior de los Estados Unidos ha sido una política de acción basada en su interés nacional. Uno de sus puntos es la expansión de sus intereses en diferentes zonas geográficas con el fin de fortalecer su poder y prestigio en el mundo entero. En realidad la base de la política exterior de los Estados Unidos no es diferente a la de los demás países, y se modifica sus objetivos nacionales conforme a los cambios que sufre la sociedad internacional.

Así la Constitución Política de los Estados Unidos proporciona el contexto en el cual los representantes del pueblo pueden determinar el interés nacional y establecer las políticas y los programas para perseguir ese interés nacional. Dentro de este contexto el ejecutivo federal tiene la capacidad de dirigir su nación y celebrar tratados.

La sección 490 de la Ley de Ayuda Extranjera requiere que sea el Ejecutivo quien prepare la lista de las principales naciones productoras y de tránsito de droga y que determine que países son certificados con la aprobación del Congreso. Por su parte el congreso llevó a cabo la promulgación de la ley que autoriza al Presidente a suspender la ayuda que Estados Unidos brinda a países productores o traficantes de estupefacientes ilícitos.

La aprobación de leyes conlleva un proceso intenso. La aprobación de la ley sobre narcotráfico de 1986 se ubica entre las iniciativas que los legisladores no querían discutir, sin embargo la aprobación de la ley no llevó tiempo debido a que la sociedad norteamericana exigía medidas inmediatas para detener la entrada de droga a su país. Para ello las estructuras militares y de inteligencia han jugado un papel fundamental. La Comunidad de inteligencia y sus agencias están encargadas de luchar contra el narcotráfico y lo tienen ya como una prioridad.

Por otro lado los grupos de presión y los partidos políticos marcan muchas veces la línea de acción en éste y otros temas de la agenda internacional de los Estados Unidos. Son



grupos que se manejan de acuerdo al momento que vive el país y a sus intereses y necesidades

Pero todos estos mecanismos han repercutido en las relaciones bilaterales. Temas como la certificación han endurecido las relaciones entre los dos países. Si bien es cierto que las relaciones entre México y Estados Unidos no han sido del todo cordiales, también lo es que con el presidente Salinas se había ya llegado a un período de luna de miel, como algunos conocedores manifiestan.

El problema del narcotráfico se agudizó con el caso Camarena y las relaciones se enfriaron por completo. México ha tenido siempre una política exterior basada en principios que no son diferentes a los de los demás países, pues el Interés y la Seguridad Nacional son la clave. Esto no representa que sea una política igualitaria, la diferencia estriba en la capacidad económica, política y militar que tiene nuestro país.

Así México ha mantenido una política de reacción frente a la estadounidense. Por ende los objetivos nacionales distan de ser parecidos y más bien se adecuan según lo indica el país vecino; así se ha llegado a apuntar que la política exterior hoy en día se ha bilateralizado.

En cuanto a las bases de la política exterior en materia de narcotráfico, en su mayoría son impuestas por los Estados Unidos y están enfocadas a la erradicación de cultivos y a la detención de narcotraficantes. Esto no es de extrañarse, ya que es el punto medular de la política de los Estados Unidos. Sin embargo como parte del interés de la nación por detener este mal y por la propia seguridad de la nación es tema preponderante de la política exterior de nuestro país.

La cooperación internacional en este rubro es importante debido a que si bien se debe luchar contra el mal primero al interior de la nación, es fundamental la ayuda y el intercambio de información con otros países.

En este sentido, el tema del narcotráfico va teniendo mayor importancia en los temas internacionales debido a los efectos que ha ido adquiriendo en lo económico, en lo político y en lo social a nivel mundial. Tanto para México como para Estados Unidos el problema de las drogas representa una cuestión de seguridad nacional.

Esto ha llevado a los Estados Unidos a desarrollar acciones únicamente en su territorio sino fuera de sus fronteras. Una de esas acciones es impulsar la cooperación internacional por medio de tratados y acuerdos que tengan como objetivo el detener al narcotráfico; otra, es la coacción a través de medidas políticas y dicha con otras palabras el imponer la certificación en materia de narcotráfico a los Estados involucrados con algún proceso de los estupefacientes, erigiéndose de esta manera como protector mundial.

México es productor y consumidor —aunque no al grado de los Estados Unidos— de estupefacientes y ha sido utilizado también como país de tránsito de los mismos. El problema no es el mismo en los dos países; en México ha ido en aumento pero no ha llegado a las cifras en las que se encuentran nuestros vecinos del norte que ya son considerados como los primeros consumidores de drogas ilícitas a nivel mundial. Es un problema de seguridad nacional porque en nuestro territorio se produce y es por donde se pasa la mayor cantidad de algunas sustancias ilícitas entre las que encontramos la marihuana y la heroína hacia los Estados Unidos.

Para los Estados Unidos también representa un problema de seguridad nacional debido a los altos niveles de consumo que ha alcanzado en los últimos años su sociedad, a la violencia que engendran las drogas y que aumenta desmedidamente entre la sociedad y porque la corrupción entre sus instituciones permite que el narcotráfico siga vigente y cada vez sea más fuerte.

Todo esto ha provocado tensiones y que la relación bilateral se vea afectada de manera negativa. La imagen de nuestro país también ha sufrido deterioros y esto ha repercutido a nivel económico y político.

Es a partir de 1984 cuando el tema del narcotráfico se comienza a convertir en una constante de la agenda binacional México-Estados Unidos, debido al asesinato ocurrido en nuestro territorio de dos agentes de la DEA. Desde este momento las consecuencias del narcotráfico han marcado una nueva pauta de sumisión hacia los vecinos del norte.

Una de las mayores pruebas de ello es el haber tenido que aceptar el proceso de certificación del que somos objeto cada año y el cual pone en tela de juicio la actuación del gobierno mexicano en materia de narcotráfico. Aunque es preciso destacar que no solo es en ese rubro que se nos certifica, también lo es en lo económico, en materia de terrorismo, entre otros. En este proceso se nos califica a nivel interno y a nivel internacional la capacidad con la que se ha actuado para detener dichos fenómenos.

Así el narcotráfico es hoy en día un problema cuyas dimensiones supranacionales se han expandido notablemente en los últimos años. Desde luego es un negocio ilícito que se desarrolla a través de diversos territorios nacionales, desde el cultivo, elaboración, distribución y comercialización de la droga y, finalmente, el lavado de dinero y la inversión de las utilidades. Asimismo, evoluciona y se acondiciona a los nuevos escenarios que se presentan, como lo evidencia la proliferación de las drogas sintéticas que han adquirido mayor relevancia, lo que a su vez plantea el desafío de combatir también la desviación de precursores químicos.

Se trata, al mismo tiempo, de un problema que afecta seriamente la gobernabilidad de los sistemas democráticos, por las consecuencias sociales y políticas que es capaz de provocar. Tiene un alto componente de violencia, la que utilizan las bandas, mafias y carteles tanto para proteger sus intereses, como para intimidar y atacar a agentes del Estado y particulares que representan una amenaza para su negocio ilícito. Implica, además, un alto potencial de corrupción, dado que para favorecer sus actividades clandestinas buscan comprometer a los integrantes de las fuerzas policiales, del Poder Judicial e incluso -como ha quedado en evidencia en otros países- a autoridades legislativas y ejecutivas. Por último, su actividad económica, en especial la relacionada con el lavado de activos, contribuye a generar una economía subterránea que llega a condicionar la economía formal.

En la última década la comunidad internacional ha expresado y visualizado su preocupación por el problema. Numerosas declaraciones del más alto nivel y otras tantas convenciones multilaterales y bilaterales han generado avances significativos en la lucha contra esta amenaza criminal. En la actualidad se realizan serios esfuerzos para perfeccionar aun más los instrumentos jurídicos disponibles para este combate, así como para profundizar las voluntades políticas en función de optimizar tales mecanismos.

### ***Planteamiento y fundamentación del problema***

Para la realización de la presente investigación de tesis, será necesario analizar primeramente el fenómeno del narcotráfico a nivel internacional, puesto que ello sienta las bases para comprender la forma en la que se rediseña la política exterior de nuestro vecino del norte y el modo táctico y estratégico en que se ejecuta hacia los demás países y principalmente respecto a México.

Este planteamiento se llevará a cabo de una manera actual pero sin pasar por alto el precedente histórico y el método historiográfico.

Una vez discernidas las reglas de la política exterior estadounidense en los últimos años, se examinan las implicaciones que el narcotráfico presenta para la relación bilateral que mantenemos con los Estados Unidos. Consecuentemente podremos analizar y escudriñar las denominadas certificaciones que emite dicho país en diversas materias como la tecnológica, la comercial, el terrorismo y en el caso que nos ocupa, el narcotráfico.

El problema del narcotráfico a nivel internacional no es reciente "el uso de sustancias estimulantes y narcóticas es una constante antropológica e histórica de milenios, con gran variedad de manifestaciones y tipos. Desde tiempo inmemorial y en casi todas las sociedades conocidas, la especie humana ha utilizado sustancias psicotrópicas que hoy se califican como drogas"<sup>1</sup>.

Para el desarrollo de la presente investigación es necesario determinar las definiciones a utilizar, respecto a conceptos como droga, narcótico, y narcotráfico. Así, droga significa "toda sustancia que introducida en un organismo vivo, modifica una o varias de sus funciones"<sup>2</sup>; narcótico "sustancia que produce sopor o entorpecimiento en el sistema nervioso central"<sup>3</sup>; narcotráfico "es la parte de la economía criminal más importante, cuya lógica se funda en las enormes ganancias que se originan entre la siembra, cosecha, procesamiento, transporte y distribución en los mercados de consumidores"<sup>4</sup>.

El narcotráfico involucra una gran cantidad de aspectos científicos, económicos, políticos y sociales que afectan no sólo a personas, sino a países enteros que a diario sufren sus consecuencias; es por ello que hoy es plenamente reconocido como un delito internacional del orden penal criminal. Este conlleva a los países productores y de tránsito a una serie de problemas como son: la corrupción, el intervencionismo, las presiones políticas, el retiro del apoyo económico para el combate a las drogas y sin duda la degradación de la sociedad.

<sup>1</sup> Kaplan, Marcos. El Estado Latinoamericano y el Narcotráfico. Ed. Porrúa. México 1991. Pág.47

<sup>2</sup> Ojeda, Mario. México el Surgimiento de una Política Exterior Activa. S.E.P. México 1986. Pág. 3

<sup>3</sup> Ibidem. Pág 4

<sup>4</sup> Samano Estrada. "Cooperación internacional en el combate al narcotráfico y lavado de dinero". En Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico. Comisión de Justicia. Cámara de Diputados. México. D.F 1995. Pág. 25

Por ello el narcotráfico se ha convertido en un medio eficaz de presión política que ejerce - el principal país consumidor de drogas - Estados Unidos. Ya que interviene en las decisiones internas de los países involucrados en el gran problema del mundo de las drogas y los estupefacientes.

El narcotráfico se ha vuelto un medio de presión política, que hoy tiene el nombre de certificación. Es decir, meses antes de que comience el proceso de certificación Estados Unidos inicia con las amenazas argumentando que de no lograr México la certificación, se le suspendería a nuestro país la ayuda en el combate antidrogas, se le retiraría el apoyo financiero de organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y se le presionará para lograr mayor injerencia de agencias estadounidenses en el combate al narcotráfico dentro de territorio mexicano. En resumen, México quedaría expuesto a sanciones políticas, económicas y financieras estadounidenses. En otros rubros, la creación de leyes contra nacionales inmigrantes que viven en Estados Unidos, y los embargos impuestos a nuestros productos son algunas muestras de estos tipos de presión.

Para comprender el fenómeno de la certificación es necesario mencionar que éste, puede ser estudiado desde dos perspectivas; la primera interna que sin duda es avalada por las leyes estadounidenses y que justifica cualquier acción para defender su interés nacional y la segunda externa, que es la que se aborda en la presente investigación y para lo cual entendemos que la certificación (en materia de narcotráfico) se define como: "el instrumento administrativo de alcance político del gobierno de Estados Unidos, mediante el cual se califica la verosimilitud y valoración de ciertas acciones de otros gobiernos en campos específicos de interés bilateral y multilateral estadounidense, por lo que concierne a la lucha contra las drogas"<sup>5</sup>. Es decir; califican los esfuerzos de los países extranjeros, menos poderosos como son México, Brasil, Colombia, Chile, Perú, China, Bahamas, India, Jamaica, Malasia, Panamá, Taiwan, Tailandia, Venezuela,, Vietnam, Bolivia y Paraguay entre otros, para combatir la producción, manufactura y el tráfico ilícito de drogas.

Pero dicho proceso forma parte y tiene sustento en un contexto más amplio, es decir, en la política exterior estadounidense. Entendemos la política exterior estadounidense como una sene de acciones encaminadas a proteger y preservar el interés nacional de

---

<sup>5</sup> El Financiero, México 1996. Pág 47.

su país en su seguridad y bienestar y donde se sientan las bases para determinar que cualquier aspecto que pueda poner en riesgo la estabilidad política, económica o social de su población, será determinante para actuar de inmediato. Si bien es cierto, que Estados Unidos es el principal consumidor de estupefacientes, también lo es que como país hegemónico pretende el dominio del universo en el que se desarrolla el narcotráfico. Aquí cabría entonces la "Teoría de la estabilidad hegemónica"<sup>6</sup>, la cual sostiene que es el país dominante el que obliga a los países menos poderosos a acatar reglas de cooperación y a su vez a modificar sus políticas; esto es, en el ámbito político, económico, y social como hemos precisado anteriormente y en lo cultural e ideológico con el American's dream.

Por lo tanto las relaciones que México tiene con Estados Unidos, han sido afectadas tanto en su dimensión política, como en la económica y esto crea daños en el proceso de ejecución de su política exterior dando como resultado una distorsión de la política encaminada a las naciones vecinas del sur. (Centro, Sudamérica y El Caribe).

El aspecto social también se ve afectado pues las leyes para los inmigrantes son modificadas severamente y traen como consecuencias actos de violencia oficial y las vejaciones de los derechos humanos de los mismos.

"El proceso de certificación se opone al espíritu de cooperación entre nuestros dos países y puede poner en peligro la cooperación bilateral en el área de la lucha antinarcóticos"<sup>7</sup>.

Esto que se acaba de plantear tiene varias implicaciones, por un lado el gobierno mexicano ha manifestado en la práctica que respeta las soluciones nacionales que cada país adopta soberanamente; y que los países en el ejercicio de su soberanía pueden formular leyes de acuerdo a su sistema,.

---

<sup>6</sup> La Teoría de la estabilidad hegemónica se originó en el estudio de Charles Kindleberger. *The World in Depression, 1924-1930*, Berkeley, University of California Press, 1973. Sugiere que la cooperación internacional en el ámbito económico solo es posible y estable cuando existe un poder hegemónico que promueve la definición de normas conjuntas, supervisa su operación y garantiza que las reglas acordadas sean aceptadas por el resto de los Estados. Véase González G. "Interdependencia Asimétrica". En *Condiciones de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico*. División de Estudios Internacionales. Universidad Nacional Autónoma de México México 1993. P.4.

<sup>7</sup> *El Financiero*, México 1996. Pág. 56.

Por otro lado, el rechazo a esta política de certificación se ha dado por instancias como la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de Justicia, y el Congreso mexicano. En otros ámbitos los partidos políticos, académicos y la prensa sustentan la ilegitimidad de esta acción expresando primeramente que únicamente los mexicanos pueden juzgar las acciones de su lucha antinarcóticos y que la certificación es una injerencia en los asuntos internos del país. Por otro lado el congreso norteamericano no tiene por que calificar la lucha antinarcóticos de otros países cuando el problema está en su propia política interna.

Por otra parte, el proceso de certificación tiene su sustento legal al interior de los Estados Unidos, y los gobiernos que entran dentro del juego de la certificación lo legitiman, al no mostrarse en desacuerdo con dicho proceso.

Es importante para este proyecto que quede sustentado que para los Estados Unidos la certificación es una ley instituida en el seno de su política, que tiene por objetivo terminar con un problema internacional, aunque a nuestro juicio se encuentra al margen del Derecho Internacional. Y por último es un proceso que se ha ido legitimando por la misma sociedad internacional.

En el denominado Plan Nacional de Desarrollo de México se manifiesta que el narcotráfico debe ser combatido de forma permanente, ya que constituye para el país una amenaza para la seguridad nacional "porque vulnera los valores más importantes de un Estado" así como la soberanía y la identidad cultural de los Estados. No obstante este problema involucra a todas las clases sociales, que en su medida son objeto de las drogas.

Por último, como hemos visto el narcotráfico es un problema social, real e internacional que se ha convertido ya, en un problema mundial, que involucra a naciones enteras, y que debido a ello, ponen en riesgo su estabilidad política y económica, degradando de esta forma a la sociedades.

Es un tema que nunca dejará de ser importante, hay muchos puntos que quedan por investigar y lograr con ello que la gente comprenda y entienda que estamos viviendo en un mundo que necesita de la participación de todos para erradicar este tipo de problemas. Y es por ello que como internacionalista me interesa estudiar las causas de un problema mundial, que no respeta edad, condición social, ni culturas.

Por otro lado, considero necesario indicar que las bases de las llamadas certificaciones las encontramos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos representándose en la política exterior que ejerce en relación a los países productores de drogas, es decir, la certificación que se emite en materia de narcotráfico, tienen una razón y un sustento lógico para ese país.

Además es necesario señalar que México reacciona a la certificación adecuando y creando sus propios mecanismos de control para ser acreedor de ella, y que en su discurso siempre se ha pronunciado en contra aunque en la práctica contribuya año con año para ser palomeado en la lista.

Por otro lado, como mexicana, el interés por las relaciones que mantenemos con el país vecino, el más importante de nuestro continente y del mundo, son fundamentales, pues de ello depende en gran medida el futuro que tendremos como nación.

Por último, es importante dejar una luz para todos aquellos que deseen explotar aún más el tema y analizar cómo se comporta tanto nuestro país como nuestro vecino; que no olvidemos es uno de nuestros socios comerciales más importantes y con el que compartimos más de 3,000 kilómetros de frontera.

En el ámbito social, el narcotráfico puede llegar a acabar con el mundo entero, con los niños y los jóvenes que son el futuro de la humanidad.

### ***Hipótesis***

Se parte de la hipótesis que establece que: *la certificación en materia de combate al narcotráfico que impone de manera unilateral el gobierno de los Estados Unidos al resto de los países del mundo es en realidad una estrategia más, parte de su política exterior, que busca consolidar su papel hegemónico en el Nuevo Orden Mundial.*

### ***Objetivos generales***

- Analizar los mecanismos de certificación de la política exterior estadounidense en materia de narcotráfico.



- Distinguir el proceso de certificación como parte de la política exterior estadounidense en la relación bilateral México-Estados Unidos.
- Estudiar las estrategias que se gestan en la política exterior estadounidense y sus implicaciones en la relación bilateral.

### ***Objetivos particulares***

- Analizar las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales del narcotráfico.
- Examinar el desarrollo de la política exterior a través del Congreso de los Estados Unidos.
- Conocer la participación de los grupos de presión, los partidos políticos, las estructuras militares y de inteligencia en la política exterior estadounidense en relación a la certificación.
- Examinar las bases de la política exterior mexicana y su vinculación con la estadounidense en materia de narcotráfico.
- Describir el proceso de certificación estadounidense analizando sus implicaciones y consecuencia.

### ***Aspectos metodológicos***

Para la elaboración de la presente investigación es necesario la recopilación, la selección, el estudio y el análisis de los temas relacionados con este tema. Para comprender el proceso de la certificación es necesario primero comprender qué constituye el narcotráfico, cómo se estructura la política de los Estados Unidos, cómo reacciona nuestra política hacia el exterior y por fin comprender cómo se lleva a cabo esta calificación anual. Para ello, la identificación de los textos, que a nuestro tema se ocupa se distingue en dos grupos. El primero que comprende libros, revistas y periódicos que abundan en estos temas y el segundo el material que proporcionan las instituciones gubernamentales y que por lo tanto necesitan ser tomadas con un enfoque aún más analítico, para así tratar de encontrar la verdad en dichos textos.

Es preciso mencionar que la información proporcionado tanto por el gobierno mexicano como por las agencias de Estados Unidos en materia de narcotráfico, es constantemente manipulado y ocultada por cuestiones políticas y económicas y por lo tanto no se pueden obtener conclusiones cuantitativas verídicas.

### ***Marco de referencia***

Entre las fuentes bibliográficas consultadas que sirven de punto de partida y que relacionan con el tema, sobresalen los siguientes documentos que se pueden dividir en cuatro grupos:

- 1) Los derivados del narcotráfico. El combate a las drogas en América; *Toxicomanía y narcotráfico. Aspectos legales, Narcotráfico. Un punto de vista mexicano entre otros.*
- 2) Los derivados de la política exterior estadounidense. Para entender la Política de los Estados Unidos de América, *Sistema de Gobierno y Política Exterior de los Estados Unidos entre otros.*
- 3) Los derivados de la cooperación antidrogas. Condicionantes de la cooperación *hemisférica para el combate al narcotráfico, Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico entre otros.*
- 4) Los derivados de la política exterior mexicana. La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior, *La política internacional de México en el decenio de los ochenta.*
- 5) Los derivados del tema de la certificación. Este capítulo en su mayoría esta basado en hemerografía y entre los principales periódicos se encuentran el *Financiero, la Jornada y Reforma* y en las leyes que dan sustento a esta acción unilateral.

### ***Estructura del trabajo***

La presente investigación está organizada en cinco capítulos en donde se pretende estudiar la certificación y lo que este proceso conlleva. Para tal efecto, en el primer capítulo se exponen las bases teórico-metodológicas que sustentan el desarrollo del presente trabajo, es decir, el planteamiento y fundamentación, la hipótesis con sus objetivos generales y particulares y los aspectos metodológicos. En el segundo capítulo

se determina la dimensión actual del narcotráfico internacional. Para ello, se comienza con las posiciones conceptuales, la historia de las drogas y después la dimensión económica, política, jurídica y sociocultural del narcotráfico; terminando con las redes internacionales de tráfico. El tercer capítulo caracteriza la política exterior de los Estados Unidos identificando los principales actores de ella. En el capítulo cuarto se estudia la política exterior mexicana en relación al narcotráfico y con ello la relación, los acuerdos, el apoyo económico así como lo interno y lo externo del problema. El capítulo quinto es denominado la certificación en materia de narcotráfico; con el se concluye la presente investigación y se examina el proceso del que varios países son objetos año con año

## CAPÍTULO 1

### DIMENSIÓN ACTUAL DEL NARCOTRÁFICO INTERNACIONAL

#### 1.1 Precisiones conceptuales

En los últimos años, el problema del narcotráfico ha tomado un cauce acelerado, ya que cada día que pasa, involucra un mayor número de países en el mundo.

Es a principios del presente siglo cuando el tráfico de estupefacientes se convierte en una preocupación de la sociedad internacional, debido tanto al volumen de drogas que comienzan a circular, como a los daños que empiezan a desencadenarse.

Sin embargo, no siempre el uso de drogas fue considerado como un hecho ilícito<sup>8</sup>, ya que en ciertas civilizaciones antiguas, el consumo de estupefacientes tenía una finalidad de carácter religioso y/o curativa.

Es por ello que para comprender los alcances conceptuales del presente trabajo es necesario precisar los términos claves utilizados a lo largo de la investigación.<sup>9</sup>

El Instituto de Investigación para la Defensa Social de las Naciones Unidas (UNSDRI, por sus siglas en inglés) propone entender por *droga*, cualquier sustancia que por su naturaleza química altere la estructura o la función de un organismo vivo.

Para Díaz Müller *droga* es "toda sustancia que introducida en el organismo humano puede modificar o no, una o varias de sus funciones".<sup>10</sup>

Para la Procuraduría General de la República *droga* es comúnmente referido a una categoría de sustancias químicas naturales o artificiales que puedan modificar la conducta de los seres humanos.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Se entiende por drogas ilícitas a aquellos fármacos y medicamentos prescritos terapéuticamente con el objeto de tratar manifestaciones de ciertas enfermedades que siguen siendo automedicadas y consumidas con el propósito de alcanzar los efectos psicoactivos. En esta clase de drogas se comprenden a aquellas cuya producción, comercialización y consumo están prohibidos (Martí, 1988:71).

<sup>9</sup> No se puede dejar de mencionar que al hablar de drogas, narcótico, tóxicos, estupefacientes y otros, cada disciplina acoge un significado propio para entender los términos. Según Cárdenas de Ojeda (1976:2) el concepto de *droga* puede entenderse desde una perspectiva sociológica, de origen médico, de tendencia psicoanalítica, conductista, económica e incluso histórica.

<sup>10</sup> Díaz Müller, L. El imperio de la razón. Drogas, salud y derechos humanos México. 1998, Primera edición.

Universidad Nacional Autónoma de México pp 27

<sup>11</sup> PGR Identificación de Drogas. México, 1998, pp. 5.

Para el Tribunal Supremo de Madrid droga es toda sustancia que introducida en el organismo humano puede modificar inmediatamente o no, una o varias de sus funciones.<sup>12</sup>

Con base en lo anteriormente expuesto se entiende por *droga*: toda aquella sustancia natural o artificial que modifica la conducta de los seres humanos y que pueden ser legales o ilegales, como las bebidas alcohólicas, el tabaco, el café y una serie de fármacos activos sobre la psique entre los que se encuentran los sedantes, los somníferos, los tranquilizantes y los estimulantes.<sup>13</sup>

A diferencia de Cárdenas de Ojeda, Díaz Müller, clasifica a las drogas en cinco grupos:

1. *Narcóticos*. Son aquellas drogas que causan depresión del sistema nervioso central, que cuando esta deprimido, funciona por debajo de su nivel físico y mental.
2. *Sedantes*. Son sustancias que deprimen el sistema nervioso central, provocando relajamiento e induciendo al sueño.
3. *Estimulantes*. Son drogas que incrementan la vivacidad, reducen el apetito y provocan sentimientos de bienestar.
4. *Alucinógenos*. Son las drogas de la juventud. Aparentemente producen alucinaciones y visiones idílicas.
5. *Sustancias químicas*. Es el caso de los vapores que se inhalan para alcanzar un estado de intoxicación similar al que se obtiene por el uso del alcohol.<sup>14</sup>

Cabe mencionar que las drogas se dividen también en blandas y duras, siendo las primeras aquellas que no crean dependencia física, aunque sí psíquica y las segundas las que cuyo consumo presenta un alto riesgo de creación de dependencia física y psíquica.

---

<sup>12</sup> Díaz Müller. *Op cit*, pp 27.

<sup>13</sup> Las drogas son sustancias que producen alteración anormal y diferentes en las condiciones psico-somáticas que el individuo presentaba antes de ingerir dicha sustancia, y que además tiene la capacidad de producir dependencia al ser consumida constantemente creando la necesidad de volver a probarla una y otra vez con mayor frecuencia y dosificación.

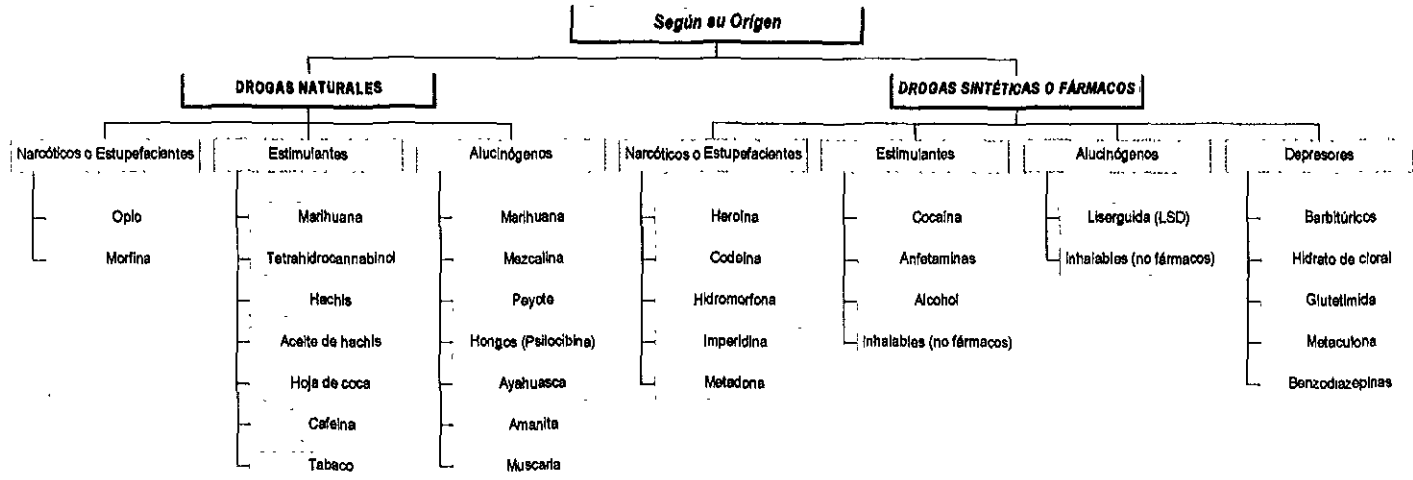
<sup>14</sup> Díaz Müller. *Op cit*, pp 27

La Procuraduría General de la República clasifica las drogas blandas y duras de la siguiente manera:

<b>Drogas Blandas</b>	<b>Drogas Duras</b>
<b>Alucinógenos:</b> Lisergida (LSD) Tetrahidrocannabinol Hachís Aceite de Hachís Hongos (Psilocibina) Peyote  <b>Estimulantes:</b> Mezcalina Hoja de coca Anfetaminas Cafeína Tabaco	<b>Narcóticos o Estupefacientes:</b> Opio Morfina Codeína Heroína Hidromorfona Impendina Metadona  <b>Depresores :</b> Hidrato de cloral Barbitúricos Glutetimida Metaculona Benzodiazepinas  <b>Estupefacientes:</b> Alcohol Cocaina

Fuente: Folleto Procuraduría General de la República. Abril/95

2.1 A continuación se presenta una clasificación con base en las ya existentes:



Fuente: Cerrillo, (1998)

Con relación al término *estupefaciente*<sup>15</sup> la Fiscalía del Tribunal Supremo de Madrid lo define como "las drogas susceptibles de acostumbramiento que alivian el dolor y producen una temporaria sensación de bienestar; embotan los sentidos, intoxican y pueden causar un estado de coma o muerte."<sup>16</sup>

En el caso de los *psicotrópicos*, éstos son sustancias que intervienen directamente sobre la mente (psique), incluyendo a los fármacos que alteran directamente la percepción de la realidad; aunque el efecto varía según el psicotrópico de que se trate.

En la medida en que las drogas dejaron de ser utilizadas con fines médicos y culturales, se generó una producción y venta ilegal de estas sustancias lo que da origen al *Narcotráfico*, actividad ilícita, considerada como uno de los delitos internacionales más graves del momento.

El término narcotráfico, jurídicamente no figura en nuestro país. Para referirse a esta actividad ilícita, legalmente se habla de "Delito Contra la Salud: producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos".<sup>17</sup>

En este sentido, el narcotráfico es la realización de conductas que en lo que respecta a las drogas, prohíbe el Sistema Jurídico Nacional, sea en los tratados internacionales celebrados en nuestro país, sea en los Código Penal y Sanitario.<sup>18</sup>

Sámano Estrada,<sup>19</sup> define al narcotráfico como "la parte de la economía criminal más importante, cuya lógica se funda en las enormes ganancias que se originan entre la siembra, cosecha, procesamiento, transporte y distribución en los mercados de consumidores"<sup>20</sup>

<sup>15</sup> En la Carta Magna de México se señalan los estupefacientes prohibidos como opio, heroína, cannabis, adormidera y coca. Para mayor información, véase: Artículo 293, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los estupefacientes de origen natural son aquellos que se derivan directamente del látex del vegetal conocido como amapola (*papaver somniferum*), la cual crece desde el extremo sur de África hasta el norte de Rusia, así como en el sureste asiático y en Latinoamérica

<sup>16</sup> Díaz Müller, *Op cit* pp 27.

<sup>17</sup> Código Penal Para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal. Ed Sista 1995

<sup>18</sup> García Ramírez, S. *Delitos en materia de estupefacientes y psicotrópicos*. Ed. Trillas. México. 1980. pp25

<sup>19</sup> Se desempeñó como Subprocurador Jurídico de la Procuraduría General de la República

<sup>20</sup> Samano Estrada "Cooperación internacional en el combate al narcotráfico y lavado de dinero" En Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico Comisión de Justicia. Cámara de Diputados. México 1995. Pp. 231



En algunos tratados internacionales recientes, firmados por México, se entiende por *Tráfico Ilícito de Drogas* como el cultivo, fabricación, transporte y comercialización de sustancias prohibidas.

En materia de combate al narcotráfico, la *Política Exterior de Estados Unidos de América* está encaminada a una serie de acciones que consisten en proteger y preservar el interés nacional de su país, en su seguridad y bienestar, y donde se sientan las bases para determinar que cualquier aspecto que pueda poner en riesgo la estabilidad política, económica o social de su población, será determinante para actuar de inmediato

Entre algunas de las medidas que ha establecido la política exterior estadounidense en este rubro, destaca el proceso de *Certificación*, el cual es el instrumento administrativo de alcance político de dicho gobierno, mediante el cual se "califica" la verosimilitud del interés bilateral y multilateral en lo concerniente a la lucha contra las drogas <sup>21</sup>

El proceso de certificación es una evaluación anual del presidente de Estados Unidos al Congreso sobre la cooperación de los 30 principales países de producción y tránsito de drogas. El presidente debe certificar que cada uno de estos treinta países ha cooperado plenamente con Estados Unidos o tomado medidas adecuadas por su propia cuenta para alcanzar las metas y objetivos de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas, Narcóticos y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Podemos decir que el proceso de certificación ha demostrado ser un instrumento diplomático notablemente efectivo para mantener a todos los gobiernos bajo el control y supervisión del gobierno norteamericano.

## 1.2 Breve retrospectiva del uso de las drogas

Es posible encontrar testimonios del uso de drogas en todas las culturas, donde las tradiciones y costumbres religiosas se entrelazaban con los usos curativos de estas sustancias, lo que evidenció la necesidad de utilizar hierbas, raíces, cortezas, hojas y otras plantas con fines ceremoniales, para mitigar el hambre o el frío y para calmar dolores y hacer frente a las enfermedades.

Uno de los testimonios más antiguos sobre el uso de drogas es una tablilla de los sumerios de hace 4000 años, en la que se enumeró una docena de remedios contra

---

<sup>21</sup> El Financiero. 22 de febrero. 1996. Pp. 47.

diversas enfermedades. Unos 500 años después, un médico egipcio mencionó unos 800 remedios con más de 700 drogas.<sup>22</sup>

Así mismo las guerras mundiales fueron un factor decisivo que contribuyó en gran medida a que el uso de drogas se desarrollara y a su vez se expandiera aún más, pues a los combatientes se les distribuía dotaciones de morfina para en caso de heridas soportaran el dolor. En muchos casos era utilizada como droga placentera tratando de sobrellevar la tensión, el miedo, la angustia y la desesperación que les ocasionaba estar inmersos en las guerras. Muchos de esos combatientes, al término de las contiendas eran ya adictos a las drogas.

Es importante recordar que desde finales del siglo XIX hasta la II Guerra mundial se conformó una economía mundial que se caracterizaba por una división internacional del trabajo. Esta economía se dividía en dos grupos de países, los desarrollados y los subdesarrollados, los primeros acaparaban los mercados mundiales y los segundos que siguen siendo los compradores de todos los productos elaborados.

Los países desarrollados, a través de una evolución socioeconómica detonaron y fomentaron la drogadicción y con ello el narcotráfico, convirtiéndose más tarde en el principal mercado consumidor de drogas por un lado y por el otro en productores de drogas sintéticas, por su parte los países subdesarrollados se convirtieron en las principales regiones productoras de drogas de origen vegetal.

Una característica del fenómeno del tráfico y consumo mundial de drogas<sup>23</sup> tanto naturales como sintéticas es que presentan un comportamiento similar al que sigue la economía internacional respecto a la globalización de los mercados, en donde el narcotráfico mundial también se ha adecuado a la ampliación de las relaciones económicas mundiales. Este fenómeno se manifiesta en áreas geográficas tan distintas como el sur y sureste asiático, la región andina en Sudamérica, México y los Estados Unidos en Norteamérica, como regiones productoras de drogas; la región del Caribe como área de tránsito ilegal de drogas; y los Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental, Japón y Australia, entre otras como áreas geográficas de consumo de drogas.

<sup>22</sup> Modell, W. y Lansing, A. Drogas. Colección Científica. Ediciones Culturales Internacionales. México. 1985. Pp.18.

<sup>23</sup> El tráfico de droga es una actividad mundial mediante una división internacional de trabajo, ya que intervienen en ella sembradores, cultivadores, cosechadores, empacadores, químicos, transportistas, guardaespaldas, distribuidores, vendedores, inversionistas, lavadores de dinero, abogados de narcotraficantes, entre muchos otros

Con el propósito de tener una visión clara y completa de las drogas veremos a continuación su breve historia:

### Coca

Durante siglos, la hoja de coca ha formado parte de la religión, las creencias y la economía de la población que habita en la región de los Andes Americano, específicamente en Perú, Bolivia y parte de Ecuador. Según los arqueólogos su consumo se remonta hacia el año 2500 a. C.

En los huacos y depósitos preincaicos, cultura Nazca (siglo II al X) Mochica (siglo IV al XI) Chimu (siglo X al XV) se encontraron bolsas con hojas de coca y fragmentos de una sustancia alcalina utilizada en el chacchado o picchado.<sup>24</sup>

Con los Incas, la coca conocida como "la hoja sagrada", por sus propiedades, asume la categoría, el rango y el signo de nobleza. Ésta es reservada para la casta superior en ocasiones muy especiales (cívicas, religiosas y militares). Su uso por el pueblo estaba prohibido, pero se permitía, excepcionalmente, a las personas que se habían distinguido al servicio del Imperio. Este hecho era estimado como presente real. Los cocaes se consideraban plantaciones sagradas.

Con la llegada de los españoles al continente; la costumbre del chacchado de coca pasó a todos los niveles, ya que su hoja atenuaba la fiera de los indios en sus duros y extenuantes trabajos al extraer la plata y el oro de huancavelica y de los cerros de Potosí, en Perú.<sup>25</sup>

Según Ramírez el uso de la coca (masticación de la hoja) se soslayó dentro de la explotación mercantil, estimulada por los españoles en la época de la Conquista en las minas del Potosí.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> El chacchado de la hoja de coca, denominada indebidamente masticación se da cuando las hojas son sólo introducidas en la boca sin triturarlas con los dientes y agregándoles cal o ceniza y mezclándolas con la saliva, sin ser ingerida. En estas condiciones la cantidad de cocaína que puede ser absorbida en el tracto digestivo es pequeña.

<sup>25</sup> Recientes investigaciones sostienen que la primera noticia que se tuvo en Europa acerca de la coca fue a través de Américo Vespucio, quien en sus memorias relata que se consumía en América del Sur una yerba estimulante (Universidad del Museo Social Argentino, Pantoja, 1992).

<sup>26</sup> Ramírez, B "Reflexiones para el análisis del problema del tráfico y consumo de drogas en América Latina". En La cuestión de las Drogas en América Latina. Editorial Monte Avila, Caracas, Venezuela, 1990, Pp 61

En 1860 se publicaron por primera vez, los trabajos de Albert Niemann quien logró aislar uno de los 14 alcaloides de la hoja de coca, el más importante, al que se le ha denominado *cocaína*.<sup>27</sup>

La coca ocupa un lugar fundamental en la vida religiosa, social y económica de los grupos tradicionales de los Andes, su cosmovisión y su mundo ritual se encuentran centrados en ella. Esto ha sido reconocido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

La forma tradicional del uso de la hoja de coca ha sido medicinal, en bebidas sin alcohol y en infusión. La población indígena de Bolivia, Perú y un amplio sector de la población del norte de Argentina utiliza las hojas de coca para elaborar infusiones o para chaccharla para evitar el mal de altura, la fatiga o simplemente el hambre.

En esta forma de las 100 000 hectáreas que se estima que se cultivan en el Perú, únicamente 18 000 hectáreas fueron consideradas lícitas, después del empadronamiento de productores efectuado en 1978.

A su vez el 96 a 97% de la hoja de coca de uso lícito se emplea en el chacchado por la población indígena de los Andes.

Con el paso del tiempo, el gran incentivo para el cultivador de coca fue el dinero en efectivo que obtenían. En 1984 la Comisión de Alto Nivel de la Organización de los Estados Americanos, que estudió el problema de la droga en Bolivia estableció que en Chapare, un agricultor podía obtener un beneficio neto de hasta 9 000 dólares por hectárea, por año cultivando coca, pero sólo 500 dólares, a partir del quinto año si se dedicaba a los cítricos. Tal circunstancia significaba que la primera opción era mucho más rentable.

En 1988, se estimó que la producción de cocaína en Bolivia, Colombia y Perú fue de 400 a 700 toneladas; para 1996, la producción de los tres países se incrementó entre 1 000 y 1 500 toneladas, aproximadamente.

---

<sup>27</sup> Es importante resaltar que la hoja de coca no es lo mismo que la cocaína: ya que ésta última es un producto que se obtiene de la hoja, una vez sometida a un proceso químico. Por lo tanto el uso tradicional de la hoja de coca por los indígenas de la región andina, puede ser visto como un problema cultural y, no como la intención de cometer un ilícito.

Bolivia exporta hacia Brasil productos ilícitos derivados de la coca. Una buena parte de la producción boliviano-brasileña se re-exporta de Brasil hacia Estados Unidos y sobre todo Europa, en ocasiones a través del Continente africano.

Así, la producción de cicales se ha extendido en todo el mundo, ya que éstos se pueden encontrar desde Venezuela, Ecuador, Argentina, Chile, Colombia, Guatemala Uruguay, hasta India.

En realidad no se conoce cultivo lícito alguno en estas regiones, cuyo rendimiento pueda compararse actualmente al de la coca.

### *Marihuana*

La *marihuana* también llamada *Cannabis*, se conocía en Asia Central y en China desde el año 3000 a.C., donde se utilizaba en la medicina; la cual es una mezcla de hojas, tallos y flores de la planta del cáñamo indico o *Cannabis sativa*. Esta droga se fuma o se mastica. El ingrediente psicoactivo de la marihuana, el tetrahidrocannabinol (THC), se concentra en el centro de las flores.<sup>28</sup> Ésta crece en las regiones templadas, obteniéndose las mejores variedades en las zonas secas, altas y calientes.

Durante el siglo XIX, el uso de la marihuana se extendió por todo el Mundo Occidental aplicándose para combatir diversos padecimientos y malestares tales como: tos, fatiga reumatismo, asma, delirium tremens, jaqueca y menstruación dolorosa.

En el Sur de América, las antiguas culturas tenían una forma peculiar de utilizar la cannabis y era precisamente en las bodas donde se distribuía cannabis a los invitados y así celebraban la unión matrimonial. En Africa, también se encontraron testimonios del uso de esta planta en Tanzania, en donde se utilizaba en la preparación de los alimentos.

La marihuana se cultiva con tres propósitos fundamentales: por la fibra con la que se hacen cuerdas, hilos, telas y sombreros; por las semillas de las que se obtiene un óleo de rápido secado que se utiliza para pintar o para producir un sustituto comercial del aceite de linaza y como mezcla comercial de grano en las comidas para aves; y por último, por el principio psicoactivo contenido en la resina de la planta. De este último

---

<sup>28</sup> El hachís, un extracto de la resina de la planta, tiene una concentración de THC ocho veces superior a la marihuana.

propósito se pueden distinguir dos tipos de cultivos, el primero que se realiza con el objetivo de venderla y es de esa industria que viven miles de familias y, el segundo que es el casero. Este no es raro. En Estados Unidos hay revistas como la High Times que se compran de manera lícita y que muestran reportajes, información, notas y hasta la manera de cultivarla en casa. Y esto no es de extrañarse si consideramos que en Estados Unidos se cree que la marihuana genera más riqueza económica que el trigo.

En 1900, la marihuana comenzó su consumo como droga. Sin embargo, es hasta las décadas de 1960's y 1970's cuando se extendió su uso entre la juventud de la época<sup>29</sup>. Según datos del CEDRO; (Drug Epidemiology in The Peruvian Urban Population) de 1995 se demostró que la marihuana era utilizada por un 4.0% de la población estadounidense. El estudio está dividido en sexo, años y educación y en este sentido se evidenció que los hombres entre los 20 y los 29 años con educación universitaria son los principales consumidores de esta droga.<sup>30</sup>

La marihuana se cultiva prácticamente en todos los países del mundo y, posiblemente, es la sustancia ilícita más consumida en el planeta. Entre los principales productores de este tipo de droga sobresalen: en Asia, Pakistán y la India; en África, Marruecos; en Europa, Países Bajos y; en América, México y Estados Unidos.

Tanto Países Bajos como Estados Unidos, a pesar de su enorme producción interna, importan derivados de la marihuana elaborados en Colombia, Belice, Jamaica, Ghana y Nigeria, entre otros. Con esto se observa que el mercado interno del consumo es tan amplio que la producción nacional es insuficiente para cubrir la demanda. Es necesario mencionar que estos países también exportan sus técnicas de cultivo hacia otros países.

En México, la siembra de marihuana ocupa una gran extensión del territorio nacional; ésta se localiza en el norte de Chihuahua, Durango, Sinaloa área geográfica conocida como el "Triángulo de Oro"; mientras que la zona de cultivo del litoral del Pacífico desde Sonora hasta Oaxaca es identificada como el "Triángulo Esmeralda".

## *Opio*

---

<sup>29</sup> Los consumidores describen dos fases en los efectos: a) estimulación, marco y euforia, y b) sedación y tranquilidad placentera.

<sup>30</sup> United nations. World Drug Report. International Drog Control Program 1995. Pp. 112

En Asia, desde hace tiempo el opio y la cannabis se han incluido en medicamentos y en tratamientos terapéuticos y en varios alimentos. Las madres asiáticas lo daban a sus hijos para que durmieran durante el período de dentición; así también, fue utilizado como tranquilizante, sedante y para aliviar molestias y dolores intensos.<sup>31</sup>

En Tailandia, el opio llegó a ser parte de los rituales, de las medicinas y de las costumbres sociales de algunas tribus. Estas tenían teorías medicinales y creían que las enfermedades y la mala salud eran inducidas por espíritus y dioses. En India, las leyendas y las tradiciones asocian la utilización del opio y la cannabis en cultos religiosos y dentro de éstos en fiestas religiosas y en particular en la meditación y la concentración. Socialmente estas dos drogas jugaban un rol muy importante, pues el beber Opio en las reuniones con los amigos afianzaba esa relación de amistad.<sup>32</sup>

El opio tuvo su origen, hace unos 5000 años, en la región del Mediterráneo Oriental. Las particularidades de la amapola se conocen desde tiempos de los asirios. El cultivo se desarrolló hacia el Este, a partir de Mesopotamia y Grecia. La amapola es nativa de muchos climas y crece desde el extremo sur de África hasta Moscú, en forma silvestre se encuentra desde el lejano Oriente hasta los Estados Unidos. Sin embargo, básicamente la mayor producción de amapola, proviene de tres áreas principalmente en el mundo:

1. La región Medialuna de Oro; esto es Afganistán y Pakistán
2. El Triángulo de Oro que comprende Myanmar, Laos y Tailandia
3. México.

Hoy, Asia en general, es la región de mayor producción de opio a nivel mundial, y es donde se origina la mayor parte de la heroína consumida en Europa.<sup>33</sup>

El opio llega a China en el siglo VII y a Japón en el siglo XV. El hábito de fumar opio se inició después del descubrimiento de América, de ahí se originó la costumbre de fumar pipa. Y es en el siglo XVII cuando el opio empezó a ser problema en China.

---

<sup>31</sup> Kanath, D. "Use of Opium and Cannabis in the Traditional System of Medicine in India". Bulletin on Narcotics. Vol 17, No. 1, January/March. USA. 1984.

<sup>32</sup> Culture, C. "Drug Abuse and some reflections on the family". Bulletin on Narcotics. Vol. 46, No. 1. USA. 1994.

<sup>33</sup> Otros países que figuran en la producción de heroína son: India, Turquía e Irán, Azerbaiján, Vietnam, China entre otros. De los antes citados la heroína se exporta principalmente a Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda.

El uso del opio, fue creciendo aceleradamente y en el mismo sentido se extendió a otros lugares del mundo.

A principios de los noventas, Colombia comienza a destacar en la producción de amapola a gran escala. En 1997 se cultivaron entre 15 000 y 20 000 hectáreas de esta planta, lo que significó que esta nación se convirtiera en el primer productor de goma de opio y, por lo tanto, de heroína en el continente americano (delante de México y Guatemala, donde la producción es más antigua).

En la actualidad la heroína colombiana se exporta hacia los Estados Unidos y Europa.

Así, esta variedad de estupefacientes (cocaína, marihuana y opio), han generado un tráfico intenso de drogas, ya que no sólo se utilizan con fines religiosos y medicinales sino ahora, conforman toda una estructura de producción, comercialización y consumo de drogas. Tal circunstancia sustenta una completa economía criminal.<sup>34</sup>

En el presente, el narcotráfico internacional se ha infiltrado en un número considerable de países del mundo; implica pensar en flotas de aeronaves y buques, en armas, en el soborno y la coerción que son parte esencial de esta actividad ilícita. Se trata de una industria de aproximadamente 200 000 millones de dólares; en donde existen amplias redes de grupos interrelacionados que emplean la tecnología más moderna y sofisticada para producir y transportar estupefacientes.

En esta forma, la problemática del narcotráfico exige tener una visión multifactorial que determine las verdaderas causas y soluciones y, que le permitan evaluar los efectos sobre la comunidad tanto en sus instituciones como en la sociedad en general.

### **1.3 Dimensión Política del narcotráfico.**

El narcotráfico comienza a ocupar un lugar importante en la política en el momento que los grupos de narcotraficantes por un lado se van infiltrando con mayor ímpetu en las economías, en las sociedades y en sus culturas ya sea de los países considerados productores o distribuidores o solo de tránsito de estupefacientes y por el otro de la necesidad de lograr y ejercer una protección política lo más integral y efectiva que se pueda obtener. Estas dos cuestiones se van volviendo indispensables para los

---

<sup>34</sup> Entre los propósitos que se pretenden alcanzar dentro de esta estructura económico-criminal sobresalen la ambición por un rápido enriquecimiento, el respaldo de las instituciones financieras para el lavado de dinero y, la expansión de las zonas de producción y consumo de drogas.



narcotraficantes, para sus colaboradores, para los integrantes de las redes y a su vez para sus actividades, inversiones y beneficios.

Estos grupos son una amenaza para el Estado, para sus aparatos legales, judiciales y policiales, así como para los tratados de extradición y los intentos de su efectiva aplicación; de las guerrillas o de las organizaciones civiles y políticas que asumen la representación y defensa de las clases y grupos víctimas del narcotráfico. Y más allá del buen funcionamiento de una política exterior cordial en un mundo globalizado.

De esta manera el narcotráfico despliega una vasta gama de formas de inversión, consumo, de empleo y distribución del ingreso y que a su vez se relaciona con la sociedades enteras y así con todo el Estado. Estos actores que intervienen en estos procesos sociales producen y despliegan consecuencias y proyecciones políticas.

Así pues teniendo sus bases en la economía y en la sociedad y por consecuencia en la cultura, los grupos de narcotraficantes y la variedad de fuerzas e intereses que giran a su alrededor irrumpen en toda la vida política de los países afectados por este mal. Esto lo hacen por dos cuestiones la primera para obtener protección de sus intereses y la segunda para expandirse y así incorporarse al sistema y de esta forma ir adquiriendo poder y privilegios. Una manera de influir en la política es adquiriendo diarios, revistas, semanarios y emisoras de radio y televisión, así en Colombia por ejemplo el periódico Quindío Libre propiedad de Carlos Lehder quien figura en la cúpula del narcotráfico colombiano y que se distribuye gratuitamente hace una apología de la "civilización de la marihuana" y llama a la lucha contra el tratado de extradición.

Una vez que tienen comprados los medios de información y al personal para los mismos, los narcotraficantes realizan campañas sociales de tipo humanitario; lo que representa una manera de hacer proselitismo político, ejerciendo el papel de salvador de los pobres y quitando al Estado un peso de encima creando iglesias, parques, escuelas, casas para los mas necesitados, realizando donativos etc. (es decir se vuelven indispensables en sus zonas de influencia) que hacen que se genere una simpatía hacia los narcotraficantes.

Así en su afán por extender sus zonas de influencia, su poder y su control sobre la política y para lograr consolidar su legitimidad, su injerencia en la política ha ido tomando formas ya agresivas, a través de su incalculable poder financiero, de sus redes de miembros, colaboradores y cómplices, de su creciente influencia sociocultural y política, los narcotraficantes van creando vínculos cada día mas estrechos con políticos, gobernantes, funcionarios públicos, senadores, diputados, magistrados etc.

En este sentido en 1984, ante las Naciones Unidas el ex-Presidente de Venezuela Jaime Lusinchi expresó que el narcotráfico se había propuesto desestabilizar las estructuras mismas de los Estados, haciendo uso de la corrupción y valiéndose de los más variados recursos criminales en una intrincada red de operaciones, conspiraciones y complicidades que involucraban a todos los niveles sociales, a subversivos de izquierda y de derecha, a los sectores económicos más fuertes y a los marginados, e incluso a estructuras fundamentales de los poderes públicos.<sup>35</sup>

Asimismo, la producción, distribución y consumo ilícito de drogas han intimado y corrompido a un número considerable de funcionarios públicos, e incluso han desestabilizado a ciertos gobiernos. Los asesinatos, el descubrimiento de que los cuerpos policíacos y las autoridades judiciales han estado relacionados con los narcotraficantes son los primeros pasos, para comprender la dimensión política que ha alcanzado este problema. Se sabe que no sólo es necesario tener zonas de cultivos, laboratorios clandestinos, y rutas de distribución, para que funcione esta actividad, sino aún más la complicidad de los gobiernos con los narcotraficantes permiten que ésta se desarrolle en su territorio.

El narcotráfico representa poder económico, político y social que se reflejan en el control y dominio que ejercen algunas naciones sobre otras

En la vertiente política son los escándalos a partir del descubrimiento de los nexos entre las élites gobernantes y las bandas de narcotraficantes (sobornos, corrupción y pago por protección, entre otros), los que han entorpecido y cuestionado seriamente, la eficacia de las instituciones para combatir esta actividad ilícita. Aunado a los hechos que han evidenciado el financiamiento de campañas políticas con dinero proveniente del tráfico de estupefacientes, lo que compromete la efectividad de cualquier campaña dirigida a exterminar este mal.

Para Trueba la politización del narcotráfico se constituye de cuatro aspectos fundamentales:

- i) La relación que existen entre los narcotraficantes y las guerrillas
- ii) Los narcotraficantes y los políticos y a su vez con los partidos
- iii) Con las fuerzas armadas
- iv) Con otras organizaciones criminales.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> García, S. Narcotráfico. Un punto de vista mexicano. Editorial Porrúa. México. 1989 Pp.15.

<sup>36</sup> Trueba, José. Política y Narcopoder en México. Ed. Planeta Mexicana. México 1995. Pp 28

Además la interrelación de estos factores con el narcotráfico también ocasiona corrupción, intimidación, violencia, sobornos y en sí desestabilidad económica, política y social en los países donde ha penetrado este mal.

Desde el decenio de los setenta en América Latina el fenómeno del narcotráfico se comenzó a vincular con los movimientos guerrilleros; ya que para financiarse estos grupos requieren de una gran cantidad de recursos económicos y materiales. En esta forma, la relación narcotráfico-guerrilla se consolida como un binomio económico en donde se intercambian drogas por armas y se crean zonas de protección y resguardo custodiadas por grupos armados. Además de tener el control sobre un grupo violento capaz de desestabilizar a cualquier gobierno que emprenda acciones en su contra.

Otras redes que se extienden a partir de la presencia del narcotráfico en un país son con las elites gobernantes y los cuerpos policíacos (llámense seguridad pública o militares). En el caso del primero, la relación surge en el momento en que se financian campañas y acciones políticas, (hecho que les asegura operar con cierta libertad) con el dinero del narcotráfico.<sup>37</sup>

Mientras que con los cuerpos policíacos, el narcotráfico ha llegado a infiltrarse a tal grado de obtener protección para sus zonas de cultivo, transporte y comercialización de sus cargamentos. Así el narco ha puesto a su servicio al ejército y a los cuerpos de seguridad de algunos países lo que dificulta aún más su combate.<sup>38</sup>

Así se intercambian favores, se pueden comprar, intimidar, someter e instrumentar de diferentes maneras. Son incalculables los "llamados dineros calientes", los aportes de fondos para financiar los altos y crecientes costos de las campañas para las elecciones de presidente, de senadores, de representantes a la cámara legislativa, de diputados a las asambleas departamentales de concejales en las capitales de departamentos, etc.

Por último, no se debe soslayar las relaciones que tiene el narcotráfico con otras organizaciones criminales que se dedican a la prostitución, el juego, el secuestro y el chantaje, por mencionar algunas; actividades que además de retroalimentar el narco amplían el espectro de acción del mismo.

---

<sup>37</sup> Periódicos Colombianos, argumentan que el Cártel de Medellín financió la campaña política del exPresidente Ernesto Samper.

<sup>38</sup> Como ejemplo claro, tenemos al General Jesús Gutiérrez Rebollo quien fuera el titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, detenido en febrero de 1997, acusado de proteger al cártel de Amado Carrillo y a su vez ser considerado la cabeza de la principal red de protección del narcotráfico en México.

Las Instituciones encargadas del combate a las drogas no están exentas de esta situación, como muestra tenemos en México el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas que fue creado por decreto presidencial el 17 de Junio de 1993, con la finalidad de garantizar la eficacia del control de drogas y el combate a los delitos conexos en el país. Pero esta institución sólo logró existir 4 años. Fue el 30 de Abril de 1997 la fecha de su desaparición y la creación de la Fiscalía Especializada de Delitos Contra la Salud en su lugar. Muchas son las versiones que se tienen en cuanto a su disfuncionalidad. Por un lado todo apunta a que la causa principal fue la corrupción y los sobornos. Por otro la ineficiencia de su sistema burocrático y por último la falta de experiencia en una institución de esta índole.

En otro sentido el narcotráfico ha logrado infiltrarse en las mas altas esferas del Estado Colombiano, en la embajada de los Estados Unidos y en la propia Drug Enforcement Agency (DEA por sus siglas en inglés). Los narcotraficantes del "Cártel de Medellín" tienen acceso a las decisiones del Consejo Nacional de Seguridad y a la más secreta información de los principales organismos del gobierno y de la seguridad, así como de la embajada y de la DEA; conocen por anticipado las decisiones tomadas por los ministros de Gobierno, Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Administrativo de Seguridad, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el ejercito y la fuerza aérea.<sup>36</sup>

El narcotráfico se ha inmiscuido a tal grado en el sistema político de las naciones que ya se tienen los primeros intentos de consolidar un partido político, ejemplo de ello lo tenemos en Colombia con Carlos Lehder quien fundó el Movimiento Latino Nacional, luego también llamado los secuestrables o los extraditables, así se han manifestado en el periódico Quindío Libre y en los sábados patrióticos que son asambleas populares donde dinero y alimentos son regalados mientras se llevan a cabo discursos en que se trata de combinar elementos de nacionalismo colombiano y latinoamericano, de fascismo y de socialismo.

Así los narcotraficantes financian, comprometen e instrumentan a políticos, gobernantes y altos funcionarios, y entrelazan actividades con empresas familiares para lograr infiltrarse en la sociedad y con ello expandir su dominio y convertir al Estado en un Narcotráfico-Estado.

---

<sup>36</sup> Excélsior. 4 de junio de 1989

#### 1.4 Dimensión económica del narcotráfico.

El narcotráfico ha sido considerado como una de las actividades más lucrativas en el mundo, y, en algunos casos, la principal fuente de riqueza de varios países. En este momento ninguna nación en el planeta es ajena a este mal ni a las acciones directas o indirectas derivadas de la existencia de redes criminales organizadas en torno a este mal. "Como actividad económica, el tráfico de drogas es otra de las fuentes de acumulación de capital y de su reproducción ampliada y desigual a nivel mundial".<sup>40</sup>

Se dice que el tráfico de drogas es una rama más de la economía mundial que consiste en la producción, el procesamiento, el consumo, la demanda y por supuesto la comercialización de dichas sustancias psicotrópicas. En esta gran cadena del negocio de la droga participan desde campesinos que cultivan la cannabis, la amapola o la hoja de coca, hasta quien la transporta, distribuye y vende. Pero también una parte importante son las personas y las instituciones que conforman el vínculo entre los que cultivan, transportan y distribuyen en la economía formal e informal; esto son los que se encargan del manejo de los flujos financieros, y quienes son el contacto entre los narcotraficantes y las agencias de la ley y los encargados de los aspectos paramilitares.

Es por ello que el tráfico de drogas es considerado una actividad de dimensión mundial, en la que participan la mayor parte de los países ya que el triángulo producción-distribución-consumo en su conjunto es una actividad en la que cada país tiene una tarea específica. El comercio de drogas ha ido evolucionando y adaptándose a los cambios que se operan en la economía mundial capitalista.

Pero hay una diferencia entre las actividades económicas comunes y la actividad del narcotráfico; pues en esta última las mercancías que se producen y distribuyen son prohibidas y su consumo es castigado por las leyes de los países que combaten el tráfico. La prohibición interviene en el precio de las drogas, en la oferta y la demanda y ello en la clandestinidad de las mismas.

Por lo tanto el comercio de drogas es una actividad llamada subterránea, puesto que por su misma clandestinidad no hay un registro de los montos de producción, ganancias y de su respectiva distribución en cada etapa por la que atraviesa el comercio de drogas.

---

<sup>40</sup> Salazar. Suarez "Luis. Narcotráfico y subdesarrollo en América Latina: algunas reflexiones". en Cansino: Alejandro (Coomp). Drogas, sociedades y economías subterráneas Ed. El Caballito. México. 1992. pp. 64-65.

Ante la información publicada hasta ahora, el tráfico de drogas, como negocio, es uno de los negocios más lucrativos del presente siglo; por ejemplo: en Colombia, es tanta la riqueza que se genera que los narcotraficantes llegaron a sugerir pagar la deuda externa a cambio de seguridad y protección de sus operaciones.

Al analizar el problema económico que se plantea con el narcotráfico, es difícil explicar por qué uno de los mayores negocios de la última década es lascivo para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. La primera pregunta que surge es ¿cómo hay personas interesadas en ingresar al negocio de la droga, sea un pequeño comerciante o grandes Cárteles que a través de su elaboración y distribución obtienen grandes beneficios?.

Como primera respuesta se tiene que los altos niveles de rentabilidad que alcanza este negocio, permite acrecentar las redes de tráfico. Además, los altos índices de ganancia se obtienen por la ilegalidad del negocio; ya que al mantenerse al margen de las leyes, los riesgos que se corren son muy elevados, por lo que los beneficios deben ser muy altos.<sup>41</sup>

Otro elemento a considerar es la disparidad entre los costos de producción de la droga y los precios de venta; situación que evidencia que la cadena de producción está dominada por quienes disponen de los precios y cantidad de materia prima para su elaboración, lo que hace suponer en términos económicos, la existencia de ciertos monopolios, en el cual existe un grupo demandante de materias primas poderoso, que por ser el único en el mercado, está en condiciones de fijar los precios.

Las grandes cantidades de dinero que moviliza el narcotráfico logran infiltrarse entre diversos grupos de la sociedad mediante distintos mecanismos, desde la gente común que se vincula con el negocio de la droga directa o indirectamente (familia que cultiva droga en casa) hasta los que construyen enormes y complejas organizaciones que producen y comercializan diversas regiones del planeta; sin olvidar a aquellas que realizan las operaciones financieras y de logística con el fin de ocultar el origen y destino de los recursos que se generan con esta actividad.

El dinero ilícito le sirve a los traficantes para proteger su actividad y sus ingresos, con lo cual pretenden tener poder en los diversos niveles de la estructura del sistema incluido el poder político.

---

<sup>41</sup> Al respecto el economista Milton Friedmann plantea la legalización de la droga como una solución al problema con el fin de quitarle el poder de operar en las sombras y sin control alguno por parte de las autoridades

Los métodos que utilizan las redes de narcotraficantes para convertir las ganancias obtenidas en forma ilícita y poder utilizarlos en otras actividades tiene diversos procedimientos, pero todos comienzan con la captación de grandes cantidades de dinero en efectivo, flujos de caja que caracterizan a este tipo de "negocios".

Para los grandes Cáteles de la droga es mas seguro tratar con instituciones financieras en las cuales se atiende a los clientes con tal discreción que permita mantener cuentas bajo el estricto secreto bancario. Con los capitales en circulación a través de estas instituciones - donde se realizan transacciones de toda índole- se aprovechan los distintos mecanismos que el avance de la tecnología ha generado como son las transacciones electrónicas, los movimientos de fondos entre cuentas, el traspaso de fondos entre otros. Operaciones financieras que facilitan borrar todo rastro del origen y destino de los depósitos y de sus propietarios.<sup>42</sup>

Así, uno de los complementos más importantes del narcotráfico es el lavado de dinero, el cual tiene diferentes matices que van desde el uso de prestanombres para ocultar la verdadera identidad de los dueños del dinero hasta aquellos que financian significativos proyectos productivos a invertir en los llamados "paraísos fiscales".

Los problemas económicos generados por el narcotráfico pueden llegar a desequilibrar el comportamiento económico de un país, lo que provoca que las medidas adoptadas por las autoridades para resolver ciertas dificultades no puedan ser efectivas; ejemplo de ello es el crecimiento de la economía informal, el aumento del contrabando y la abundancia de dólares, fenómenos económicos que a su vez repercuten en las variables macroeconómicas de las naciones como la tasa de empleo, el tipo de cambio, la tasa de interés, entre otras.

Desde otra perspectiva distinta no se puede soslayar que el narcotráfico genera una amplia red económica-financiera en la medida en que se expande, origina una mayor incidencia en el funcionamiento de la economía del país donde se gesta. Así, algunos de los graves problemas que ocasiona es la movilización de grandes sumas de capital que desestabilizan los mercados y crean dependencias a los recursos producidos por el tráfico de estupefacientes.

No obstante los daños sociales y económicos que produce esta actividad; es importante precisar que el narcotráfico posee una gran capacidad de maximización de la economía,

---

<sup>42</sup> Esto que podría parecer solo de países subdesarrollados, también es una práctica utilizada por países del primer mundo como son Suiza Luxemburgo y Mónaco.

lo cual se refleja en el incremento del empleo que absorbe el aumento de los insumos que utiliza, en la dilatación de las inversiones con que opera y en la dinamización de los rubros con los cuales se liga, sobre todo en materia de transporte, comercio y servicios.<sup>43</sup>

Así pues es necesario referirnos a los países productores quienes intervienen directamente en el cultivo de las drogas y a su vez forman parte de la periferia de la economía capitalista. Algunos de los países considerados productores son: en América: México, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; en Africa: Egipto, Nigeria, Ghana, Gambia, Marruecos y Africa del Sur; en Europa: Kasajstán, Uzbekistán, Tadjikistán, Kirguistán, Ucrania y Rusia; en el medio oriente: Turquía, Irán, Afganistán, India, Nepal, Pakistán, Birmania, Tailandia, Vietnam, Camboya y Corea del Norte.<sup>44</sup>

Dichos países productores, dentro del proceso de producción de las drogas ocupan el lugar mas bajo dentro de la división del trabajo, siguiéndoles quienes las transforman, la transportan y finalmente quienes obtienen la mayor parte de las ganancias son los que las comercializan. Como ejemplo de ello presentamos el siguiente cuadro:

**Precio de un Kilogramo de cocaína (en dólares norteamericanos)**

Nivel de la Cadena	Precio/Kg	Beneficio/Kg	Coficiente de margen por Kg.	Parte de beneficio acumulado dentro del beneficio total por Kg.	Beneficio obtenido sobre la cantidad total
Plantación (hojas)	750	—0—	—0—	—0—	—0—
Exportación (Colombia) 170 t	2,000	1,250	2.6	1%	212 millones
Importación (Miami) 170 t.	15,000	13,000	7.5	11%	2.2 billones
Semi-mayoreo (venta por onza, Detroit) Pureza 65% 261 t	47,000	24,000	3	35%	6.2 billones
Menudeo (gramo) pureza de 54%, 316 t.	135,000	88,000	3.6	100%	27 billones

Fuente: Pierre Kopp. L'économie de la drogue. La decouverte. Col. Reperes. Paris. 1997.

P.51 Cuadro II

<sup>43</sup> Toranzo, C. "Economía informal economía ilícita el rol del narcotráfico". En el Impacto del capital financiero del narcotráfico en América Latina. CERIT. Bolivia, La Paz. 1991. Pp.155.

<sup>44</sup> Es en estos países donde se produce principalmente las materias para la producción de las drogas que se comercializan en los países consumidores.



Es por ello que la integración de las ganancias en el sistema financiero internacional se lleva a cabo en países de tránsito o consumidores y no en los productores en donde la producción les permite solamente sobrevivir y cubrir sus necesidades básicas.

Los países de tránsito son aquellos cuyo territorio sirve para el transporte y la intermediación en forma de vendedores al mayoreo y cuya tarea es la de hacer llegar la mercancía a los países consumidores; en este sentido son estos países de tránsito los que están asociados con la formación del precio de los estupefacientes, ya que el costo de las drogas se forma a partir del riesgo de detención y la represión de los agentes de la ley hacia los que realizan el tráfico.

Ahora bien los países consumidores que generalmente son los países mas desarrollados o países de centro constituyen una demanda efectiva y constante así como una oferta similar. Es aquí donde se genera la mayor parte de las ganancias del narcotráfico ya que la venta al menudeo llega a alcanzar casi un mil por ciento del precio inicial.

Una vez obtenidas estas ganancias, los narcotraficantes lavan el dinero. Es importante señalar que la obtención de cifras exactas en cuanto al lavado de dinero se complica debido a que el blanqueo del dinero proveniente de las ganancias ilícitas se efectúa al amparo de la estructura bancaria lícita y aprovecha la existencia de paraísos fiscales y del sector bancario vigente en algunos países.

Pero para ejemplificar lo que representa el narcotráfico en la economía refirámonos a Colombia:

El dinero que ingresa a Colombia por la industria de la droga repercute como en todos los demás inmediatamente y de manera directa en sus estructuras económicas y financieras. Consideremos entonces que las cifras que se nos proporcionan no son cien por ciento reales.

Fernando Brito, quien fuera director de la policía secreta de Bogotá estimaba que 7,000 millones de dólares se blanquearon en la economía colombiana.<sup>45</sup> Pero otros analistas estiman que en 1987 las ganancias anuales fueron de 5,000 millones de dólares de los cuales entre 1,000 y 1,500 millones habrían sido reciclados en el sistema financiero nacional de Perú, Bolivia y Colombia.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Niedergang Marcel. Pays Andins: le cercle infernal de la drogue. Le Monde. Paris, 29 juin 1994

<sup>46</sup> Campodónico Sanchez. Humberto. Finances: des tentacules planétaires. in Deltrel. 1991

Si las cifras fueron de más de 1,000 dólares en 1987, esas ganancias representaron un 18% del valor total de las exportaciones legales del país que fueron de 5,700 millones de dólares.

Los ingresos por concepto de exportaciones de cocaína fueron superiores a los provenientes de las exportaciones de café que sumaron 1,600 millones de dólares en 1993, e iguales casi al total de las exportaciones legales del país, que alcanzaron unos 5,340 millones de dólares.<sup>47</sup>

El retorno de los fondos ilícitos tiene varios efectos en las economías, uno de ellos es contribuir a la creación de mercados negros de divisas, otro es el contrabando y un tercero es la inflación de precios en sectores particulares. Sin embargo los aspectos negativos continúan y son la utilización de los ingresos del narcotráfico para inversiones en actividades lícitas o inversiones productivas en el exterior, sobre todo hacia instituciones financieras fuera del país.

Otro aspecto importante es que el fuerte flujo de dinero proveniente del narcotráfico que circulan en la economía nacional puede causar problemas para la eficacia y autonomía de las políticas monetarias ya que el crecimiento imprevisto de las reservas internacionales que resultan de los narcodólares que afloran en la economía, obliga a las autoridades monetarias a emitir monedas a un ritmo más acelerado, lo cual debilita su capacidad para el control de la inflación y perturba el desarrollo de los programas de estabilización económica.

Por otro lado la fuerte expansión del comercio exterior de drogas puede contribuir en algunos casos a mantener sobrevaluadas las monedas nacionales, alterando así los precios relativos de los bienes nacionales e importados en perjuicio de los primeros.

Con ello podemos entender que tan dañino son los dineros provenientes del narcotráfico y lo que este representa o puede hacerle a las economías. Es por ello que el narcotráfico se ha convertido al pasar de la historia en un problema económico con implicaciones graves en todos los países del mundo.

### **1.5 Dimensión Jurídica del narcotráfico.**

En otras épocas, el uso de drogas no era considerado un problema social ni legal y era posible hacerle frente. Conforme pasaron los años, este problema se extendió y tomó dimensiones preocupantes, tanto que la sociedad internacional a principios del siglo XX comenzó a tomar medidas para evitar el paso de las drogas de un país a otro.

---

<sup>47</sup> Guastí, Jorge. Significación económica y Social de la Droga. Revista del CEPAL, no. 45. Diciembre de 1991.

En este contexto, el fenómeno del narcotráfico queda comprendido dentro de los delitos de la delincuencia organizada y que en el texto del anteproyecto de la Ley Federal enviada por la Procuraduría General de la República a las Cámaras de Diputados y Senadores para su revisión "se precisa que se incurre en delincuencia organizada cuando tres o más personas se organizan de manera permanente, bajo reglas de disciplinas o control, para cometer, con el empleo de la violencia física o moral o de otros medios idóneos para intimidar, o aprovechando estructuras comerciales o de negocios, algunos de los delitos siguientes y sus conexos: narcotráfico, secuestro, robo, tráfico de armas y tráfico de indocumentados".<sup>48</sup>

Para combatir el narcotráfico es indispensable la cooperación internacional que en la esfera de la fiscalización de estupefacientes inició a principios de siglo cuando en 1909, se hicieron los primeros intentos de limitar el transporte de estupefacientes. Los tratados internacionales sobre estupefacientes concertados entre 1912 y 1972 constituyen la base jurídica del sistema actual de fiscalización internacional de estupefacientes.<sup>49</sup>

Son innumerables los esfuerzos que la comunidad internacional ha hecho en materia de tráfico de estupefacientes, prueba de ello han sido los múltiples convenios internacionales suscritos en los últimos 90 años firmados en materia realizados. El primer intento y el que estableció un precedente en el combate a las drogas fue la Comisión del Opio y el Convenio de la Haya.<sup>50</sup>

A continuación se presenta un cuadro con los convenios suscritos en materia de tráfico de estupefacientes (Cuadro 2.2).

---

<sup>48</sup> El universal, 1997. Pp- 1

<sup>49</sup> Naciones Unidas. Las naciones Unidas y la fiscalización del uso indebido de drogas. Naciones Unidas Nueva York, Estados Unidos. 1990. Pp. 71

<sup>50</sup> En 1909 en Shangai se reunieron trece naciones en la primera Conferencia Internacional sobre estupefacientes, esto dio lugar al Convenio Internacional de Opio que se firmó en la Haya en 1912 y entró en vigor el 11 de febrero de 1915 este fue el primer instrumento obligatorio de derecho internacional que se aplico al tránsito de estupefacientes con el objetivo de controlar el tráfico de drogas.

**CUADRO 2.2 EVOLUCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS JURIDICOS INTERNACIONALES SUSCRITOS, EN MATERIA DE TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES, 1912-1996.**

TIPO	ENTRADA EN VIGOR	CARACTERÍSTICAS
Convención internacional sobre el Opio y Protocolo Final	23 de enero de 1912	Acciones restrictivas diferenciadas, contra el opio bruto, preparado, medicinal, la morfina, la cocaína y sus sales respectivas. Dispone obstáculos para la exportación de opio en bruto y exige la identificación de los paquetes de opio.
Comisión del Opio	11 de febrero de 1915	Se constituyó como el primer instrumento obligatorio de derecho internacional que se aplicó al tránsito de estupefacientes con el objetivo de controlar el tráfico de drogas.
Primera Asamblea de la Sociedad de naciones	1920	Esta Asamblea creó un comité Consultivo sobre el Tráfico de Opio y Otras Drogas Nocivas. Con el apoyo de esta Sociedad se desarrollaron tres convenciones, la primera en 1925; la segunda en 1931 y la tercera en 1936.
Convención relativa a la Supresión del Comercio y Uso del Opio Preparado.	11 de febrero de 1925	Se firma un acuerdo encaminado a la fabricación, el comercio exterior y el uso de Opio preparado.
Convención de Ginebra	19 de febrero de 1925	Crea la primera instancia internacional en la materia: el Comité central permanente, de 8 miembros. Modifica la posibilidad de sancionar la posesión ilegal, por el tráfico ilegal.
Comisión Central Permanente de Estupefacientes	septiembre de 1928	Se estableció un sistema de certificados de importación y permisos de exportación para el comercio internacional lícito de estupefacientes.
Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de los estupefacientes y protocolo de firma.	13 de julio de 1931	Limita la fabricación de estupefacientes para las necesidades legítimas del mundo, para usos medicinales y científicos. Hace uso de un sistema de evaluaciones que permite conocer las necesidades de droga país por país.
Convenio de Ginebra de 1936	26 de junio de 1936	Este instrumento recomienda el uso de cuerpos especializados de policía. Se prevén ciertas formas de cooperación para la extradición de traficantes.

TIPO	ENTRADA EN VIGOR	CARACTERÍSTICAS
Convención de 1931	9 de julio de 1939	Su objetivo era limitar la fabricación mundial de estupefacientes exclusivamente a fines médicos científicos a través de un sistema obligatorio de previsiones; así mismo estableció un Órgano de Fiscalización de Estupefacientes para vigilar la operatividad del sistema.
Convención de 1936	26 de septiembre de 1939	Suprimió el tráfico ilícito de drogas y en ella se impusieron penas severas a los traficantes.
Comisión de Estupefacientes	1945	Con la creación de la Organización de Naciones Unidas, se formó la Comisión de Estupefacientes la cual retomó las funciones y responsabilidades de calificación de estupefacientes que anteriormente tenía la Sociedad de Naciones.
Protocolo de 1948	1 de diciembre de 1949	Los productos sometidos a fiscalización no sólo se limitaban a los derivados de la adormidera, el arbusto de coca y plantas del cannabis, sino que abarcaba ya una amplia gama de sustancia sintética.
Protocolo sobre el Opio de 1953	8 de marzo de 1963	Tenía por objeto limitar y regular el cultivo de adormidera, así como la producción, el comercio internacional y el uso del opio para necesidades médicas. Se autorizó en este Protocolo exportar opio a siete países: Bulgaria, Grecia, India, Irán, Turquía, La ex URSS y la entonces República de Yugoslavia.
Convención única de 1961 sobre estupefacientes	13 de diciembre de 1964	Su objetivo, fue reemplazar con un solo instrumento todos los tratados multilaterales que existían en la materia reducir el número de órganos internacionales creados por tratados que se ocupaban exclusivamente en dicha fiscalización y a su vez tomar medidas para fiscalizar la producción de las materias primas de los estupefacientes.
Convenio sobre sustancias psicotrópicas	21 de febrero de 1971	Contiene lista de sustancias psicotrópicas y establece que se considere delito a todo acto contrario a la ley o reglamento que se adopte en cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Convenio.

TIPO	ENTRADA EN VIGOR	CARACTERÍSTICAS
Protocolo de Modificación de la Convención Única sobre estupefacientes	25 de marzo de 1972	Modificación de los párrafos 4,6 y 7 del artículo 2º de la Convención Única. Los preparados de la lista III quedarían sujetos a las mismas medidas de fiscalización que los que contengan estupefacientes consignados en la lista II, excepto que no sería necesario aplicar en su caso las disposiciones del artículo 31, párrafos 1 b) y 3 a 15, ni en lo que respecta a su adquisición y distribución al por menor.
Protocolo de 1972	8 de agosto de 1975	Enmendó a la Convención de 1961, se llevó a cabo para incrementar la cooperación internacional para acabar con la producción, tráfico y uso de estupefacientes. Además, planteó la necesidad de crear mecanismos para la rehabilitación y tratamiento de los adictos, <i>así como la posible aplicación de penas por parte de los Estados a aquellos que cometan delitos relacionados con estupefacientes.</i>
Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas	26 de agosto de 1976	Controló la fabricación, consumo y distribución de las siguientes sustancias: anfetaminas, hipnóticos-sedantes y alucinógenos.
Estrategia Internacional para la Fiscalización del uso indebido de drogas de 1981	1981	Comprendía todas las fases de la fiscalización, tráfico, tratamiento, rehabilitación y planes de acción a aplicar por los estados miembros, con el fin de obtener un equilibrio entre la oferta y la demanda de drogas para fines legales.
Declaración de Nueva York contra el Tráfico y Uso Ilícito de Drogas. Nueva York.	1º de octubre de 1984.	Declara que se deben poner en marcha iniciativas comunes para que la Organización de las Naciones Unidas convoque a la brevedad posible a una conferencia especializada para el examen de los problemas jurídicos e institucionales y la adopción de un plan de acción internacional contra el narcotráfico; Dicha conferencia debe ser el punto de partida de mecanismos institucionales y financieros que permitan desarrollar acciones de alcance internacional, apropiados a la magnitud del sistema delictivo del tráfico de drogas y estupefacientes. Además establece que la conferencia especializada deberá considerar la clasificación del narcotráfico como un delito contra la humanidad ya que afecta gravemente la vida y la salud física y moral de la población y acarrea consecuencias negativas en el sistema económico y social y presenta riesgos para la estabilidad de los procesos democráticos en América Latina.

TIPO	ENTRADA EN VIGOR	CARACTERÍSTICAS
Acta Final de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Narcotráfico, firmada en Río de Janeiro	25 de abril de 1986.	La conferencia acordó que se solicite a Secretaría General la revisión del anteproyecto del Plan de acción. "La educación en la acción contra el abuso de drogas", a fin de incorporar al mismo las diversas observaciones formuladas durante esta Conferencia, y otras que puedan presentarse posteriormente, previa consulta con los Estados Miembros, lo remita a la Asamblea General. Que se apruebe el ofrecimiento del Secretario Ejecutivo del Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes Psicotrópicos (ASEP), y destinado a desarrollar un proyecto de cooperación con las organizaciones subregionales, con el fin de estudiar y generar programas innovadores tendientes a reducir la oferta de la hoja de coca.
Programa Interamericano de Acción contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Aprobado por Unanimidad en la Cuarta Sesión Plenaria. Río de Janeiro	24 de abril de 1986	Aprueba el "Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas" (AG/doc.2079/86) acordado por unanimidad en la Primera Reunión de la Conferencia Especializada Interamericana sobre el Narcotráfico. Recomienda a los Estados miembros de la Organización la adopción de las medidas determinadas en los Capítulos II, y III del mencionado Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro.
Resolución de la Asamblea General de la OEA que aprueba el Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas Guatemala.	15 de noviembre de 1986	Aprueba el "Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas" (AG/doc. 2070/86) acordado por unanimidad en la Primera Reunión de la Conferencia Especializada Interamericana sobre el Narcotráfico. Recomienda a los Estados miembros de la Organización la adopción de las medidas determinadas en los Capítulos II y III del mencionado Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro.

TIPO	ENTRADA EN VIGOR	CARACTERÍSTICAS
Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia	México, 29 de noviembre de 1987	Afirma el concepto de que la seguridad de la región debe atender tanto los aspectos de la paz y la estabilidad, como los que atañen a la vulnerabilidad política, económica y financiera. En este sentido, propone acciones para estimular iniciativas en favor del desarme y la seguridad internacionales, alentar la confianza recíproca y soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región, contribuir a través de la cooperación y la consulta, a la defensa, fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas, impulsar y ampliar el diálogo político con otros Estados y grupos de Estados, dentro y fuera de la región.
Conferencia Internacional de 1987 sobre el Uso indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas	1987	Promovió la Cooperación Interregional e internacional en cuatro aspectos: 1) prevención y reducción de la demanda b) control de la oferta 3) eliminación del tráfico ilícito y 4) tratamiento y rehabilitación.
Recomendación del Consejo Permanente de modificar el Estatuto de la ICAD. Washington	12 de octubre de 1988	Recomienda a la Asamblea General que en su Décimo Octavo Período Ordinario de sesiones modifique el Estatuto de la CICAD a fin de que la integren un máximo de 21 Estados Miembros.
Resolución de modificación de los artículos del Estatuto de la ICAD. Resolución probada en la Novena Sesión Plenaria. Washington	17 de noviembre de 1988	Establece modificaciones al estatuto de la CICAD en organización, funciones y deberes de los Estados miembros.
Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988	19 de diciembre de 1988	Es el instrumento internacional más importante en materia de narcotráfico. Ésta abarca la producción, el tráfico de drogas, el consumo, el tratamiento y la rehabilitación.
Declaración de Caracas.	11 de octubre de 1990	Incorpora a Bolivia y Paraguay. Asimismo, invita a los países centroamericanos a participar en los trabajos del Grupo por medio del país al que encomienden su coordinación, y a los países de la Comunidad del Caribe a través del país que ejerza la presidencia de dicha organización. Asimismo reafirma que las acciones encaminadas a combatir los problemas relacionados con la supresión del consumo, la producción, procesamiento y tráfico de drogas, lavado de dinero y tráfico ilícito de armas, su vinculación con grupos terroristas, así como el control de los



TIPO	ENTRADA EN VIGOR	CARACTERÍSTICAS
		<p>insumos químicos, deben estar acompañadas de efectivas medidas que favorezcan el desarrollo económico y social de los países. Reitera también, que las acciones contra el narcotráfico deben realizarse en estricta observancia de los principios del Derecho Internacional, particularmente los de no intervención, respeto a la soberanía e integridad territorial de los Estados y no amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales.</p> <p>Documento de Conclusiones de la V Cumbre Presidencial del Grupo de Río.</p>
Declaración y Programa de Acción de Ixtapa, México	20 de abril de 1990	<p>Apoya los acuerdos contenidos en la Declaración de Cartagena y en la Declaración Política y el Programa Mundial de Acción de la Asamblea General de las Naciones Unidas y, en especial, reconoce la estrecha relación existente entre la lucha global para eliminar el consumo, la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y la capacidad de los países para enfrentar esta consecuencia, exige urgentes medidas de desarrollo, tomando como prioridad la coordinación y cooperación internacionales. Además reitera su decisión de ampliar y aumentar el alcance de la cooperación y coordinación interamericanas, a través de CICAD</p>
Declaración política y Programa Mundial de Acción aprobados por la Asamblea General en su Décimo séptimo período extraordinario de sesiones,	Febrero de 1990	<p>Las autoridades nacionales y las organizaciones interesadas utilizarán en adelante, el Plan Amplio y Multidisciplinario de actividades futuras en materia de Fiscalización del Uso indebido de Drogas, como base para elaborar y poner en práctica a escala nacional, regional e internacional, y en la mayor medida de lo posible, estrategias equilibradas para combatir en todos sus aspectos el uso indebido y tráfico de drogas.</p>
Cumbre Andina en Cartagena.	15 de febrero de 1990	<p>Las Partes negociarán acuerdos bilaterales, multilaterales, de conformidad con sus acciones en contra de las drogas ilícitas, en los que constarán sus responsabilidades y compromisos con respecto a la cooperación económica y a la intensificación de las medidas de control.</p>
Cumbre sobre Drogas en San Antonio.	26 y 27 de febrero de 1992	<p>Los Países se proponen fortalecer las acciones unilaterales, bilaterales y multilaterales de control y vigorizar los sistemas judiciales, a fin de atacar el tráfico ilícito de los estupefacientes, las sustancias psicotrópicas y los productos químicos precursores y esenciales. Los Países están decididos a luchar contra las organizaciones</p>

TIPO	ENTRADA EN VIGOR	CARACTERÍSTICAS
		<p>dedicadas al tráfico ilícito de drogas, mediante la detención, el procesamiento, la condena y el encarcelamiento de sus autores, coautores, miembros, cómplices, facilitadores y encubridores, y mediante la incautación y el decomiso de sus bienes, conforme a los respectivos ordenamientos internos y las leyes vigentes. Para lograr estos objetivos, los Países se proponen llevar a cabo acciones coordinadas de cooperación por medio de sus instituciones nacionales. Las medidas de control no podrán llevarse a cabo sin programas económicos, como el desarrollo alternativo. Además los Países solicitan el apoyo financiero de la comunidad internacional para obtener fondos que se destinen a los programas de desarrollo alternativo en los países que registran asistencia de América del Sur.</p>
<p>Informe de Comisión Subregional Cooperación antidrogas Argentina, Bolivia, Brasil, Perú y Uruguay y el Programa de las Naciones Unidas para la Eliminación Internacional de Drogas (PNUFID)</p>	<p>14 de abril de 1994</p>	<p>El PNUFID confirma su disposición de apoyar aquellas actividades que los Gobiernos puedan llevar a cabo conjuntamente. Asimismo solicitará la colaboración de las agencias regionales e internacionales con competencia en otros temas.</p>
<p>Informe de las Américas, Miami, Florida. Estados Unidos de América Miami.</p>	<p>11 de diciembre de 1994</p>	<p>Los Gobiernos acordaron realizar una serie de acciones destinadas a combatir el problema del narcotráfico. Ratificarán la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, y convertirán en delito el lavado del producto de cualquier delito grave. Promulgarán leyes que permitan el congelamiento y la incautación del producto de operaciones de lavado de dinero, y considerarán la distribución de los activos incautados entre los gobiernos. Ejecutarán, de conformidad con lo acordado por los ministros y representantes de los gobiernos Latinoamericanos y del Caribe en la Declaración de Kingston, del 5 y 6 de noviembre de 1992, las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera del Caribe sobre Lavado de Dinero, y colaborarán para adoptar los Reglamentos Modelo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), entre otras cosas.</p>

TIPO	ENTRADA EN VIGOR	CARACTERÍSTICAS
Declaración de Quito de la IX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río.	4 y 5 de Septiembre de 1995.	Ratifican el compromiso de continuar con la lucha contra el consumo, la producción y el tráfico ilícito de drogas, así como los delitos conexos. También se consideró que debían adoptar enérgicamente medidas en contra del lavado de dinero, las organizaciones de distribución, tráfico de armas y el tráfico ilícito de precursores químicos. En este contexto, ratió su apoyo a la convocatoria de una Conferencia Interamericana contra el lavado de dinero, convenido en trabajar conjuntamente para que los principales países consumidores asuman con mayor claridad y decisión su responsabilidad en la solución de este problema.
Estrategia Antidrogas en el Hemisferio. Buenos Aires	16 de octubre de 1996	En el desarrollo de esta Estrategia hemisférica los países reafirman el importante rol que corresponde a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) como el Foro Regional competente. Asimismo, reconocen la necesidad de que esta Estrategia se implemente en armonía con los planes y programas de otras instituciones multilaterales involucradas. La Estrategia constituye un esfuerzo hemisférico por definir una guía con carácter recomendatorio para orientar la cooperación, que permita a nuestros países adoptar un conjunto de medidas y acciones que, al ser llevadas a cabo, fortalezcan los esfuerzos nacionales.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, (1992); Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, (1971)

Con la Convención para limitar la fabricación y regular la distribución de narcóticos adoptada en Ginebra en 1931 se afirmaba ya, por inspiración de los Estados Unidos que el mejor modo de contener la producción y distribución ilegal de narcóticos era comenzar con la fuente, es decir los países de origen; desde ese momento se inició la separación conceptual de la oferta y la demanda.

Desde luego el consumo y la demanda no fueron considerados como causa de la oferta. Como se mencionó anteriormente el régimen prohibicionista internacional del control de drogas comenzó en el siglo XX y ahí se estableció el control, la regulación, la producción y la distribución ilegal de cultivos de drogas mientras se dejaba de lado completamente el consumo y la demanda de drogas.

Por otro lado los convenios de 1961 y su posterior protocolo de 1972 consolidaron un régimen internacional con dos características principales:

- 1 Separación conceptual de la oferta y la demanda, considerados como elementos separados.
- 2 Represión de la oferta y la tolerancia de la demanda, debido a que tienden a producir alza en los precios.

Para lograr un mayor control del problema en 1987 se creó el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (PNUFID), financiado por la República Federal Alemana, Canadá, Estados Unidos, Italia, Francia, Reino Unido, Japón, Noruega, Países Bajos y Suecia. El PNUFID actúa en cooperación con la Organización Mundial de la Salud y otras organizaciones internacionales.

Con base en lo anteriormente expuesto se puede afirmar que la comunidad internacional ha mantenido un esfuerzo permanente en su lucha contra el narcotráfico a través del fortalecimiento en la colaboración en materia de intercambio de información y en la creación de estrategias para resolver en forma conjunta el problema de los estupefacientes.

En este contexto, en el continente americano se encuentra la Comisión Internacional para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), organismo que ha establecido líneas de acción para estudiar el fenómeno del tráfico ilícito de estupefacientes.

Inmerso en este problema, México ha firmado sendos acuerdos y convenios en la lucha contra el narcotráfico (Procuraduría General de la República, 1994), entre los que destacan:

- a) Firmado en Bogotá, Colombia, el 11 de Julio de 1989: Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia sobre cooperación en la prevención, control y represión del uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas
- b) Firmado en San José, Costa Rica, el 13 de Octubre de 1989 y en vigor desde el 6 de abril de 1992: Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y Costa Rica sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.

- c) Firmado en Chiapas, México, el 18 de Agosto de 1989 y en vigor desde el 28 de Febrero de 1990: Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.
- d) Firmado en Caracas, Venezuela, el 10 de Julio de 1989 y en vigor desde el 16 de Febrero de 1990: Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Venezuela sobre prevención, control, fiscalización y represión del consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- e) Firmado en Sula, Honduras, el 13 de Octubre de 1990 y en vigor desde el 2 de Agosto de 1991: Acuerdo de cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Honduras para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.
- f) Firmado en Kingston, Jamaica, el 30 de Julio de 1990 y en vigor desde el 20 de Septiembre de 1991: Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la República de Jamaica, sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.
- g) Firmado en Belmopán, Belice, el 9 de febrero de 1990 y en vigencia desde el 26 de Octubre de ese mismo año: Acuerdo entre el Gobierno de Belice y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.
- h) Firmado en La Paz, Bolivia, el 6 de Octubre de 1990 y en vigencia desde el 3 de Agosto de 1993: Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.
- i) Firmado en la Habana, Cuba, el 27 de Junio de 1990 y en vigor desde el 1o de Julio de 1991: Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba sobre cooperación para combatir el narcotráfico internacional.
- j) Firmado en la Ciudad de México, el 2 de Octubre de 1990 y en vigor desde el 12 de Abril de 1991: Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Chile sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.
- k) Firmado en Quito, Ecuador, el 25 de Marzo de 1990 y en vigor desde el 5 de Febrero de 1993: Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Ecuador sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.

l) Firmado en la Ciudad de México, el 7 de Mayo de 1991 y en vigor desde el 10 de Enero de 1992: Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú sobre cooperación con relación a los delitos contra la salud en materia de narcotráfico y farmacodependencia.

m) Firmado en la Ciudad de México el 15 de Octubre de 1992: Acuerdo de cooperación ente los Estados Unidos Mexicanos y la República de Argentina para la lucha contra el abuso y tráfico de estupefacientes y sustancias Psicotrópicas.

n) Firmado en Managua, Nicaragua el 7 de Agosto de 1992 y en vigor desde el 11 de Febrero de 1993: Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Nicaragua sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.

o) Firmado en San Salvador, El Salvador, el 14 de Julio de 1993: Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Salvador sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.<sup>51</sup>

En el aspecto bilateral México ha firmado 23 Convenios y no es de extrañarse que muchos de éstos se hayan firmado con países con los que México tiene vecindad geográfica como son Estados Unidos, Guatemala, Belice y por razones de identidad sociológica, con Colombia. Asimismo, mantiene Convenios semejantes con otros países como Jamaica, Rusia, Perú, Venezuela entre otros.

Es ahora cuando las naciones están más conscientes de los problemas sociales, políticas y económicas que propician la farmacodependencia y el tráfico de estupefacientes. Hoy la cooperación internacional es fundamental si se quiere controlar el tráfico de drogas. Dada la naturaleza transnacional del fenómeno, la distribución geográfica mundial de las actividades de producción, tráfico y financiamiento y la magnitud de las ganancias que produce este negocio ilícito, ningún Estado tiene capacidad suficiente para controlar o afectar en forma determinante al mercado por medio de acciones.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> Procuraduría General de la República. Tratados y Convenios sobre Cooperación Internacional en Materia Penal. México. 1994. Pp. 312.

<sup>52</sup> González, G "Interdependencia Asimétrica". En Condiciones de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico. División de Estudios Internacionales. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1993. Pp 4

Sin embargo, la cooperación internacional posee varias características. Si bien las naciones se han percatado que el problema a rebasado fronteras y se ha concluido que se necesita el compromiso de todas las naciones para controlar y posteriormente terminar con él, también se presenta como una imposición de algunas naciones poderosas. No es casualidad encontrar que Estados Unidos de América ha sido signatario de un número considerable de acuerdos, convenios o memorandos y que, como país hegemónico obliga a las naciones a acatar normas o leyes que debería imponer primero en su propio país.

En este sentido, las Naciones Unidas tiene cuatro órganos encargados de la fiscalización internacional de drogas que son:

1. La Comisión de Estupefacientes; que fue creada en 1946 por el Consejo Económico y Social como órgano normativo central del sistema de las Naciones Unidas en cuestión de fiscalización del uso indebido de drogas.
2. La División de Estupefacientes de las Naciones Unidas, que ayuda a los Estados miembros en la aplicación de tratados internacionales sobre fiscalización de drogas.
3. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, establecida en 1968 para limitar el cultivo, la producción, la fabricación y el uso de drogas a las necesidades médicas y científicas además de prevenir actividades ilícitas de cultivo, producción, fabricación, comercio y consumo de estupefacientes.
4. El Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (PNUFID) creado en 1971, como el único órgano multilateral que se dedica exclusivamente a prestar asistencia técnica en la lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas.

*Como sabemos para que haya producción debe haber consumo, si no comenzamos por resolver el problema en la casa, no sirve de nada que se firmen convenios o acuerdos de cooperación. Estados Unidos es el principal consumidor de drogas en el mundo y el principal signatario de todos estos acuerdos.*

Además, no se ha tratado un punto importante dentro de los convenios que es el castigo a los países consumidores de drogas. Sabemos que hoy en día Estados Unidos certifica a las naciones en materia de narcotráfico, califica y pone en su "lista de buenos" a los que cooperan y en "lista de malos" a lo que no cooperan; cada uno con su respectivo premio o castigo, pero que hay de los países que permiten el consumo y que éste va en aumento cada año?. No es esto también motivo de castigo?.

De acuerdo con las cláusulas de la sección 490(h) de la Ley de Ayuda Exterior de 1961 de Estados Unidos, tal como fue enmendada, se determinó que los siguientes países son considerados principales productores o de tránsito de drogas ilícitas: Afganistán, Aruba, las Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Birmania, Camboya, China, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Hong Kong, India, Jamaica, Laos, México, Nigeria, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Taiwán, Tailandia, Venezuela y Vietnam. (Véase mapa 2.3).



### 2.3 PRINCIPALES PRODUCTORES O DE TRÁNSITO DE DROGAS ILÍCITAS



¿Dónde quedan los consumidores? Es necesario crear una legislación interna bien cimentada y encaminada a terminar con el cultivo, la producción, el tráfico y consumo de drogas en cada país del mundo. Para después formar un régimen internacional de cooperación que todos los países del mundo acepten y en el cual se conjunten normas, reglas, obligaciones, así como castigos por la violación de los mismos.

Además de crear un instrumento jurídico internacional de alcance global, que ponga el énfasis en las obligaciones de los estados de realizar políticas de prevención, atención y tratamientos del consumo, pues hoy en día no lo hay.

### **1.6 Dimensión Social y Educativo-Cultural del narcotráfico.**

El uso y abuso de sustancias que altera el sistema nervioso, el estado de ánimo y la conducta se ha convertido también hoy en un reto para casi todas las sociedades. Las diversas crisis económicas por las que atraviesan actualmente los países en vías de desarrollo han provocado una serie de fenómenos, como la migración, el desempleo y el poco poder adquisitivo, que acentúan la pobreza e impactan desfavorablemente en la calidad de vida de los seres humanos aumentando así la desigualdad social y propiciando la vulnerabilidad ante el consumo de drogas. Estas son algunas razones por las que los individuos consumen drogas y llegan a morir por esta causa.

En este sentido nos referimos a los niños de la calle, quienes por no contar con una familia establecida sólida y amorosa con principios y educación y que residen en zonas marginales se integran a bandas juveniles para buscar el amor y la compañía de quienes deberían brindárselos. Todos ellos carecen de un ambiente protector que facilite su desarrollo y que por el contrario suman cotidianamente factores de riesgo que son las situaciones que facilitan o propician el consumo de sustancias adictivas.

Ejemplo de tales factores de riesgo para el consumo de drogas que pueden presentarse en estos grupos son: una baja calidad de vida, la falta de acceso a la educación, pertenecer a familias desorganizadas o no tener contacto con la familia, participar en actos antisociales, disponibilidad de las sustancias, tener acceso a lugares de consumo entre otras.

Aunque la oferta y la disponibilidad de las drogas es un factor importante para su consumo y se requieren de medidas de control es también indudable que las variaciones que se observan en el consumo no dependen simple o únicamente de la accesibilidad.

La adicción a las drogas generalmente comienza con el uso experimental o de diversión en edades tempranas. Por ello es de la mayor importancia desarrollar acciones preventivas en el ámbito familiar, laboral, comunitario, escolar y de los medios de comunicación que hoy en día son preponderantes.

*La experiencia indica que la escuela es el medio idóneo para el desarrollo de hábitos y valores y no sólo para la transmisión y adquisición de conocimientos; por ello la prevención del uso de las drogas en este momento, debe incluirse como uno de los aspectos formativos más importantes.*

México en ésta cuestión es uno de los países latinoamericanos que cuenta con una de las experiencias más largas en materia de investigación del uso de sustancias adictivas, en especial en la población estudiantil. Para ello la Secretaría de Educación Pública en coordinación con el Instituto Mexicano de Psiquiatría de la Secretaría de Salud se han dedicado a realizar encuestas que se efectúan periódicamente.

Estas estadísticas demuestran que a nivel nacional el 8.2% de los estudiantes han consumido al menos una droga en su vida; el 4.4% lo ha hecho en el último año y cerca de 2% las usó un mes anterior a la encuesta.<sup>53</sup> Es importante indicar que dicha encuesta se realizó a nivel nacional puesto que existen importantes variaciones regionales, algunas zonas como las ubicadas en la frontera norte del país y las grandes zonas metropolitanas como Guadalajara o la Ciudad de México, presentan índices más altos, ya que por ejemplo en esta última ciudad el consumo afecta a poco más de uno de cada diez estudiantes (11%). Las drogas más utilizadas entre la población estudiantil son la marihuana, la cocaína y los inhalantes.

Tres son los factores que encontramos pueden caracterizar el momento actual:

- ✓ La cocaína como preferencia de los estudiantes por consumir así como el índice de menores que experimentan con esta sustancia se ha ido incrementando desde 1989.

---

<sup>53</sup><http://w3.arrakis.es/ica>

- ✓ El índice de mujeres que deciden experimentar con sustancias como la cocaína
- ✓ La aparición de nuevas sustancias del tipo de las metanfetaminas producidas sintéticamente en laboratorios clandestinos entre los que se encuentran el éxtasis utilizado por los jóvenes estudiantes.

El uso de dichas sustancias se da en todos los niveles sociales, si bien podemos observar preferencia por diversos tipos de éstas. Así el abuso de solventes entre los estudiantes apareció como un problema de los niveles socioeconómicos bajos en la década de los setentas; sin embargo en estudios realizados en 1980 esta diferencia había desaparecido ya que en este año la prevalencia alcanzó 4% en todos los estragos, sin mostrar variaciones por nivel socioeconómicos desde entonces.<sup>54</sup>

Es por ello que la educación preventiva cobra un papel de suma importancia en todas las naciones. La educación es un factor esencial del progreso y bienestar humano. La educación preventiva contra el abuso de drogas debe ser formativa y no sólo informativa, debe guiar su conducta y ayudar a crear nuevas actitudes sociales y formas positivas de pensar y actuar, con proyectos de vida que permitan el mejor desarrollo posible de los individuos, en este caso exento del abuso de drogas.

La educación preventiva trata de inspirar objetivos de vida, no solo preservando la salud física y mental, sino también estimulando el desarrollo ideológico, cultural y espiritual de los seres humanos. Debido a que los que consumen drogas lo hacen desde edades tempranas, estos programas deben comenzar desde los primeros niveles del sistema educativo.

Actualmente, el narcotráfico constituye uno de los principales problemas por los que pueda atravesar una sociedad al dejar sin defensas la integridad propia del ser humano. Ya que éste, puede pertenecer a cualquier estrato social que por carencias familiares o de personalidad, o por otras causas como la destrucción del entorno familiar, el abandono de la sociedad, la falta de oportunidades y la miseria de la que muchos son objeto, agudiza esta situación.

En 1987, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de Naciones Unidas declaró que el uso indebido de drogas tanto naturales como sintéticas, había aumentado

---

<sup>54</sup> ibidem.

tan rápida y progresivamente durante los últimos dos decenios, que ponía en peligro a todos los países y amenazaba a todos los sectores de la sociedad.<sup>55</sup>

Varios autores y entre ellos Trueba, sostienen que las drogas y en consecuencia las adicciones que generan son parte de una cultura, (el término usado es de narcocultura) debido a que el uso de éstas ha construido sus propias costumbres, "valores" e incluso un lenguaje particular.

Desde esta perspectiva la cuestión de las drogas puede ser vista a partir de un enfoque histórico-cultural, en el que solo plantea que se podrá solucionar el problema del narcotráfico con la legalización de las drogas con la sustitución de cultivos ilegales por otros legales, aunque esto represente, la reestructuración tanto económica como política de los Estados-Nación.<sup>56</sup>

En este marco histórico-cultural se distinguen tres etapas en el uso de las drogas:

- I) Las drogas consumidas en estados naturales por los pueblos primitivos.
- II) Las drogas que resultaron de un encuentro intencional entre el sujeto y las drogas, y que fueron utilizados con fines políticos, militares y estratégicos como fue el caso de la Guerra del opio en China o la Guerra de Vietnam, en el sureste asiático.
- III) Las drogas actuales que nacieron por rebeldía a normas establecidas, este fue el caso del movimiento "Hippy", en los años sesenta y setenta.

En la actualidad, el consumo de drogas es considerado como una transgresión a las leyes lo que genera un rechazo y ruptura con la comunidad y con las normas que la rigen. A los estupefacientes, no se les debe encasillar en una determinada clase social, ya que en algunas sociedades la drogadicción es asociada únicamente con ciertas clases sociales marginadas. Con el tiempo se han superado estos estereotipos, y se reconoce que el uso

---

<sup>55</sup> Una nota publicada por el periódico UNOMASUNO, afirma que en 1995 ya el consumo de drogas se había incrementado peligrosamente en nuestro país. En junio de ese año estuvieron a punto de comercializarse 3.2 millones de dosis de cocaína, más de 25.4 millones de marihuana y cuatro millones de heroína. Ese año se decomisaron 1595 kilogramos de cocaína y 49.9 toneladas de marihuana.

<sup>56</sup> "En el primer Congreso Nacional de Ciencias Sociales, el pensador francés Edgar Morin planteó que la delincuencia organizada debe afrontarse con una estrategia mundial de legalización del consumo de drogas en todos los países, porque la prohibición empodera a las mafias y corrompe con el narcotráfico a los Estados. La prohibición ha sido el factor de crecimiento de todas las mafias; quitarla en el caso del acceso a las drogas bajaría su costo, y por tanto la delincuencia y el poder de los narcotraficantes en la corrupción de los Estados" (Reforma, 1999:2 A)

de drogas se da en todos los ámbitos, ya sea por falta de empleo, desintegración del núcleo familiar, baja autoestima, y otros factores.<sup>57</sup>

Desde el punto de vista de la medicina, el uso de drogas constituye un problema de salud pública, por ejemplo: las enfermedades como el SIDA se contagian con frecuencia por compartir las jeringas entre los drogadictos; la marihuana modifica la percepción del tiempo y el espacio; la cocaína aumenta la temperatura, causa euforia y provoca convulsiones, temblores y finalmente insuficiencia respiratoria y circulatoria; la intoxicación con crack o cocaína arritmia cardíaca, colapso nervioso y en ocasiones convulsiones y la muerte.<sup>58</sup>

Además, otros efectos de la drogadicción son de índole social, ya que son potenciales detonantes de la violencia y muerte; incrementan el ausentismo escolar y el bajo desempeño académico y dificultan la integración del individuo a su comunidad.

### **1.7 Redes Internacionales de Tráfico**

El tráfico ilícito de drogas, cada día es más complejo y mejor organizado por aquellos grupos que promueven, financian y dirigen las operaciones sin involucrarse directamente. No es difícil imaginar que los narcotraficantes han ocupado algunos de los planes y estrategias de las grandes corporaciones transnacionales para determinar los tipos de drogas más rentables y demandadas del momento, así como, los mercados en vigor, y los posibles en expansión. Con ello, el intercambio de información mantiene al tanto a esta gran empresa criminal.

Una organización delictiva posee varias características:

1. Las actividades que realizan son criminales, es decir, tienen que constituir una violación a las leyes;

---

<sup>57</sup> En ciertos países desarrollados, el uso de drogas se considera un acto de sofisticación, una experiencia excitante o tan inocua como un pasatiempo divertido (ONU, 1990:20).

<sup>58</sup> El crack, es una droga sintética producida a un costo bajo, es derivada de la cocaína. Se produce usando el clorhidrato de cocaína y también puede elaborarse utilizando base de cocaína.

2. Para alcanzar sus propósitos han conformado asociaciones delictivas bien estructuradas, en donde se asignan tareas específicas a cada uno de sus miembros; aunque no se sabe con seguridad de un organigrama estandarizado.<sup>59</sup>
3. La última finalidad es el lucro, la ganancia de dinero con acciones ilícitas y que implican tener bajo su subordinación una gran cantidad de persona.
4. El uso de la violencia, como la única forma de promover, proteger y conseguir sus intereses.

Con base en lo anterior, se deduce que el *crimen organizado* es una estructura más o menos formal que es constante en el tiempo; dirigida hacia un propósito común por un liderazgo reconocible que opera ilegalmente y que hace uso de la violencia o de otros medios para alcanzar sus metas.

Aunque siempre ha existido, en la actualidad, la delincuencia organizada ha tomado nuevas y diferentes formas de actuar. Ahora el ámbito en el que se desarrolla es más extenso, incluso con ayuda de la tecnología y los transportes ha alcanzado dimensiones mundiales a través de las conexiones internacionales que hay entre las organizaciones delictivas. Tal circunstancia, por un lado, obstaculiza el desarrollo económico, desafía a las potencias mundiales, amenaza la estabilidad de los Estados y destruye instituciones democráticas.

Según Nell el radio de estas organizaciones y sus capacidades, ya sea en los países desarrollados o en vías de desarrollo, están transformándose radicalmente; ya que la caída del orden político, el deterioro económico, la creciente economía subterránea, el fácil acceso a las armas, los flujos masivos de emigrantes y refugiados y las dificultades normales cuando se trata de generar cooperación significativa entre estados –todo beneficia a estas organizaciones delictivas.<sup>60</sup>

Por su clandestinidad, es difícil identificar a estos grupos de delinquentes. A continuación se mencionan algunas de ellas. A partir de la división que identifica cuatro grandes zonas productoras de estupefacientes, en el mundo.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Es importante señalar que muchas organizaciones delictivas no se constituyeron, en un principio, con un propósito criminal, sino fue con el transcurso del tiempo que comenzaron actuar con objetivos criminales; Por ejemplo, las *Triadas Chinas* que originalmente no se enfocaron a las actividades económicas ilegales, sino se constituyeron como una comunidad para sus miembros, a quienes proporcionaban asistencia y solidaridad en momentos difíciles; además de brindar protección contra disturbios, desordenes, anarquía y gobiernos arbitrarios. Estas organizaciones actuaban como movimientos de resistencia.

<sup>60</sup> Nell, E. *The Dynamics of the Drug Market*. Challenge. U.S.A. 1994. Pp. 3.

<sup>61</sup> Trueba. *Op cit.* Pp. 12-17.

1. Como ya se mencionó anteriormente, las *Triadas* surgieron en el siglo XVII, como organizaciones en contra de las dinastías chinas, desaparecieron alrededor de 1912 y resurgieron en el decenio de 1950, en Hong Kong y Taiwan; donde han tenido como principal negocio el tráfico y la venta de heroína ligada con la pornografía; además de controlar el tráfico de ilegales hacia América.

Existen cuatro grupos importantes de estas Triadas que son: Wo Hop Tong, Sun Yee On, 14K y Bambú Unido. Además de albergar a los Tongs, que son sociedades de negocios, con sucursales en las ciudades norteamericanas.

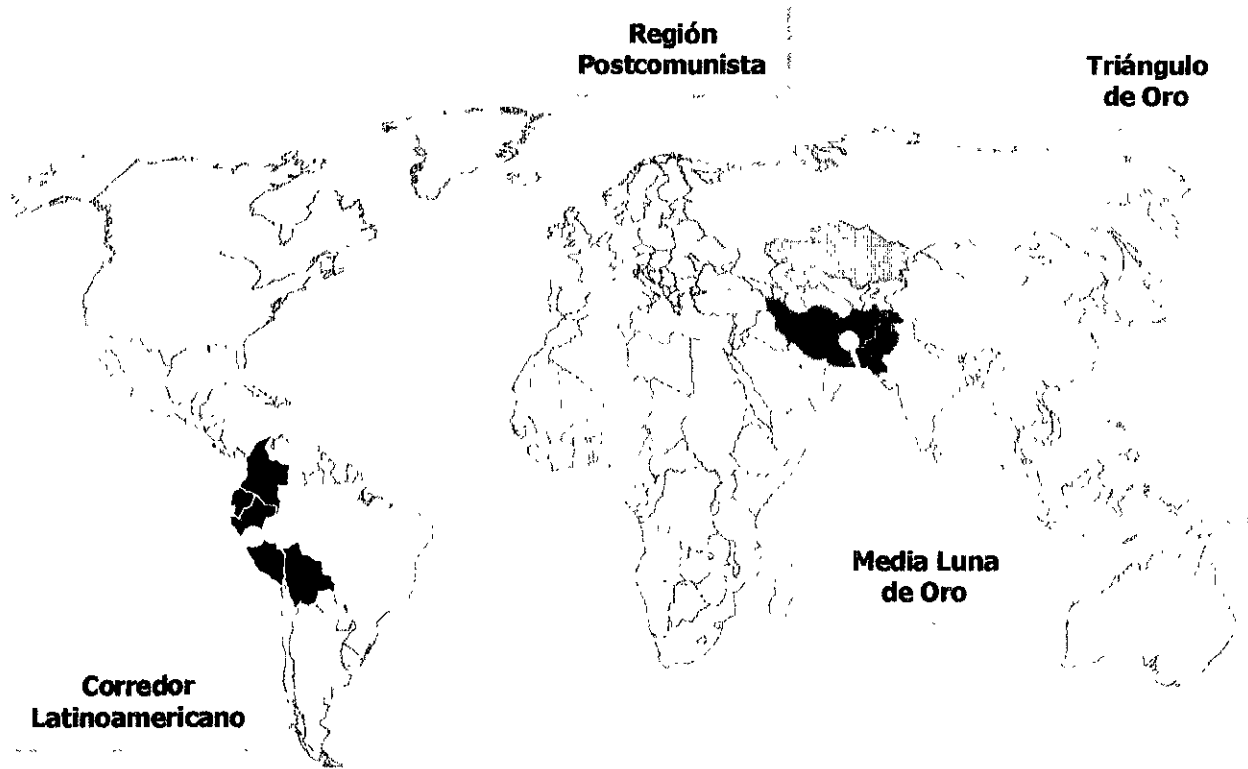
2. *La Mafia Siciliana* nació en la isla de Sicilia, al sur de Italia y se extendió a toda Europa; cuenta con alrededor de 2,000 miembros y 1,500 ayudantes y maneja el mercado de la cocaína en ese continente a través de un acuerdo con los Cáteles de Colombia y ha logrado infiltrarse en las altas esferas del poder político.
3. *La Cosa Nostra* nació en el decenio de 1920, resultado del conflicto entre pandillas de inmigrantes sicilianos en las ciudades de los Estados Unidos y, aunque sus miembros aprovecharon las tradiciones de sus raíces sicilianas, esta organización nunca fue subsidiaria o parte de la Mafia Siciliana. Hoy en día esta "sociedad" se dedica al narcotráfico y lavado de dinero; su ámbito de acción se extiende hasta Finlandia pero sus actividades se centran en algunas ciudades de los Estados Unidos, como: Houston, Miami, Atlanta, Tampa Nuevo Orleans, California y Chicago
4. A partir de la caída del muro de Berlín las *Mafias Postcomunistas* cobran gran relevancia. Conformados por cerca de 5 000 bandas y de 3 mil distribuidores ubicados en las ex-República Soviética. Estas organizaciones han logrado infiltrarse a las empresas estatales y a las recientemente desincorporadas para poder lavar dinero.<sup>62</sup> Mapa 2.4.

---

<sup>62</sup> Para 1992 controlaban el 40% del Producto Interno Bruto de Rusia.



## 2.4 PRINCIPALES REGIONES PRODUCTORAS DE DROGAS A NIVEL MUNDIAL



Fuente : Trueba. Política y Narcopoder en México, Planeta de México, México 1995

Otro importante grupo delictivo es el *Yakuza Japonés*, el cual controla el mercado negro nipón. Después de la Segunda Guerra Mundial esta organización apoyó las fuerzas políticas de derecha y se alió con la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés) para perseguir a los izquierdistas, a los sindicalistas independientes y a la prensa. Cuenta con alrededor de 100 mil integrantes que se organizan en 3 000 bandas.

En el continente americano los *Barones de la Droga* datan del decenio de 1960, cuando se incrementó el consumo de estupefacientes, con lo que comienzan a crearse las poderosas redes delictivas que derivan en los actuales *Cárteles de Cali y Medellín*, considerados como los principales productores y distribuidores de cocaína en el mundo. Cuentan con decenas de miles de empleados especializados y personas o negocios asociados en todo el orbe. El Cártel de Medellín<sup>63</sup> tiene como principal propósito obtener el control político y económico de Colombia y se caracteriza por la violencia, el soborno y los asesinatos. Esta mafia tiene su mayor mercado en Estados Unidos de América, lo que convierte a México, en un espacio obligado de tránsito de estupefacientes; para satisfacer las demandas de drogas en el vecino país del norte.

El Cártel de Cali surte el 90% del mercado europeo de cocaína.

En el caso de México se reconocen cinco organizaciones delictivas relacionadas con el tráfico de estupefacientes:

a) El Cártel de Juárez, que opera desde Oaxaca hasta Chihuahua, en la denominada ruta central. Esta organización mantiene nexos con el Cártel de Medellín y hasta hace algunos meses dirigida por Amado Carrillo Fuentes, actualmente muerto.

b) El Cártel de Sinaloa, el cual actúa en la ruta central que pasa por la costa del Pacífico y cuyos dirigentes actualmente detenidos eran Joaquín Guzmán Loera y Héctor Palma Salazar. Esta organización mantiene lazos con el Cártel de Medellín en Colombia.

c) El Cártel de Tijuana, que controla las acciones en toda la península de Baja California y cuyos dirigentes son los hermanos Arellano Félix; los cuales se cree que manejan la organización desde y en los Estados Unidos.

d) El Cártel de Jalisco, que abarca los estados de Nayarit, Jalisco y Colima comandado por Juan José Quintero.

---

<sup>63</sup> El Cártel de Medellín estaba comandado por Pablo Escobar Gaviria y los hermanos Ochoa Vázquez; el primero muerto y los hermanos Ochoa actualmente detenidos.

e) El Cártel del Golfo que tiene el control en Oaxaca, Veracruz y Tamaulipas y distribuye marihuana y cocaína a Estados Unidos y cuyo dirigente Juan García Abrego se encuentra, en la actualidad detenido.

Los Yakuza y las Triadas se abastecen de heroína en el Triángulo de Oro y la conducen por el Océano Pacífico hacia Estados Unidos; los Barones de la droga son dueños de los sembradíos de coca en el "Corredor Latinoamericano" y mantiene una serie de rutas hacia su principal mercado Estados Unidos; muchos de ellas, a través de territorio mexicano.

Así México se ha convertido en un país de frecuente tránsito de estupefacientes debido a su amplia frontera con los Estados Unidos, principal consumidor de drogas en el mundo. No es de extrañar que además de ser un país de tránsito, los capos de las drogas mexicanos se hallan convertido en productores de heroína y marihuana; lo que convierte al país, tanto en productor como puente de tránsito de drogas.

En este sentido el crimen organizado rompe con todas las fronteras y se entremezcla de una u otra manera con distintos países del mundo. La violencia, la corrupción, la búsqueda incontrolada de poder, el deseo de grandes cantidades de dinero la falta de sensibilidad, honestidad, lealtad y respeto irrumpen en el mundo contemporáneo.

Geográficamente la distribución geográfica de las principales áreas de producción de drogas naturales se ubica en tres continentes: El americano, el asiático y el africano.

En el continente americano, en la región correspondiente a Norteamérica, destacan los Estados Unidos como principal productor de marihuana y México como productor de opio y marihuana. Hacia el sur de esta región se ubica la de Centroamérica, en donde Belice y Costa Rica son productores de marihuana y Guatemala de opio y marihuana. La Región del Caribe se encuentra con problemas de narcotráfico en la modalidad de países de tránsito y lavado de dinero: Cuba, República Dominicana, Haití, Bahamas y Jamaica además como productor de marihuana. En Sudamérica sobresalen los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú como productores de cocaína. Como productores de opio destaca Colombia. De marihuana aparecen: Brasil, Colombia, Paraguay y Venezuela.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Norman, E. La legalización de las drogas. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1994. Pp. 154,179,224,251,309.

Por lo que respecta al continente asiático, las regiones geográficas que destacan son; el sur, suroeste y sureste asiático. En el sureste destacan en la producción de opio y marihuana: Birmania, Laos y Tailandia, que conforman el área conocida como triángulo dorado; en la producción de opio: China, Vietnam y Camboya; y en la producción de marihuana: Filipinas, Malasia e Indonesia. En el sur aparecen como productores de opio y marihuana: Afganistán, Irán y Pakistán, conformando el área conocida como media luna dorada, y la India. En el suroeste, como productor de amapola y marihuana se encuentran el Líbano; de opio Turquía; y de marihuana Siria.<sup>65</sup>

A grandes rasgos estas serían las dos grandes áreas más importantes en cuanto a la producción de drogas naturales. Pero existe una tercera región productora de drogas: el continente africano, en donde Marruecos, Túnez, Senegal, Nigeria, Angola y Zimbabue son los principales productores de marihuana. En tanto que Egipto y Sudán producen opio.<sup>66</sup>

En cuanto a la producción de drogas sintéticas como: los narcóticos, depresores y estimulantes, la producción a gran escala se ubica en los Estados Unidos y Europa Occidental, principalmente Alemania. Países que pertenecen al grupo de naciones desarrolladas.

En este contexto México se encuentra en una posición geopolítica débil, pues carece de fuerza económica, política, militar y de inteligencia (espionaje); con un modelo político agotado en medio de una crisis económica permanente; en un ambiente político social violento: guerrillas, crímenes narco – político – religiosos, y una fuerte deuda externa. Esta situación de inestabilidad es aprovechada por los E.U. para marcar los rubros y los espacios en el futuro de México.

---

<sup>65</sup> Martí, Tusquets. José y Mauricia, Grau Miguel. Conceptos Fundamentales de Drogodependencia. Ed. Herder. Barcelona. 1993. Pp. 58,88.

<sup>66</sup> Norman, E. *Op cit.* Pp. 258,279,281.

## CAPÍTULO 2

### LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL CONTEXTO DEL NARCOTRÁFICO INTERNACIONAL

#### 2.1 Antecedentes inmediatos.

Para entender el proceso de certificación como una estrategia de política exterior norteamericana es necesario conocer el sistema político de este país, es por ello que se trata de hacer un análisis de éste, para entender después como se manejan las decisiones de política exterior y como interviene cada parte del sistema en ellas.

Así la historia nos ha presentado la línea de acción que en materia de política exterior los norteamericanos han seguido. La expansión de sus intereses en las diferentes zonas geográficas. En este sentido los Estados Unidos han tendido a constituirse en los protectores de la estabilidad política de las mismas.

De acuerdo con Werner, la política exterior de los Estados Unidos, es el sector de la política pública que se ocupa de las relaciones con otros Estados u organismos internacionales, así como de las acciones que los funcionarios de esta nación adoptan y que repercuten fuera de su jurisdicción territorial y promueven los intereses nacionales del pueblo de ese país, fortaleciendo su poder y prestigio en los asuntos del mundo.<sup>67</sup>

Así tres grupos principales de factores intervienen conjuntamente para determinar la política exterior de cualquier Nación. Primero el ambiente externo, particularmente las fuerzas y las políticas de otras naciones que dictan la línea que se debe seguir. Segundo dentro de las naciones existen varios grupos que trabajan activamente en pro de políticas exteriores particulares ya que muchos de estos grupos tienen ventajas o desventajas por cada decisión que se tome en política exterior y estos influyen sin duda en la toma de decisiones. Tercero las personas que realmente toman las decisiones en política exterior, así como las instituciones dentro de las cuales las toman.

El término toma de decisiones a decir de Donald W. Taylor "es aquel pensamiento que resulta de la selección entre cursos posibles de acción, la resolución de problemas es aquel pensamiento que conduce a la solución de problemas."<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Wernerj, F. *American Foreign Policy: Aspirations and Realities*. John Wiley & Sons. 1984. Pp. 3.

<sup>68</sup> Taylor W. Donald. *Decisión Making and Problem Solving*. En James G. March. Ed. *Handbook of Organization* Chicago. Pág. 48.

Los que elaboran las decisiones pueden actuar de acuerdo con sus propias metas y valores aún cuando éstas difieran de las de la población en general.

Una vez definida la política exterior adentrémonos en la historia y recordemos que al término de la Segunda Guerra Mundial; Estados Unidos emergió con una economía fortalecida, no tuvo pérdidas materiales en su territorio y poseía un alto porcentaje del producto interno bruto mundial. Esta posición permitió que esta nación se percibiera a si misma como los responsables y promotores de una economía internacional en la que el centro era Norteamérica.

*Su relación con el mundo se caracterizaba por ser asimétrica, por un lado la economía internacional dependía del dólar, y por el otro de la tecnología norteamericana y de sus productos. Para apoyar su desarrollo interno su política económica externa se fundamentó en la apertura de fronteras y en el multilateralismo.*

Con el fin de fortalecer su posición y poder garantizar que el sistema capitalista sería viable a futuro Washington fomenta la estabilidad y el crecimiento internacional con iniciativas como: el sistema financiero surgido en Bretton Woods, el Gatt, el Plan Marshall y subsecuentemente programas de ayuda bilateral. Así mismo mostró voluntad para ayudar a los vencidos de la guerra: Japón y Alemania.

*No obstante los norteamericanos comenzaron con su dominación apoyando un proceso de descolonización en las áreas bajo el control imperial de occidente y se ocuparon de que la independencia política no conllevara la independencia económica a través de proporcionar ayuda condicionada a gobiernos afines e instrumentar el envío de tropas cuando lo consideraran necesario.*

En realidad, las bases de la política exterior estadounidense no son diferentes a la de los demás países. Se centran en una serie de acciones encaminadas a proteger y preservar el interés nacional de su país, en su seguridad y bienestar y donde se sientan las bases para determinar que cualquier aspecto que pueda poner en riesgo la estabilidad política, económica o social de su población o la de cualquier país será determinante para actuar de inmediato.<sup>69</sup>

Según Robert, antes del fin de la guerra fría, varios eran los objetivos nacionales de los Estados Unidos en materia de política exterior, entre los que sobresalen:

---

<sup>69</sup> El interés nacional es la suma de todas las necesidades, aspiraciones y exigencias de una nación, punto del cual debe partir toda política exterior .

- Aliarse con los países industrializados.
- Contener a la ex URSS y por tanto al comunismo.
- Abrirse al sistema económico internacional.
- Descolonizar al Tercer Mundo e impedir que la ex Unión Soviética se adueñase en esta zona.
- Promover los valores estadounidenses, como la democracia y los derechos humanos.<sup>70</sup>

Al surgir la Unión Soviética como el principal opositor de la hegemonía mundial de los Estados Unidos requirió de una estrategia dirigida a resistir la expansión del comunismo internacional que, amenazaba los intereses norteamericanos. Por ello elaboró estrategias de contención y aplicó políticas de seguridad colectiva como la creación de la OTAN y otros pactos multilaterales. La amenaza del comunismo dio pretexto ideológico que permitía bajo la protección norteamericana a las fuerzas del poder económico mundial. Al enfrentamiento de carácter ideológico-militar entre las dos potencias de la posguerra se le conoce como la Guerra Fría.

La política de distensión con la URSS, instrumentada por Nixon se dio en un momento en que la crisis global de los setenta orillaba a una política de disminuir costos. Esta crisis y la política liberal aunado al síndrome de Vietnam obligaron a Cáster a seguir una política exterior de menores costos pero que permitió que los riesgos se incrementaran en un enorme grado. Ejemplo de ello; la manera como el Presidente reaccionó a la guerra civil en Nicaragua, la revolución en Irán y la invasión soviética a Afganistán son muestra de la debilidad que se hacia sentir en esos momentos.

Para recuperar el protagonismo de los Estados Unidos, Reagan que había sido elegido para gobernar el país comenzó por determinar su política externa:

- ✓ Un crecimiento de armamentos.
- ✓ Ningún compromiso en materia de desarme hasta verificar concesiones soviéticas.
- ✓ La guerra de las galaxias como intimidación.

<sup>70</sup> Art. R. US Foreign Policy: The search fom a new role Mac Millan Nueva York. 1993.pp. 15

- ✓ La doctrina Reagan que responde a cualquier amenaza soviética en el tercer mundo pero con fuerzas locales y no norteamericanas.
- ✓ Negociar con el Kremlin sólo desde una posición de fuerza.

Pero dicha guerra llegó a desgastarse y esto se traducía para otros actores del poder internacional en ganancia. Mientras los norteamericanos se preocupaban por garantizar un mercado de alcance mundial y con ello la aparición de empresas multinacionales como el eje de la estructura capitalista o el resurgimiento de Europa y de Japón.

Con el fin de la Guerra Fría estos objetivos cambiaron, ya que la preocupación desde Truman hasta Reagan fue poder contener la expansión del comunismo, después sería, *por un lado, reducir sus compromisos con el exterior* y continuar su papel hegemónico en lo económico, militar y, *por el otro, perseguir una política multilateral.*

La carrera armamentista, la proliferación de armas de destrucción masiva, el mantenimiento del orden financiero internacional, el combate al narcotráfico y la ecología comienzan a cobrar para la política exterior de Estados Unidos un nuevo y preocupante sentido.

Sin embargo, es paradójico que estos principios que se promueven no hayan sido acatados del todo por nuestro vecino del norte; por ejemplo: promover la democracia; aunque si se revisan algunos casos, se evidenciará que esta nación se opuso a las elecciones libres en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial y, en Vietnam después de la descolonización francesa, es bien sabido que el gobierno de Washington apoyó la dictadura en Argentina, Brasil, Guatemala, Haití, Irán y España, entre otras.

Como se sabe, parte fundamental de la política exterior - no sólo de los norteamericanos sino del mundo entero - es la defensa de la *seguridad nacional*. Este tema ha sufrido cambios en el seno de este país y está en función de los intereses estratégicos de los grupos dominantes en la escena política, militar y sobre todo económica.

Para los Estados Unidos, el concepto de *seguridad nacional* va más allá de la defensa militar. Comprende la política exterior y el empleo de los instrumentos de poder entre los que se encuentran los diplomáticos, informativos, económicos, los servicios de la CIA y los bélicos. Pero se conserva el objetivo principal que es el velar por la protección de intereses estadounidenses en su zona de influencia.



Para conservar dichas zonas de influencia, Estados Unidos ha impuesto distintas estrategias diplomáticas conocidas como *doctrinas* prueba de ello fue la *Doctrina Monroe*, en la que el Presidente James Monroe dejó ver el interés de reservar América para la futura expansión estadounidense; proclamada en 1823 declaraba que Europa no debía inmiscuirse en los asuntos de América. En ese momento a decir de Kissinger (op cit:30), la política exterior de Estados Unidos consistía en no tener política exterior.<sup>71</sup>

La *política del Buen Vecino* del presidente Franklin D. Roosevelt, anunciada en 1933 constituyó el primer paso a la cooperación internacional. La Doctrina Truman, del que más tarde llevaría su nombre y que fue declarada el 12 de marzo de 1947, fue proclamada como la política de los Estados Unidos para apoyar a los pueblos libres que estaban resistiendo el intento de subyugación de minorías armadas o presiones exteriores.<sup>72</sup>

La *doctrina Eisenhower* que trata específicamente sobre el Medio Oriente y en la que el Presidente Eisenhower el 5 de enero de 1957 propuso al Congreso una nueva política exterior para Medio Oriente basada en tres consideraciones: la utilización de las fuerzas armadas estadounidenses para asegurar y proteger la independencia de las naciones que pedían su ayuda para hacer frente a las agresiones de países comunistas; Ayuda al desarrollo de esas naciones y Asistencia militar a los países que lo requiriesen. Esta doctrina se aplicó en Líbano en 1958. George Bush y Reagan la utilizaron con Kuwait.

Otra *doctrina* importante fue la de *Nixon* que específicamente se refería al sudeste de Asia y por ende a la vietnamización de la guerra y que serviría también para la Guerra del Golfo Pérsico. "así se conoce al conjunto de nuevas doctrinas fundamentales, en materia de defensa, que tendría la política exterior norteamericana, expuestas por el presidente Richard Milhous Nixon en el discurso que pronunció en la Isla de Guam, territorio desincorporado de Estados Unidos, el 25 de julio de 1969".<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Al amparo de la Doctrina Monroe, los Estados Unidos, podían aplicar unas doctrinas que no eran muy distintas de los sueños europeos; por una parte extender su comercio e influencia y por otro anexarse territorio como en el caso de Texas.

<sup>72</sup> Truman al anunciar su doctrina abandonó el aspecto estratégico de Acheson y habló en los términos wilsonianos tradicionales de una lucha entre dos modos de vida: El primero que se basaba en la voluntad de la mayoría, en la cual había instituciones libres, gobiernos representativos, elecciones libres, garantías a la libertad individual, libertad de expresión, religión y sin opresión política, la segunda se basaba en la voluntad de una minoría impuesta por la fuerza, se caracteriza por depender del terror y la opresión (Ver Kissinger, 1996:438)

<sup>73</sup> Hernández-Vela Edmundo. Diccionario de Política Internacional México, D.F Ed. Porrúa. Pág. 358

La *doctrina Cárter* tiene como base el seguir una política dura contra la URSS y está dirigida también al Golfo Pérsico. En 1980 James Earl Cárter declaró que los Estados Unidos repelerían cualquier ataque soviético en el Golfo. "La doctrina Cárter influyó decisivamente en los acontecimientos de la región del Golfo Pérsico y trató de liberar a los rehenes estadounidenses retenidos en Irán, mediante una fuerza militar de despliegue rápido capaz de intervenir inmediatamente en esas zonas distantes del mundo...."<sup>74</sup>

A estas le siguieron la iniciativa *democrática de Reagan*, la *Iniciativa para las Américas de George Bush* en 1990 y para finalizar el *Tratado de Libre Comercio* por Clinton en 1993.

La política exterior que caracteriza a Clinton ahora, se ha basado en siete puntos prioritarios:

1. Reforzar la Alianza Atlántica y construir una nueva arquitectura de seguridad europea.
2. Asegurar nuevos progresos en la reducción de las barreras al comercio e inversión exterior.
3. Contrarrestar la proliferación de armas de destrucción masiva y los medios de entrega de las mismas.
4. Trabajar activamente para mantener el impulso hacia una paz global y duradera en Oriente Medio.
5. Ofrecer liderazgo –político y militar- para asegurar la aplicación de los Acuerdos de Dayton para resolver el trágico conflicto en la antigua Yugoslavia.
6. Proteger el medio ambiente mundial a través del desarrollo sostenible.

---

<sup>74</sup> *Ibidem*. Pág. 52-53

## 7. Reformar y fortalecer el sistema de las Naciones Unidas.<sup>75</sup>

Con ello queda demostrado que todas estas doctrinas sólo han tenido un fin que es el de dominar, primero territorialmente, luego políticamente y ahora comercialmente a las naciones de América.

### 2.2 La Constitución Política de los Estados Unidos de América

La Constitución de los Estados Unidos proporciona el contexto en el cual los representantes del pueblo pueden determinar el interés nacional y establecer las políticas y los programas para perseguir ese interés.<sup>76</sup> Fue creada en 1787, escrita en nombre de "nosotros, el pueblo", por delegados de los estados reunidos en Filadelfia para representar en ese entonces a trece ex colonia que aún no estaban bien definida y crear así una república.

La Constitución de Estados Unidos de América logró unir a las trece colonias en una república y a la vez gobernar una nación populosa e industrializada. Ha sido enmendada 26 veces<sup>77</sup> e instituciones y convenciones han completado el texto. El sistema funciona todavía según el plan trazado en siglo XVIII. Prescribe los principios generales de la estructura y el funcionamiento del gobierno. Y está basada en el federalismo y en la separación de las funciones legislativas, ejecutivas y federales.<sup>78</sup>

El primer objetivo de esta Constitución fue idear un esquema de gobierno que fuera capaz de crear una nación integrada y militarmente fuerte, pero que al mismo tiempo conservara las libertades que habían logrado. Los procedimientos penales de la ley común serían copia fiel de la Carta de Derechos que se agregó a la Constitución y donde se resumía que la ley podía imponer límites incluso al Soberano. Así la Constitución tendría una concepción de garantía de libertad.

En cuanto al comercio, el gobierno federal se convirtió en supervisor del comercio interestatal y exterior, con lo cual las fronteras estatales dejaron de ser barreras al comercio y se aglutinó un comercio nacional. El gobierno recibió también la facultad de

<sup>75</sup> Gardner N. Richard. La Política Exterior Norteamericana en un Año de Elecciones. 5 de Junio de 1996. [Http://www.embusa.es/emba/polextsp.html](http://www.embusa.es/emba/polextsp.html)

<sup>76</sup> Denny, Brewster. C. Sistema de Gobierno y Política Exterior de los Estados Unidos. Ed. Grupo Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina. 1986 Pp. 17

<sup>77</sup> La enmienda XXVII, se encuentra en proceso de ratificación

<sup>78</sup> Denenberg, R. Para entender la Política de los Estados Unidos de América. Editorial Geznika. México 1992. Pp.23

establecer leyes uniformes sobre bancarrota, para acuñar moneda, normalizar pesas y medidas y conceder derechos de patentes a individuos.<sup>79</sup>

El artículo primero confiere al Senado y a la Cámara de Representantes los poderes legislativos; el segundo coloca el Poder Ejecutivo en manos del Presidente, y el tercero confiere el Poder Judicial a una Corte Suprema y a los tribunales menores que el Congreso desee establecer. El artículo IV describe la relación que debe existir entre los estados y entre ellos y el gobierno federal; el artículo VI es una sección diversa cuya disposición más importante señala que la Constitución y las leyes federales demandan de ella tienen prioridad sobre todos los decretos estatales. El artículo VII anuncia que la Constitución entrará en vigor cuando nueve de los trece estados de la Unión la ratifiquen.<sup>80</sup>

Por otra parte, la Constitución señala dos métodos para proponer enmiendas; el primero da la iniciativa a los estados y el segundo al gobierno federal. El primero nunca se ha empleado y el que ha prevalecido es el de proponer enmiendas mediante el voto de dos tercios de ambas cámaras del Congreso.

En Estados Unidos se adoptó también, una especie de Constitución no escrita, que alcanzó aceptación unánime. Tal vez lo más destacado de ello es el gabinete; la costumbre logró establecer que no obstante, la Constitución menciona simplemente un *funcionario principal en cada uno de los departamentos del ejecutivo*; el Presidente siempre ha considerado colectivamente a esos funcionarios como un gabinete, aunque ellos carezcan de las características de un gabinete responsable ante una legislatura.

La Constitución estadounidense, también otorga de manera clara, atribuciones a los órganos del poder público; Suprema Corte de Justicia, Congreso y Presidente. De manera directa le otorga al Presidente y al Congreso atribuciones en materia de política exterior, lo que representa una lucha entre los dos poderes más importantes del poder público estadounidense, pues ambas partes justifican su autoridad en la interpretación de la Carta Magna.<sup>81</sup>

A lo largo de la historia se tiene la idea de que el Presidente es el encargado de elaborar y aplicar la política exterior, pero esto no es cierto del todo; ya que la elaboración de la política exterior es el resultado de las negociaciones en las que intervienen los grupos de

---

<sup>79</sup> *Ibidem.* pp. 23.

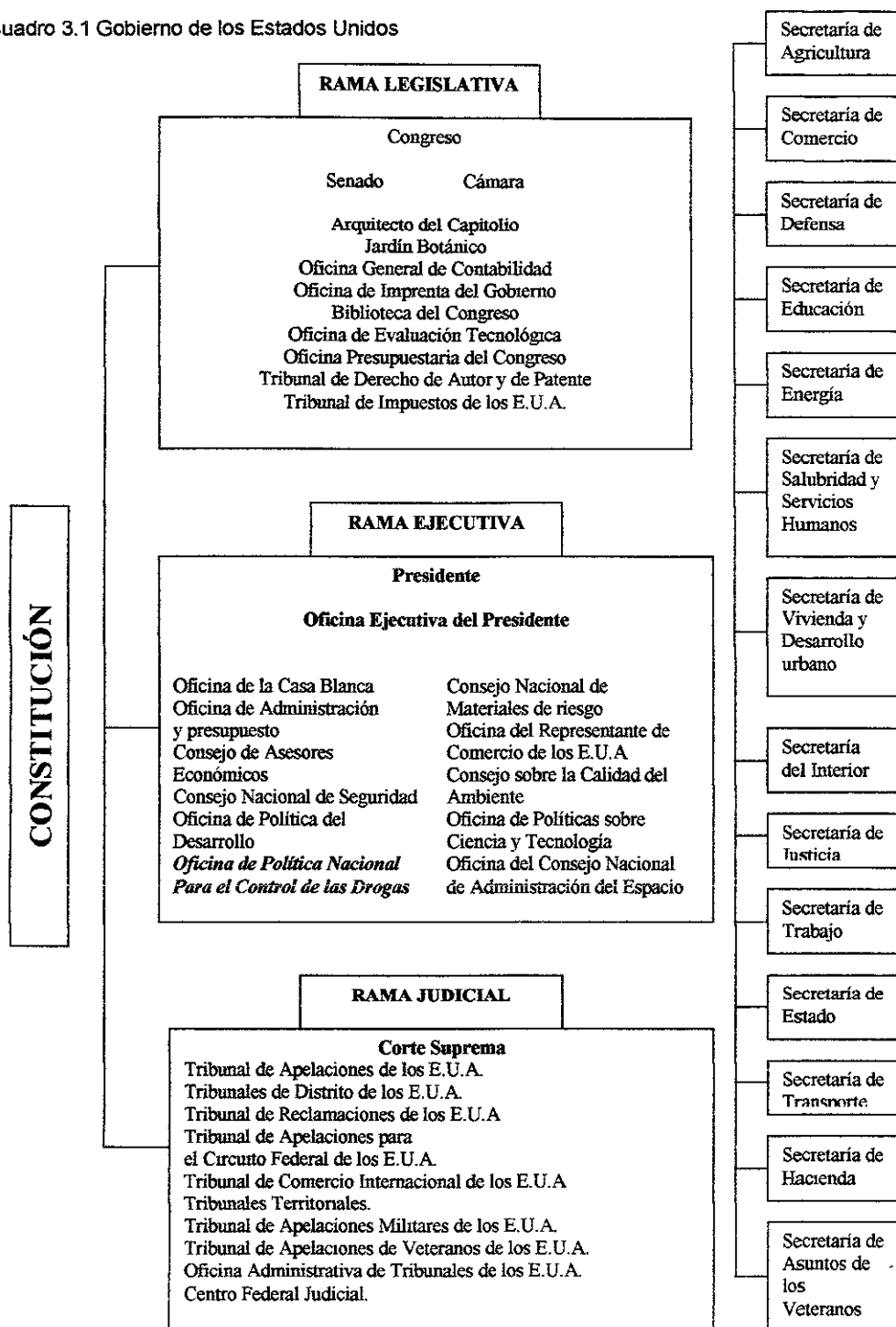
<sup>80</sup> *Ibidem.* Pp. 24.

<sup>81</sup> Musikie, E. *The President, the Congress an Foreign Policy*. Lanham University Press of America. 1986. Pp. 4

presión, las compañías transnacionales, los electores, representantes, y senadores, entre otros.

Para comprender mejor su estructura y como funciona el gobierno de los Estados Unidos, a continuación se presenta un organigrama detallado. (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1 Gobierno de los Estados Unidos



### 2.3 El Ejecutivo Federal.

En forma más específica, las atribuciones que le concede la Constitución Política estadounidense se precisan en el artículo II, fracción segunda, en donde se expresa: "El Presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos(...) tendrá facultad con el Consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes".<sup>82</sup> Esto significa que el Ejecutivo tiene la capacidad de dirigir la forma e intensidad con que los Estados Unidos harán frente a las amenazas reales o potenciales provenientes del exterior, lo que garantiza de esta manera la coherencia que lleve al éxito ante esos desafíos.

El control que el Primer Mandatario tiene sobre las fuerzas armadas, incluye la facultad de nombrar a altos oficiales y al propio Secretario de la Defensa, a pesar de que se requiera la aprobación del Senado.

En cuanto a la celebración de tratados, los compromisos a establecer en la persecución de los objetivos de la política exterior son seleccionados y negociados por el Ejecutivo y sancionados por el Legislativo. Un Tratado aprobado por el Senado requiere para incorporarse como Ley en Estados Unidos que el Presidente lo haya proclamado, lo cual puede o no ocurrir.

En cuanto al nombramiento de embajadores, ministros y cónsules, el Presidente tiene posibilidad de designar a personas que compartan sus puntos de vista en materia de relaciones exteriores.

En el artículo II, sección 3 de la Constitución se otorga al Presidente la función de recibir embajadores y otros ministros públicos extranjeros, lo que se traduce en una capacidad para reconocer a gobiernos extranjeros, puesto que él decide a quien recibe.

Así desde 1941 éste poder ha alcanzado proporciones asombrosas a causa de la concentración del poder político en el centro y debido a la naturaleza de la guerra y la diplomacia modernas, la función del presidente se ha convertido en el único poder dominante en los asuntos exteriores y de seguridad nacional.

---

<sup>82</sup> Ibidem. Pp 181-185.

El Ejecutivo cuenta con varios organismos que desempeñan un papel importante en la política exterior:

- El Departamento de Estado con sus 150 embajadas y 140 puestos consulares.
- El Departamento de Defensa que se creó con la Ley de Seguridad Nacional de 1947 y que dio origen a la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la cual consta de tres oficinas:
  - a) El Comando Conjunto.
  - b) La Agencia de Inteligencia de la Defensa
  - c) La Oficina del Secretario, quien se encarga de evaluar las implicaciones de la política exterior del Presidente para la seguridad, a través de la Subsecretaría para Asuntos de Seguridad Internacional:
    - 1. La Agencia Internacional para el Desarrollo.
    - 2. La Agencia de Información de los Estados Unidos.
    - 3. Los Programas de Ayuda al Exterior.
    - 4. Los Programas de Información y Propaganda.
    - 5. Las Fuerzas Militares.<sup>83</sup>

Así la política exterior de Estados Unidos siempre estará en manos del Ejecutivo quien ha sido responsable de los asuntos del extranjero, ya que desde el nacimiento de esta nación las consideraciones acerca de los asuntos exteriores fueron centrales en la creación del cargo de presidente; la asignación de la autoridad ejecutiva, que nunca fue plenamente definida, daba una atención muy especial a las responsabilidades de ese funcionario en los asuntos exteriores y militares.

---

<sup>83</sup> Hay otras dependencias del Ejecutivo que aunque no participan directamente en asuntos de política exterior tienen relación con ellas. Entre estas se encuentran: El Departamento de Agricultura, el Departamento de Energía, el Departamento del Interior, el Departamento de Salud y de Recursos Humanos, Trabajo, Transporte, Tesoro, Comercio por mencionar algunos.



El Presidente puede entonces aprovechar sus poderes constitucionales e institucionales, *para ejercer su función apoyado en la burocracia, entendido como un grupo privado, no electo, constituido por asesores, consejeros, agentes de relaciones públicas, notarios, intelectuales y otros.* Aunque esto no significa que el Ejecutivo y su burocracia no tenga limitaciones impuestas por el Congreso, ya que éste se apoya en los comités, subcomités e investigaciones legislativas para controlar el poder de la presidencia.

La relación entre el Congreso y el Presidente de los Estados Unidos de América se supone basada en los principios republicanos de división de poderes, contenidos en la Constitución de ambos poderes, y dicha política *esta definida en términos aparentemente democráticos.*

Según lo que se ha dicho, ninguno de los poderes puede actuar sin el consentimiento del otro. Sin embargo en la práctica se ha visto que debido a numerosos intereses que se mueven en el interior del sistema político de este país *origina que la relación se torne conflictuosa sobre todo cuando se trata de relaciones con el exterior.* Ganado dicho conflicto el Poder Ejecutivo se encuentra la mayoría de las veces en términos de imponer de manera legal sus concepciones, decisiones y acciones en el ámbito internacional.

Lo que se denominó el sistema Jacksoniano da supremacía al Ejecutivo con base en las siguientes consideraciones:

1. Los grupos no representados efectivamente en la legislatura o en lo judicial pueden ser representados efectivamente por el Ejecutivo.
2. El proceso electoral confiere por lo menos tanta legitimidad a la representatividad del Ejecutivo, como a la de la legislatura.
3. Tal vez, el Presidente tiene una mejor opción para representar a una mayoría nacional.<sup>34</sup>

Con ello observamos un liderazgo legislativo marcado y determinamos que la relación que existe con el Congreso es más una *reacción del Congreso al recibir un sinnúmero de recomendaciones del Ejecutivo y no hacer propuestas,* lo que representa una ventaja inminente para el Presidente en el diseño de las agendas legislativas.

---

<sup>34</sup> Dahal, Robert A. Un prefacio a la teoría democrática. México. Ed. Gernicka. 1977. Pág 186

Por otro lado tenemos que la rama ejecutiva es complicada, es decir, se compone de Departamento de Estado, la Secretaría del Tesoro, el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo Económico Nacional, el Consejo sobre Relaciones Exteriores, el Departamento de Defensa, el Pentágono, la CIA, la Procuraduría General de la República, el Banco de la Reserva Federal entre otros.

El Consejo de Seguridad Nacional aglutina a las instituciones mas importantes en todo lo relacionado con la política exterior. Los miembros permanentes del Consejo son el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario de Defensa y el Secretario de Estado. Aunque el director de la CIA y el Asesor de Seguridad Nacional siempre están presentes en las decisiones que se toman con referencia al exterior aunque no siempre están de acuerdo todas las instituciones.

En cuanto a la certificación emitida a los países productores o de tránsito de drogas en materia de narcotráfico, el Presidente lleva a cabo una evaluación anual de la cooperación de los 30 principales países de producción y tránsito de drogas, la cual pasa al Congreso para su aprobación. El Presidente debe certificar que cada país cooperó plenamente con Estados Unidos o tomó medidas adecuadas por su propia cuenta para alcanzar las metas y objetivos de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de Drogas Narcóticas y Substancias Psicotrópicas de 1988.

La Sección 490 de la Ley de Ayuda Extranjera requiere que el Presidente prepare una lista de los principales países de producción y tránsito de drogas llamada lista de "Principales" y retenga la mitad de la mayor parte de la ayuda exterior que el gobierno estadounidense les presta, hasta que el Presidente determine si cada país debe ser certificado ante el Congreso.

La Ley le concede al Presidente tres opciones en su determinación de certificación para cada uno de los países en la lista de "Principales" certificarlos plenamente, denegar la certificación o conceder una certificación basada en "intereses nacionales vitales". El Presidente tiene también la facultad discrecional de imponer sanciones comerciales y otras sanciones económicas de conformidad con la sección 802 de la ley comercial de control de narcóticos a aquellos países que no son certificados, de conformidad con normas de certificación parecidas pero no idénticas.

## 2.4 El Congreso en la Política Exterior de Estados Unidos

Los creadores de la Constitución de los Estados Unidos pensaron en un gobierno democrático y fuerte a nivel nacional; un sistema en el que se le encomendó al Congreso la elaboración de leyes, al Ejecutivo su ejecución y al Judicial su interpretación. El Congreso era visto, como el órgano dinámico de gobierno, como la voz del pueblo y como el depositario de los ideales democráticos.

En esta Constitución, el Congreso está facultado para jugar un papel significativo en materia de política exterior. El artículo primero en su sección octava establece que: el Congreso tendrá facultad para (...) proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos (...) para definir y castigar las violaciones del derecho internacional (...) para declarar la guerra (...) para reclutar y sostener ejércitos (...) para dictar reglas para el gobierno y ordenanza de las fuerzas navales y terrestres y, para expedir todas las leyes necesarias y convenientes para el ejercicio de los poderes anteriores.<sup>85</sup>

El Congreso por mandato constitucional es esencial para la elaboración de la política exterior. Tiene amplios poderes en la aprobación y distribución del presupuesto federal, en la ratificación de tratados, y en la confirmación de puestos claves para su creación y ejecución.

Al Congreso le corresponde aprobar la fase final de la política exterior y autorizar o retener fondos para los programas propuestos por el gobierno y en otros casos, ejercer su derecho de veto contra las iniciativas presidenciales. El poder del Congreso reside en los comités y, subcomités y en las audiencias presidenciales, conocidas como "Hearings" (mecanismos que sirven de freno a iniciativas presidenciales).

El Congreso juega un rol importante dentro de la toma de decisiones en materia de política exterior; ya que es frecuente las "discrepancias" entre el Congreso y el Presidente por los asuntos del exterior y la defensa del territorio. Sin embargo, la historia demuestra que, antes de la Guerra de Vietnam, el Congreso y el Presidente tomaban las decisiones conjuntas, es decir, el Congreso llegó a tener toda la confianza en el Presidente; posterior a este conflicto las diferencias en relación a las mejores estrategias a seguir, comenzaron a evidenciarse.

En 1972 son elegidos Senadores y Representantes, hecho que otorgó un aire de frescura política al introducir modificaciones a las leyes existentes para restar al Presidente libertad en la toma de decisiones relacionadas con política exterior. Son elegidos entonces un

---

<sup>85</sup> Brewster, D. Sistema de Gobierno y Política Exterior de los Estados Unidos. Latinoamericano. Argentina. 1986. Pp.19.

gran número de demócratas liberales que transforman el Congreso y dan como resultado un Congreso democratizado, descentralizado y con voluntad de hacer cambios en el proceso de toma de decisiones en política exterior. Grandes cambios se gestaron, como ejemplos tenemos la aprobación de la Ley sobre el Control y la Exportación de Armas de 1976; la Ley de Comercio de 1974; y la enmienda Hughes-Ryan que trajo aparejada la adopción de la Ley de Supervisión de Inteligencia, entre otras. En cuanto al veto legislativo sobre ventas de armas al exterior no se ha presentado nunca, esto es porque el Presidente cuando presenta al Congreso algún proyecto de venta de armas, lo modifica de acuerdo con lo que el Congreso pide. Esto es complejo, el hecho de que el Presidente decida una venta de armas, tiene que ser revisado y aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado.

En lo referente a negocios comerciales, el Congreso ha jugado más bien un juego de presión con respecto al Presidente. Como muestra tenemos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el que el Presidente Clinton optó por una postura intransigente, ante las presiones del Congreso.

Se debe tener claro que el consenso entre el Congreso y el Presidente se da generalmente cuando se conjuga en el poder la mayoría del partido en el mando; por ejemplo: en 1994, cuando William Clinton es nombrado Presidente, ambas Cámaras fueron ganadas por los Demócratas; por lo tanto no existió problemas para el Ejecutivo y éste actuó libremente en la toma de decisiones.

Por otra parte, existe un medio de control único que es la posibilidad de que el Congreso desafuere al Presidente ("*Impeachment*"), pero el riesgo político de este recurso es muy alto, por lo que este recurso ha sido utilizado en dos ocasiones, en toda la historia de los Estados Unidos.<sup>86</sup>

El Congreso ejerce una función de supervisión constante sobre el Presidente, mediante investigaciones y audiencias públicas. Esta función ha llegado a ser importante con el paso del tiempo, pues representa una oportunidad para el Congreso de influir en la formación de opiniones en torno a diferentes temas políticos.<sup>87</sup>

Es en el ámbito de la legislación donde el Congreso ejerce mayor influencia en las relaciones exteriores, como consecuencia de que toda medida de política exterior

<sup>86</sup> Polsby, N. *Congress & the Presidency*. Prentice Hall, U.S.A. 1984 Pp. 187.

<sup>87</sup> Entre estas investigaciones destaca la que realizó el Congreso sobre el caso "*Watergate*", la cual propició la renuncia del entonces Presidente Richard Nixon, ante la posibilidad del desafuero

propuesta por el Presidente exige la aprobación legislativa. Toda propuesta, proyecto o iniciativa de ley debe pasar por el Congreso por lo que se tiene la posibilidad de que estas iniciativas las enmienden, rechacen o en su caso acepten, como consecuencia de las características del proceso legislativo.

Con relación al tema de la Certificación que emite los Estados Unidos en materia de narcotráfico a diversos países, el Congreso en el pasado expresaba su preocupación por medio de la promulgación de leyes autorizando al Presidente de Estados Unidos a suspender la asistencia a importantes países productores o traficantes de estupefacientes ilícitos que no emprendían acciones adecuadas para controlar mejor su condición de productores o de tránsito de drogas ilícitas.

El 23 de junio de 1986, el Congreso empezó a trabajar sobre la Ley contra el Abuso de Drogas, firmada el 27 de octubre de 1986, la cual introdujo importantes cambios en la política norteamericana de control de narcóticos. Éste hecho fue un primer intento por parte del Congreso de enfrentar el problema del abuso de drogas en ese país y su objetivo fue la reducción de la demanda.

El 5 de agosto, un grupo de senadores demócratas anunciaron la formación de un grupo de trabajo sobre el consumo de sustancias tóxicas y drogas cuyo objetivo era elaborar dos iniciativas que ampliaran el castigo para los usuarios del crack y por otro lado que se ampliaran los fondos para prevenir el uso de drogas.

Por otro lado el asesinato del Agente de la DEA (Drug Enforcement Administration por sus siglas en inglés) Enrique Camarena asesinado en Guadalajara, México, propició que el Congreso requiriera al presidente que certificara anualmente sujeto a revisión del mismo a los países productores y de tránsito de drogas que hubieran realmente cooperado con los Estados Unidos en el esfuerzo para combatir el narcotráfico.

El Presidente pasa al Congreso la lista de "Principales" para su aprobación. En el Congreso se requiere la aprobación de las dos terceras partes, teniendo un lapso de treinta días para ratificarla.

El Congreso puede no promover la certificación y en ese caso tendrá que mandar una resolución conjunta de desaprobación emitida dentro de un plazo de 30 días hábiles.

Desde 1987 el Congreso envió al Presidente algunas resoluciones en las que estaban en desacuerdo con la certificación emitida a México en ese año y en el subsecuente.

Asimismo se enviaron restricciones en 1989 y 1996 argumentando que México debería tener más rigor sobre el tráfico de las drogas.

A finales de 1989 el Congreso pasó el proyecto de Ley llamado Acta de Control Internacional de Narcóticos de 1989 (International Narcotics Control Act of 1989) en la cual se hacían fuertes críticas contra México<sup>88</sup> y exigían que se reforzara la erradicación de drogas y a su vez controlara el lavado de dinero y por otro lado se le solicitaba la extradición a Estados Unidos de los narcotraficantes más buscados. Ver Mapa (2.2).

En 1997 tras la detención del General Gutiérrez Rebollo se otorga a México la certificación plena, no obstante el Congreso tenía preparado - por si no se otorgaba la certificación a nuestro país - una resolución de desacuerdo en la cual le requerían tanto a México como a la Drug Control Efforts (Departamento de Control de Drogas de Estados Unidos), reportes adicionales de los esfuerzos realizados por México.

---

<sup>88</sup> A finales de 1990 se pasó a votación y no fue aprobada como Ley.

2.2 Los 28 Narcotraficantes más buscados por la DEA. (Carrillo, Reforma, 1999:6A).



### 2.4.1 La Cámara de Representantes

En la Constitución de los Estados Unidos de América, en el artículo I, sección uno establece que todos los poderes legislativos otorgados en la presente corresponderán a un Congreso que estará compuesto por un Senado y una Cámara de Representantes. En la sección dos se indica como estará formada la Cámara de Representantes conocida también como la "casa" y en las siguientes secciones de dicho artículo sus funciones.<sup>89</sup>

La Casa está constituida por un número no determinado puesto que la Constitución no especifica un número de representantes y son elegidos cada dos años por voto popular. La Cámara de Representantes tiene la facultad de intervenir en las asignaciones de fondos para programas gubernamentales en política exterior.

La jerarquía de los líderes en la Casa y en el Senado es diferente: sus poderes y métodos de trabajo tampoco son iguales; lo que contribuye a que exista una distribución del poder en varios centros de decisiones políticas dentro del mismo Congreso.

Son cinco los líderes más importantes dentro del funcionamiento político de la Casa y son: El líder que se encarga de las labores legislativas de la Casa llamado en inglés "*Speaker*" y ocupa la posición del líder máximo dentro de su partido. Dicho partido es el que más miembros tiene en la Casa por lo que recibe el nombre de partido mayoritario. El siguiente puesto importante es el líder de la mayoría en el piso, llamado en inglés "*majority whip*" podríamos decir que, es el líder asistente del "*majority leader*".

El partido minoritario tiene dos posiciones, a este nivel, la que ocupa su máximo líder y representante oficial para hablar por el partido y de su líder asistente o "*minority whip*".

En la Cámara de Representantes, el "*speaker*" es el líder con más peso político y tiene la ventaja de influir en el nombramiento de sus colaboradores más cercanos los cuales resultan ser casi siempre el resto de los líderes incluyendo a los presidentes de los comités y subcomités más importantes; lo que da apoyo activo dentro del trabajo político de éstos líderes.

El "*speaker*" es el dirigente estructural más importante; entre sus funciones esta la de moderar el debate, conceder la palabra, crear comisiones y nombrar a los integrantes de las mismas, es aquí donde puede influir a través de los representantes elegidos en el destino de la ley. Es el Comité de Reglas uno de los instrumentos más poderosos para

---

<sup>89</sup> Denenberg, *Op.cit* Pp. 17)



decidir el avance o estancamiento de las iniciativas de ley presentadas durante su gestión; todas estas facilidades políticas le dan un poder de decisión casi definitivo.<sup>90</sup>

Para algunos el "*speaker*" es una persona con tal poder que solo está debajo del Presidente de los Estados Unidos. Entre su papel político esta obligado a cuidar su relación con el Presidente y debe actuar independiente de la línea política establecida por el ejecutivo no importando que sean del mismo partido. Ya que de lo contrario se expone muy fácilmente a severas críticas por parte de los demás legisladores e inclusive por parte de la opinión pública.

El "*speaker*" tiene un sistema de información privilegiada lo que le permite dar información exclusiva a sus colegas como un favor personal lo que significa adquirir un compromiso político que tarde o temprano será cobrado por "*speaker*". En última instancia el hombre que ocupa dicho puesto debe dominar diferentes tipos de liderazgo, tener en cuenta el contexto histórico en que se encuentre junto con una larga experiencia política que le permita ejercer un fuerte liderazgo.

Tanto el partido mayoritario como el minoritario necesitan un líder que dirija las estrategias políticas en el "*plano*"; éste líder recibe el nombre de "*majority leader*" en el caso del partido mayoritario y "*minority leader*" en el caso del partido minoritario. Estos líderes juegan un papel central en la elaboración de alianzas dentro del proceso legislativo y se encargan de mantener el orden y la paz política hacia el interior de su partido.

El "*minority leader*" es el líder de "*plano*" de la oposición y asume el papel de "*speaker*" pero para el partido minoritario; se encarga de vigilar el progreso de las iniciativas de ley o "*bills*" a través de su paso por los comités o subcomités, defiende los derechos de la minorías y reforma alianzas con los miembros opositores.

Existen otro tipo de líderes los llamados "*majority whip*" y el "*minority whip*", los cuales, al igual que los anteriores son elegidos por dos años. Su trabajo es auxiliar en sus funciones a los líderes superiores, de mantener la disciplina del partido a la hora de votaciones importantes.

#### 2.4.2 El Senado

Como parte del Congreso de los Estados Unidos, el Senado encuentra sus bases constitucionales en el artículo I, sección tres en donde se precisa como se conforma y cuáles son sus funciones. El Senado se conforma de 100 miembros, cada estado tiene

<sup>90</sup> Harris. Joseph P. Congress and the Legislative Process. Mc. Graw Hill Book Company, U.S.A. 1972 p.28

derecho a tener 2 representantes y cada senador dispone de un voto. Son elegidos por 6 años.

En el artículo segundo en su sección segunda se otorga al Presidente "la facultad para celebrar tratados (...) nombrar a embajadores, los demás ministros públicos, cónsules, los magistrados del tribunal supremo y a los demás funcionarios de los Estados Unidos con el Consejo y consentimiento del Senado."<sup>91</sup>

El Senado tiene injerencia en asuntos internacionales, puesto que es la Cámara garante del federalismo de los Estados Unidos. El Senado posee dos atribuciones fundamentales en política exterior. Esto le confiere un rol único en dicho proceso. Estas dos atribuciones son:

- Ser consultado y dar su aprobación a los tratados internacionales.
- Confirmar los nombramientos del Presidente. Además de poder crear y asignar fondos y poder para declarar la guerra.

La importancia política del Senado tiene orígenes tanto institucionales como constitucionales. A pesar de que sus miembros son funcionarios elegidos - muchos son políticos brillantes- la elite política del Senado surge de su falta de integración, en términos de comportamientos.<sup>92</sup>

En el Senado el poder de dirección es más difuso que en la Cámara de Representantes al no existir claros centros de autoridad estructural como vendría a ser el "speaker" en la Casa. A diferencia de éste, el líder mayoritario no es el que preside el Senado, de hecho, ésta Cámara tiene tres categorías de Presidentes: la primera, corresponde al Presidente por Constitución, puesto que le pertenece al Vicepresidente de los Estados Unidos el cual raramente preside las sesiones del Senado excepto para ceremonias y solamente puede votar para romper un empate. Su papel consiste en hacer labor de convencimiento entre los Senadores a favor de la política realizada por la administración central.

La Constitución también hace referencia a un Presidente temporal o "pro-tempore", que preside durante la ausencia del Vicepresidente, en la práctica este puesto es ocupado por el Senador del partido mayoritario con más tiempo de servicio previa ratificación por medio del voto de sus compañeros.

<sup>91</sup> Ibidem. Pp 185.

<sup>92</sup> Perlmutter, A. Cuadernos Semestrales Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana. "El Centro Político Presidencial y la Política exterior: una crítica de la orientación revisionista y de política burocrática". UNAM. 1996. Pp.302.

Existen grandes diferencias entre las dos Cámaras no solamente en el número de sus miembros sino también en la composición estructural de sus líderes. Los miembros del Senado son designados por un período tres veces más largo que el de los representantes; los senadores en su conjunto tienen una importancia política más grande que sus colegas representantes puesto que los senadores son figuras políticas con prestigio ya no tanto a nivel estatal sino nacional.

El "*majority leader*" es la cabeza del partido mayoritario y es su líder más importante dentro de las tareas legislativas del Senado, su designación surge de la conferencia de su partido. A la par de ésta por parte del partido minoritario su máximo líder elegido en una conferencia de partido por votación secreta es, el "*minority leader*", su labor política ha ido cambiando con el tiempo ya que estos líderes no tenían un reconocimiento oficial antes de 1920, y ahora su instrumento principal para cumplir con sus funciones es la persuasión. El líder del partido mayoritario sirve como enlace entre el Senado y el Presidente, relación que se estrecha cuando estos líderes son del mismo partido; coordina también las actividades del Senado con las de la Casa lo que muchas veces resulta difícil de implementar aun cuando las dos Cámaras estén controladas por el mismo partido.

Por otra parte la organización de los líderes llamados "*whips*" tanto de los demócratas como de los republicanos dentro del Senado es menos elaborada que la de la Casa. El jefe de los "*whips*" es electo por los miembros del partido en su conferencia y le está permitido escoger a sus ayudantes.

La importante política del Senado tiene orígenes tanto institucionales como constitucionales. A pesar de que sus miembros son funcionarios elegidos, la elite política del Senado surge de su falta de integración.

## 2.5 Los grupos de presión

Los *Grupos de Presión* son asociaciones políticas para la defensa de intereses comunes y que intentan influir sobre las decisiones del gobierno.<sup>93</sup> Los grupos de presión o "*lobbies*" han existido desde 1808 y lo que trataban era crear cabildeos "*lobby*" para ganarse a los representantes del pueblo. Es posible pensar que los grupos de interés son del todo

---

<sup>93</sup> Es importante señalar que los grupos de presión determinan en ocasiones el quehacer legislativo; ejemplificando de esta manera el sistema de representación que prevalece en Estados Unidos.

poderosos sin embargo no será lo mismo la asociación de barrios que lo único que pretende es influir en las decisiones de la alcaldía que un grupo de interés que pretende influir en la orientación del gobierno o en las decisiones en materia de política exterior en las que se ven afectados sus intereses.

Según Tocqueville una asociación consiste en la adhesión pública de cierto número de individuos a tales o cuales doctrinas, y en el compromiso que contraen de contribuir de cierta manera a hacerlas prevalecer.<sup>94</sup> El derecho de asociarse así se confunde casi con la libertad de escribir; sin embargo la asociación posee más poder que la prensa. Cuando una opinión es representada por una asociación, es una forma más clara y precisa. Cuenta con sus partidarios y los compromete para su causa. Estos aprenden por sí mismos a conocerse unos a otros. La asociación reúne en un haz los esfuerzos de los espíritus divergentes, y los empuja con vigor hacia un solo fin claramente indicado por ella.

Los estadounidenses suelen pertenecer a asociaciones caritativas, deportivas, culturales, religiosas, científicas, etc. Dichas asociaciones pueden intervenir en una función de "lobby" y será a fin de lograr modificar las decisiones de las instancias públicas para que a ellos les favorezcan en sus intereses. Existen los "lobbies" públicos que son intergubernamentales y que simbolizan la centralización del sistema e influyen en la política del gobierno federal.

Entre las presiones intragubernamentales encontramos el grupo presidencial de presión; y su labor es estar en contacto con los parlamentarios, en tenerlos al corriente de las prioridades presidenciales, en conocer sus posiciones y en mantener al Presidente informado; así como a otras agencias del Ejecutivo que se encargan de defender ante el Congreso los intereses de su organización.

Los "lobbies" intergubernamentales como la *National Governors Conference*, el *Council of States Governments*, la *National Association of Counties* y la *Us Conference of Mayors* han tenido como objetivo intervenir activamente donde ellos tienen intereses como son el Congreso, la presidencia, la administración y los tribunales.

Así también se encuentran agentes extranjeros que intentan corromper al congreso con el fin de influir en las decisiones que este país toma con respecto a su territorio o simplemente para que se les beneficie en la toma de decisiones y a medida que crece la inversión extranjera, aumenta la presión de éstas en la política norteamericana. Esto

---

<sup>94</sup> Tocqueville, A. La Democracia en América: Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1987. pp. 207

tiene su historia; desde que los Estados Unidos salieron de las guerras mundiales y con el objetivo de colonizar por una parte y después creyéndose los protectores del mundo.

Ya que los Estados Unidos son una mezcla de culturas, cada grupo que radica en este país pero que tiene su nacionalismo bien fundamentado se dedica a pelear por los derechos de sus compatriotas, por ello el grupo más poderoso y mejor organizado de *lobbies* es el israelita, fundado en 1954 y cuenta con siete cabildos registrados en el Congreso. Sin embargo aunque el *lobby* logra promover con eficacia los intereses de Israel, no es del todo poderoso y como ejemplo en 1981 no pudo impedir la venta de aviones a Arabia Saudita.

El *lobby* latinoamericano fundado en 1947 es la organización no gubernamental más poderosa en lo que respecta a la América Latina, reúne a las 200 empresas más importantes. La influencia de este grupo es directa y fuerte prueba de ello fue la ratificación de los tratados sobre el canal de Panamá.

Estos grupos organizados tienen intereses especiales y compiten para obtener una participación aún mayor de las ventajas que el gobierno puede conferir. Entre algunas de estas ventajas, destacan las puramente financieras como los subsidios, créditos fiscales, contratos, empleos, proyectos de obras públicas, planes de seguros y beneficios sociales entre otros; las indirectamente financieras, como la legislación y los reglamentos que permiten la prosperidad económica personal y; la tercer ventaja es la legislación gubernamental que hace del mundo el lugar donde se quiere vivir por ejemplo los que desean que se legalice el juego o se ponga fin a la pena capital.

Los Grupos de Presión son una alternativa de representación y mediación para ciudadanos que no encuentran satisfechas sus necesidades o aspiraciones en partidos políticos e incluso llegan a desempeñar en ocasiones mayor oposición que los propios partidos.

Si bien, los grupos de presión son independientes de los partidos políticos, esto no implica un distanciamiento de intereses, debido a que se observa que estas acciones son, en muchos casos, aliados o jefes de partido. Esta relación otorga a los Grupos de Presión una vía directa para promover sus intereses dentro de los partidos políticos pero los compromete a contribuir a una caja de fondos a cambio de apoyo.

En materia de política exterior, los Grupos de Presión en los Estados Unidos causan impacto de una u otra forma. Existe una gran diversidad de grupos de presión. Entre ellos

se encuentran los llamados *lobbies*<sup>95</sup> como el Comité de Acción para las Relaciones Árabe-Americanas, el Consejo Americano Chileno, el Comité Americano Israelí de Asuntos Públicos (AIPAC), La Unión Conservadora Americana, el Lobby de la Libertad, Ciudadanos para la República y Norteamericanos para la Acción Democrática, Sierra Club, Amigos de la Tierra, Instituto Americano del Petróleo, el Consejo Americano de Energía Nuclear, la Federación de Granjeros de Americanos, el Pan para el Mundo, la Unión Nacional de Granjeros, la Asociación de Transporte Aéreo, el Instituto Americano de Marina Mercante, la Cámara Americana de Comercio, la Asociación de Importadores de los Estados Unidos (AFLCIO), la Legión Americana, el Consejo Americano de Seguridad y, los Veteranos de las Guerras Extranjeras, entre otros.

Cada una de ellos tiene una manera distinta de impactar en la política exterior estadounidense. Estas presiones oscilan desde negociar los votos y brindar apoyo económico para la reelección hasta organizar manifestaciones. Los impactos sobre la política exterior dependerán del asunto de que se trate puesto que en ella se encuentran los hombres de negocios mas importantes del país y presionan siempre por expandir la libre empresa en el mundo y apoyan la importación de materias primas que son necesarias para el funcionamiento de toda industria.

Las Organizaciones agrícolas son conservadoras y nacionalistas; mientras las de veteranos van desde liberales hasta conservadoras y nacionalistas. Dentro de la Primera se encuentra el Comité Americano de Veteranos de la Segunda Guerra Mundial y dentro de la segunda se encuentra la Legión Americana de Veteranos de Guerras Extranjeras.

Existen diversos grupos de presión como se ha visto y cada uno tiene una manera peculiar de ejercer presión de distinta manera para lograr sus objetivos, los cuales van desde el simple hecho de lograr mejoras para su comunidad hasta influir en los tratados comerciales que se llevan a cabo con los países extranjeros.

## **2.6 Los partidos políticos .**

Los Estados Unidos fueron la primera nación que contaron con partidos organizados desde el siglo XIX y que a su vez jugaron un papel preponderante en la democratización de la vida política y en la creación de un sentimiento nacionalista.

Desde 1952, los Estados Unidos ha estado gobernado por un sistema bipartidista ya sea Demócrata o Republicano. Sin embargo a través de los años han emergido al escenario

---

<sup>95</sup> Es el individuo que aprovecha la estancia de los funcionarios en la sala de espera o pasillos (lobby) para manifestar y promover los intereses del grupo que representa

político estadounidense una serie de terceros partidos menos grandes que los tradicionales pero con una creciente presencia.<sup>96</sup>

El partido demócrata, nació casi junto con la nación norteamericana con el objetivo de reunir a una cierta cantidad de gente que les permitiera maniobrar dentro de la política. Este partido tuvo sus antecedentes con el partido del sur, que era el de las minorías étnicas y especialmente católicas de las grandes ciudades del norte.

Por otra parte el Partido Republicano que naciera del partido del norte antiesclavista del medio oeste que llevó a Abraham Lincoln a las elecciones de 1860 de tendencia aristocrática y presidido por John Quincy Adams.

Existen pues dos partidos, el sistema bipartito prevalece en el nivel federal y se remonta a los orígenes de la historia estadounidense en la que los colonos estaban a favor o en contra de la declaración de independencia o de la Constitución, así desde 1796 comienza la lucha entre federalistas y antifederalistas entre los partidarios de Jefferson y los de Hamilton y con el problema de la esclavitud por una parte y de la guerra civil por la otra se dio paso a la consolidación del sistema bipartidista.

La clase media alta esta representada por el Partido Republicano y los obreros sindicalizados o los negros por el Partido Demócrata. Desde un principio cada partido se asentó en ciertas regiones. El partido Demócrata se situaba en el sur del país y que factores como los intereses económicos, los recuerdos de la Guerra Civil y de la Reconstrucción e incluso del problema racial hacían que todos los del sur se constituyeran en un bloque sólido que votaba por la Democracia.

Por el otro lado el Partido Republicano es mas homogéneo siendo dos bloques los que han caracterizado al los Republicanos: el Medio Oeste y en Norte de Nueva Inglaterra que son regiones con tradiciones rurales. A estas se añaden zonas agrícolas de estados con tendencias demócratas como Illinois, Nueva York, Nueva Jersey o Pennsylvania.

Así aunque se tengan marcadas las zonas donde cada partido predomina sería difícil seguir enmarcándolos debido a que las transformaciones económicas y sociales propician cada vez más un acercamiento entre el sur y el resto de la nación.

---

<sup>96</sup> Existe una gran variedad en Estados Unidos que generalmente poco figuran en los procesos electorales como: El partido de la Apatía, el de la Nostalgia, el de la prohibición de Nuevo México, el de los Ciudadanos Independientes Tish, de los Contribuyentes de Vermont, el Partido Socialista, los Dixicritas y Progresista o del Alce entre otros. Estos partidos se organizan entorno de un conjunto de temas afines o de un solo asunto.

El final de la Guerra de Vietnam trajo un cambio en las posturas de los partidos políticos tradicionales. Con el término de ésta, el partido Republicano se vuelve intervencionista, en tanto que los demócratas pasan a ser críticos de la intervención en el exterior. Prueba de ello fue la política claramente intervencionista del presidente Reagan en Centroamérica tratando de impedir la formación de otro Vietnam, en tanto los demócratas apuntaban que el problema centroamericano obedecía a las situaciones internas de esas sociedades. Los demócratas criticaron inicialmente la intervención de los Estados Unidos en Granada, perpetuada por los republicanos. Esto parece haber cambiado con Clinton y lo que hizo en Haití y Bosnia.

En general, el partido republicano tiende a ser el de los más acomodados. El partido deriva su fuerza de las pequeñas poblaciones, los suburbios de las grandes ciudades y las áreas rurales. El partido demócrata, en cambio es el de las personas que reciben menores ingresos. La fuerza demócrata se encuentra en las grandes ciudades y el partido ha conquistado la lealtad de los descendientes de aquellos emigrantes que después de la Guerra Civil se congregaron en ellas: Judíos, Irlandeses, Polacas e Italianas. El partido ha recibido apoyo de los residentes negros.<sup>97</sup>

Los liberales o republicanos apoyan la intervención directa del gobierno mediante la creación de empleos en el sector público y la ampliación del seguro de desempleo. Los conservadores prefieren un estímulo indirecto: crédito sobre impuestos y otros estímulos a la expansión de la empresa privada.

Para los conservadores, el derecho de propiedad es primordial; en cambio, los liberales estiman que la propiedad es menos sagrada que los derechos no económicos consagrados en la constitución, como son la libertad de expresión y credo; el gobierno puede coartar la libertad económica, pero no las demás libertades.

Los demócratas o conservadores proclaman su oposición al gobierno, en su calidad de distribuidor de fondos y promulgador de reglamentos. Pero a lo que realmente se oponen es a determinados tipos de actividad gubernamental, principalmente a los gastos estatales de prevención social y a las restricciones impuestas a las empresas privadas. No protestan cuando el gobierno subsidia a la empresa como en el caso de las aerolíneas. Lo que los conservadores desean son políticas gubernamentales.

---

<sup>97</sup> Dennenberg. *Op.cit.* Pp. 140



Los conservadores han exigido enmiendas que restrinjan las facultades del gobierno federal para celebrar tratados y para limitar el nivel del impuesto sobre la renta.

En las relaciones con el exterior los conservadores han suscrito la línea dura y han sido partidarios de tener una representación poderosa en el exterior y de apoyar a cualquier dictador del "mundo libre" que sea capaz de oponerse al comunismo, sin importar cuán *poca libertad conceda a su pueblo. Los liberales desde los sesentas, han optado por una política de negociación y avenencia con el bloque del Este, la moderación de la carrera armamentista y el fomento de vínculos mediante el intercambio científico y comercial.*

Pero bien, en cuanto al peso que tiene el bipartidismo en la política exterior de esta nación se debe mencionar que tiene su arraigo en la cultura política norteamericana y que desde aproximadamente 1952 se ha seguido la misma línea en cuanto a su actuación con el exterior.

En relación a ello, seis de las once elecciones presidenciales celebradas desde la Segunda Guerra Mundial han dado como resultado un cambio de partido político en la Casa Blanca. Durante cada una de las campañas, el candidato vencedor había prometido una política exterior completamente distinta de la que seguía el presidente que en aquel momento se encontraba en el poder. Sin embargo una vez tomado el cargo, seguía las líneas de las relaciones de su predecesor con los otros países.

Casos como el de Eisenhower quien prometió ir mas allá de la política de contención de la Unión Soviética del presidente Truman y dar marcha atrás a los avances de los comunistas en Europa oriental y en Asia. Sin embargo una vez que asumió la presidencia llegó a la conclusión de que la base de la política exterior debía ser la lenta y paciente contención de la agresión soviética se pueden enumerar algunos.

Por mucho que los candidatos presidenciales desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se hayan esforzado por acentuar las diferencias entre sus posturas y las de sus rivales, la política exterior de los gobiernos demócratas y republicanos durante y después de la guerra fría ha sido similar.

La política exterior pasó a ocupar un plano claramente secundario en 1992. En ella Bill Clinton prometió dar una orientación diferente a la política exterior, atacó la indiferencia de Bush frente a los abusos de los derechos humanos en China, su falta de interés en intervenciones militares en la guerra de Bosnia. Sin embargo una vez en el cargo, como *los presidentes que le antecedían mantuvo una política exterior lineal, y con ello mantuvo relaciones políticas y comerciales cordiales con la República Popular de China, pese a las*

violaciones de los derechos humanos de dicho país y no obstante decidió no entrar en la guerra en Bosnia, cuestiones con las que en un principio no estaba de acuerdo.

Cada seis años los votantes eligen un nuevo Congreso, y no importa que partido controle el Congreso, la experiencia de los años posteriores a la guerra fría indica la continuación del bipartidismo en la política exterior de Estados Unidos y en lo que siempre estarán de acuerdo en materia de política exterior los dos partidos es en lo siguiente:

- Que los Estados Unidos intervengan activamente en el mundo.
- Que la fuerza militar sigue siendo un elemento importante en los asuntos mundiales y
- Que su país siga promoviendo la democracia, los derechos humanos, los mercados abiertos y el libre comercio.

En materia de narcotráfico e inmigrantes y cuestiones que tienen que ver con otros países los republicanos se han mostrado siempre más duros que los demócratas. Las decisiones más duras e incluso las más arbitrarias han sido siempre propuestas por los conservadores.

El peso que tienen los partidos políticos en Estados Unidos en cuanto a la certificación esta condicionado en cuanto a la permanencia en el poder de republicanos o demócratas. En 1996 el principal promotor de la certificación condicionada fue Robert Gelbard, subsecretario de Estado para asuntos de narcóticos, quien fue el responsable de redactar el documento y enviarlo al Capitolio. Gelbard fue un típico exponente de la derecha intervencionista de Estados Unidos y cuando fue designado embajador en Bolivia fue el responsable de aquella famosa intervención de tropas estadounidenses para erradicar cultivos en ese país sudamericano.

Desde la llegada de Clinton al gobierno norteamericano Gerbard ha sido el responsable de la política antinarcóticos del presidente demócrata. Este personaje lanzado por Reagan es partidario de una estrategia de presiones directas sobre las naciones latinoamericanas y sabe perfectamente que mientras Clinton quiera permanecer en el cargo, no será limitado en su objetivo por otros grupos de poder en la Casa Blanca.

El tema de la certificación ha sido vista por los partidos políticos en Estados Unidos como una arma política que se utiliza en las campañas electorales. Al igual que el tema de la inmigración se ha utilizado para ganar votos y así ascender al poder.

## 2.7 Procedimientos Legislativos para aprobar una iniciativa de ley

Con el fin de comprender la manera de hacer política dentro de cada una de las Cámaras y los factores y acciones que intervienen de manera parcial o total en el transcurso del proceso, en este apartado se revisa la forma en que una iniciativa es convertida en ley. Se le ha dedicado un espacio mayor a este apartado, porque se ha considerado de fundamental importancia analizar la manera en que se aprueba una ley en los Estados Unidos pues es preciso para comprender el proceso que se llevó a cabo para aprobar la ley que da sustento jurídico a la certificación que emite Estados Unidos a los países en materia de narcotráfico.

Según Olson la introducción de una iniciativa de ley o "Bill" en la Casa como en el Senado es un proceso determinado; la tradición señala que debe ser, precisamente, el Senado el que introduzca la iniciativa en la Cámara. Una vez que se encuentra en la Cámara de representantes se deja el texto de la iniciativa en el "*hopper*" (mesa de recepción). El "*clerk*" (Secretario) que es el escribano de la Cámara Baja se encarga de hacer pública toda iniciativa presentada ante él, y esto lo hace al siguiente día en el diario del Congreso llamado "*Congressional Record*".<sup>98</sup>

El hecho de introducir una iniciativa, puede o no dar como resultado una ley. Para ello se sigue un proceso donde intervienen diversas etapas y factores; y es por lo general, en las primeras etapas donde se decide el destino de la iniciativa.

Hay muchas iniciativas que son introducidas en cada período del Congreso estadounidense, aunque la mayoría tienen poca importancia para los intereses legislativos de ambas Cámaras y éste le resta posibilidades de convertirse en leyes. Los legisladores llegan a introducir este tipo de iniciativas por varias razones, las cuales van desde aumentar su número personal de propuestas para satisfacer a sus miembros y grupos de presión de su Estado, hasta para obtener publicidad y atraer así, a los medios informativos o a la opinión pública.

Únicamente los legisladores pueden introducir una iniciativa de ley, aunque muchas veces los Senadores o Representantes las apadrinan, es decir las hacen suyas, ya sea por cumplir con los compromisos políticos que adquirieron con el Poder Ejecutivo o con los diversos grupos de presión existentes en la sociedad norteamericana o por intereses personales.

Existe un segundo tipo de iniciativas, las cuales destacan por no causar controversia y, porque pasan rápidamente las etapas donde otras iniciativas tardan tiempo en pasar. Consecuencia de que no afectan los intereses de ningún partido o simplemente porque

<sup>98</sup> Olson, D. *The legislative Process*. Harper Row Publisher. Nueva York, U.S.A. 1980. Pp. 345.

estos asuntos no son relevantes para la vida política; por ejemplo: el establecer programas en las Universidades en memoria de algún Senador; en la construcción de estatuas de figuras públicas o en la asignación de nombres de parques.

Un tercer tipo son las iniciativas que tienen como característica lo siguiente:

- las que son preparadas por el poder Ejecutivo o por los grupos de presión más importantes;
- las que son introducidas por algún presidente de comité o por miembros influyentes del Congreso y;
- las que cuentan con el respaldo del partido que tiene mayoría o que resulten de gran importancia para un sector importante de la opinión pública.

En el caso de estas iniciativas, un número considerable de ellas no necesariamente se convierten en leyes. Las iniciativas que son apoyadas por miembros influyentes tienen una mayor oportunidad de ser consideradas por el Comité.

Una vez que las iniciativas están dentro de las Cámaras, reciben un número junto con las iniciales de la Cámara de Representantes "H.R." y el Senado le da otro número junto con su inicial "S".

Todos los períodos de un Congreso tienen dos sesiones, cada sesión es de aproximadamente un año y es al principio de cada sesión donde se introducen las iniciativas. Una iniciativa que no ha terminado el proceso al finalizar una sesión o el período del Congreso, se le considera muerta, sin importar cuanto haya avanzado el proceso legislativo. Si los legisladores lo creen pertinente pueden reintroducirla al Congreso y la iniciativa deberá empezar desde el principio el proceso.<sup>99</sup>

Las iniciativas son mandadas a los comités permanentes de ambas Cámaras. El "*speaker*" (quien modera el debate, concede la palabra, crea comisiones y nombra los integrantes de las mismas) y el presidente del Senado son los responsables formales de asignar a toda iniciativa un Comité. La mayoría de las designaciones se dan por rutina,

---

<sup>99</sup> Mikva, Abner J. American Congress. The First-Branch. Franklin Watta: New York, U.S.A. 1983.pp 434.

aunque existe la posibilidad de que los introductores de una iniciativa hagan dos versiones, con el objeto de que se les designen diferentes Comités en cada Cámara y, eso ayude a facilitar la aprobación de la iniciativa, (hay que entender que esto es la excepción y no la regla). Otras iniciativas pueden ser ubicadas en las jurisdicciones de varios Comités, en ese caso, el análisis de las secciones más importantes del proyecto es el que decide a que Comité se enviará. El Senado, tiene por costumbre el permitir la designación de una iniciativa a varios Comités, los cuales trabajan la ley de manera sucesiva. En la Cámara el "speaker" cuenta con más poder para influir en la designación de Comité, casi siempre sólo designa un Comité por cada iniciativa.<sup>100</sup>

Una vez que la iniciativa ha sido referida por el Comité, éste tiene varias opciones, ya sea que la considere y apruebe con o sin enmiendas y la envíe al pleno del Senado o puede reescribir la iniciativa completamente o rechazarla o rehusarse a considerarla.

Cuando un Comité decide trabajar una iniciativa importante, primero intenta que sea considerada por el pleno del Comité, asignando el presidente de éste a la iniciativa a un subcomité para su estudio. El subcomité puede decidir realizar audiencias o no si existe una fuerte oposición, por parte del Ejecutivo, o de grupos de presión. Una vez que se efectuaron las audiencias, el subcomité realiza la etapa llamada "mark up" (primera modificación), donde se hacen las correcciones necesarias antes de mandarla al pleno del Comité. Cabe mencionar que en manos del subcomité está el aprobar sin enmiendas o enmendar o reescribirla o bloquear la iniciativa.

Las audiencias son imprescindibles dentro de las primeras etapas del proceso y es en este tiempo donde se pueden observar los intereses que mueven a la iniciativa. En las audiencias se encuentran desde miembros del poder Ejecutivo y representantes de los grupos de presión, hasta ciudadanos y estudiantes interesados en el proceso.

Con frecuencia las iniciativas casi siempre crean un debate público que es cubierto por los medios informativos, lo cual permite conocer las diversas posiciones dentro del debate. En ocasiones las características del proceso permite a los legisladores haber negociado con anterioridad al inicio de las audiencias por lo que a la hora de realizarlas ya tienen más o menos clara su posición respecto a la iniciativa.

Una vez discutido y tratado de resolver las diferencias políticas de sus miembros, el Comité llama a votar para saber si procede hacer un reporte de la iniciativa y mandarla al pleno de la Cámara.

---

<sup>100</sup> Oleszeck, W. Congressional Procedures and the Policy Process. C.Q. Express, a division of Congressional Quarterly Inc. 2 ed. Washington D.C, U.S.A. 1984. Pp. 80.

Las iniciativas que han sido reportadas por los Comités han pasado una etapa crítica del proceso legislativo, el siguiente paso es el debate en ambas Cámaras.

Dentro de la Cámara de Representantes, el "*clerk*" asigna a cada reporte una fecha para su consideración en uno de los cuatro calendarios de trabajo de la Cámara que son los siguientes:

1. Los reportes vinculados con la autorización de gastos son mandados al llamado "*Union Calendar*".
2. Los asuntos de mayor interés público que no tienen que ver con dinero se envían a la "*House Calendar*".
3. Las iniciativas de naturaleza privada y relacionadas con individuos o grupos sociales canalizados a la "*Private Calendar*".
4. Las iniciativas conflictivas, reciben un tratamiento especial, por parte del Comité de Reglas, el cual cumple una función estratégica para su consideración en el "*Piso*" antes de pasar al "*Piso*" de la Casa.

Una vez calendarizada la iniciativa, se procede al debate y a las enmiendas (en caso que las haya) mientras la iniciativa se encuentra en "*Piso*". El Comité de reglas puede realizar audiencias para recoger las propuestas o peticiones de regla las cuales posteriormente el comité pondrá a debate. Los legisladores que se oponen a una iniciativa pueden intervenir de varias maneras, una de ellas, es intentar persuadir a los miembros del Comité de Reglas, para que no estén presentes a la hora de la votación de la regla y, por lo tanto la votación sea anulada por falta de *quórum*.

El Comité trabaja sobre tres tipos de reglas:

- a. Las abiertas en donde se acepta toda enmienda que sea permanente.
- b. Las cerradas en las que se prohíben las enmiendas en el "*Piso*".
- c. Las modificables que imponen una rigurosa estructura en el proceso y muchas veces son manejadas por intereses políticos del "*speaker*".

En el debate, los legisladores siguen ciertas estrategias con el fin de obstaculizar y evitar la aprobación de la iniciativa o favorecer la votación. Una vez que termina el debate y el proceso de enmiendas, con el "*speaker*" (quien preside la Cámara) se procede a votar la iniciativa.

En el Senado, las resoluciones se toman por consenso mayoritario, la negociación entre la regla y sus miembros es la principal forma de trabajar y sacar adelante los proyectos o iniciativas. La negociación es la única manera de evitar que en el debate, los legisladores que se oponen a la iniciativa bloquean dicha iniciativa al no dejar hacer uso de la palabra. El procedimiento en el Senado se caracteriza por la libertad de expresión y, el uso de los derechos individuales por parte de los Senadores. Una vez efectuado el debate y realizadas las enmiendas en el "Piso" del Senado, se efectúa la votación.

Las dos Cámaras deben de aprobar una versión idéntica de la iniciativa discutida antes de mandarla al Presidente para que la apruebe o desapruuebe. Si el Presidente esta de acuerdo la aprueba al firmarla y la devuelve al Congreso para que se convierta en ley. Si las Cámaras tienen algún desacuerdo tendrán que reunirse y trabajar en el Comité Conjunto o Comité de Confianza. Una vez lograda la aprobación de las dos Cámaras se manda al Presidente y si este la veta cada Cámara necesitará hacer una votación para lograr el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus miembros y con esto la iniciativa se convierte en ley sin la necesidad de la aprobación del Ejecutivo.<sup>101</sup>

La Ley sobre narcotráfico de 1986 se puede ubicar dentro de las iniciativas que la mayoría de los legisladores no quieren discutir. Este tipo de iniciativa provocó una rápida *resolución al interior de las Cámaras, por parte de la Sociedad norteamericana, por lo que, los legisladores procuraron llegar rápidamente a acuerdos para facilitar la aprobación de una medida legislativa que algunas veces solo buscó parar y no terminar con el problema. Es por esto que temas como narcotráfico y el control de armas reciben un trato legislativo que sólo cumple con lo mínimo indispensable para evitar las presiones tanto de la opinión pública como de los grupos de poder.*

La Cámara de representantes empezó a trabajar en el problema el 23 de Junio de 1986 cuando el "speaker" Thomas Pite O'Neill Jr. Demócrata de Massachusetts, anunció una importante iniciativa bipartidista para combatir el consumo de las drogas. La iniciativa estuvo coordinada por el líder mayoritario Jim Wright, demócrata Texano.

Los comités con jurisdicción sobre el asunto de las drogas tendrían que crear y entregar las iniciativas o recomendaciones a Wrigt para presentarlas al comité de regias el 9 de septiembre y discutirlo un día después.

Por su parte el presidente Ronald Reagan el 4 de agosto pronunció un discurso donde llamaba a una movilización para una estrategia nacional que erradicaría el uso de las

---

<sup>101</sup> Ibidem. Pp. 222.

drogas. Asimismo habló de los planes que tenía para acrecentar los programas de rehabilitación para los drogadictos y buscar la cooperación internacional para combatir la siembra y el comercio de las drogas de los países productores.

Un día después de este discurso se anunciaba la formación de un grupo de trabajo sobre el consumo de sustancias tóxicas y drogas que estaba conformado por nueve senadores demócratas liderados por Lawton Chiles, de Florida y Joseph R. Biden Jr., de Delaware. El fin del grupo elaborar dos iniciativas que por una parte ampliaran el castigo para los usuarios del "crack" y por otro se autorizaran más recursos para prevenir el uso de drogas y establecer a nivel de gabinete un "*Drug czar*" que supervisara las acciones de los agentes federales encargados de la lucha contra las drogas en la Cámara de Representantes sentando cuatro puntos: erradicación de drogas; intercepción en las fronteras; combate en las calles y mayor atención en la educación y en los programas de rehabilitación.

Así el 11 de septiembre, el pleno de la Casa aprobó por 392 a 16 la iniciativa H.R. 5484. Dicha iniciativa era el resultado de la mayor parte de las propuestas vertidas por los Comités que habían trabajado sobre el problema de las drogas. Posteriormente la H.R. 5484 fue mandada a revisión a la Cámara de Senadores y así el 26 de septiembre el pleno del Senado aprobó la H.R. 5484 enmendándola solamente en asuntos del presupuesto, la labor de las fuerzas armadas y omitiendo la creación, a nivel del gabinete de la "*Drug czar*".

La iniciativa fue firmada por el Presidente Reagan el 27 de octubre mismo día en que pasó a convertirse en ley. Entre las características de esta ley resaltan una mayor penalización por delitos de drogas, la autorización de 1.7 billones de dólares en nuevos fondos para el año de 1987; así como contemplar esfuerzos para la erradicación e intercepción de las drogas junto con programas de educación, rehabilitación y tratamientos.

Dentro de esta ley encontramos por vez primera lo concerniente a la llamada "certificación" y a la "descertificación" del que puede ser objeto un país por parte del Poder Ejecutivo y Legislativo norteamericano. Esta acción gubernamental estadounidense la encontramos plasmada en el título II, correspondiente al control internacional de narcóticos en su sección 2005, la cual trata sobre las restricciones que existen para las medidas de asistencia de los Estados Unidos hacia los demás países en materia de combate al narcotráfico, en esta cláusula encontramos que la asistencia bilateral y multilateral norteamericana queda condicionada por el reporte que envíe el Presidente al Congreso. En caso de que el Ejecutivo en su reporte "certifica" la lucha de un país para combatir la siembra y traslado de drogas y el Congreso apruebe este reporte, el país certificado tendrá derecho a contar con el apoyo de los Estados Unidos en convenios de



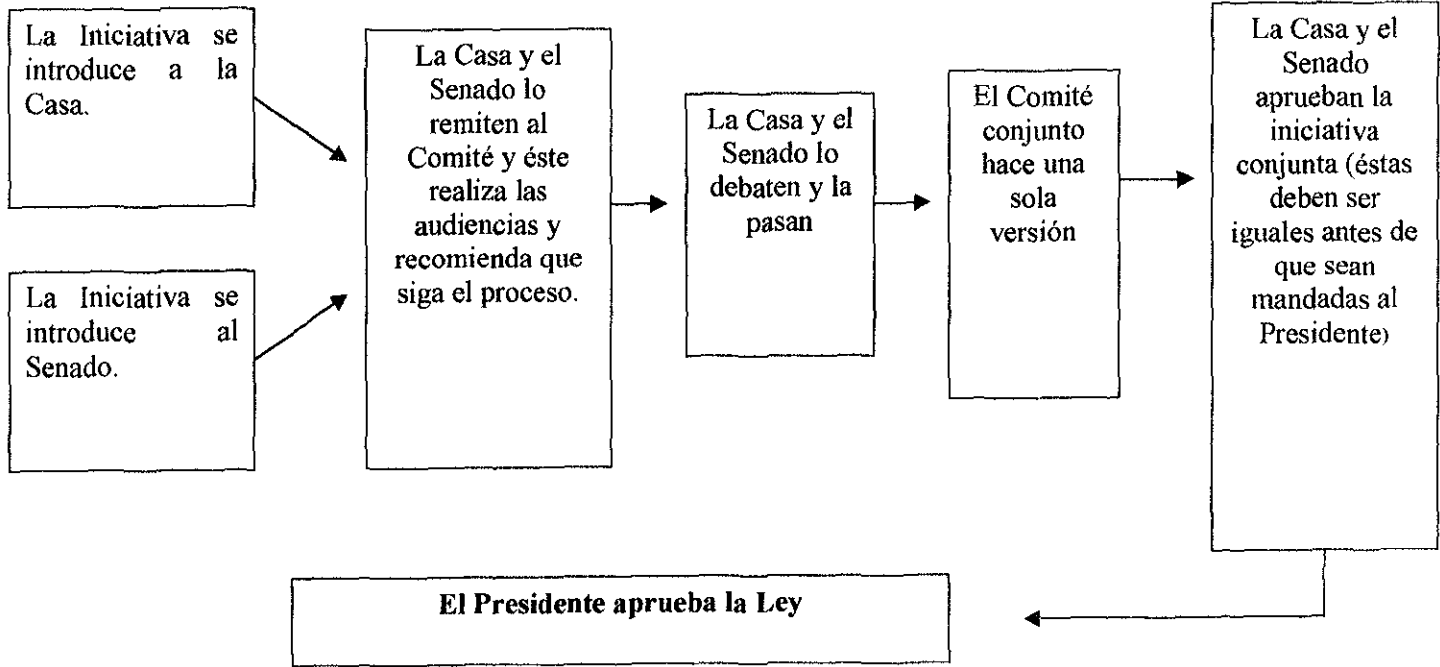
tipo económico y financieros a nivel mundial. De suceder lo contrario y que el país sea descertificado por el Presidente y en segundo momento por el Congreso dicho país se hace acreedor a la cancelación de ayuda bilateral y multilateral por parte de los Estados Unidos.

Esta descertificación puede darse cuando a criterio del Ejecutivo, un país no ha cooperado con los Estados Unidos o no ha tomado las medidas necesarias por iniciativa propia para combatir la producción y/o evitar el paso ilegal de las drogas por su territorio hacia los Estados Unidos, se estipula en esta parte de ley que el criterio principal que debe regir la certificación a un país es, el interés nacional de los Estados Unidos, si el Presidente considera prudente que se certifique a un país deberá incluir en su reporte al Congreso un informe de las acciones que ha realizado el país certificado en contra del narcotráfico y considerando los esfuerzos legales que haya realizado en su territorio para disminuir al máximo de lo posible, la eliminación del cultivo ilícito de drogas así como el tráfico de las mismas.

Cabe destacar que el Congreso tiene 45 días legislativos para que cada una de sus Cámaras revise el reporte del Ejecutivo y se llegue a confirmar o rechazar la certificación o descertificación del Presidente.

A continuación se presenta un organigrama de cómo se lleva a cabo el procedimiento legislativo para aprobar una iniciativa de ley. (Cuadro 2.3)

### 2.3 Procedimientos legislativos para aprobar una iniciativa de ley



## 2.8 Principales estructuras militares y de inteligencia de los Estados Unidos

La Comunidad de Inteligencia (CI) es una gran estructura organizada y compleja y que opera con un número importante de leyes, órdenes ejecutivas, políticas y directivas. El papel de la inteligencia es presentar con oportunidad información relevante a políticos, asesores y militares de alto rango de los Estados Unidos. Para hacer posible este objetivo, la inteligencia pasa por un proceso de coacción, procesamiento, análisis, diseminación y aprobación, comúnmente conocido como "*Ciclo de Inteligencia*".

La CI está constituida por cuatro disciplinas:

1. Inteligencia por recursos humanos; este sistema emplea personas que conocen o tienen acceso a información sensible que la CI considera importante para cumplir su misión. Las principales agencias que utilizan esta disciplina son la Agencia Central de Inteligencia, los Servicios de la Defensa y la Agencia de Inteligencia de la Defensa.
2. Inteligencia por señales; consiste en obtener información a través de la interceptación de comunicaciones, radares o transmisiones de datos. La Agencia de Seguridad nacional es su principal recolector. Esta dividido en subcategorías, la de inteligencia de medios de comunicación, inteligencia electrónica e instrumentación de señales extranjeras de inteligencia.
3. Imágenes; es el método que se utiliza desde bases aéreas y especialmente para captar imágenes electro-ópticas, de radar o infrarrojas.
4. Inteligencia por firmas o medidas; es la colección de datos obtenidos tecnológicamente que describen distintas características de un suceso específico como una explosión nuclear. Las agencias que utilizan este sistema son los servicios militares y la Agencia de Inteligencia de la Defensa (DIA).

La DCI (*Dirección Central de Inteligencia*), cumple tres funciones: es el principal asesor de inteligencia del Presidente de los Estados Unidos, es Jefe de la Comunidad de Inteligencia y de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés). Dicha comunidad se encarga de realizar la actividad de inteligencia en el ámbito federal y fuera del territorio estadounidense.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> La DCI debe coordinar, en conjunto con la Secretaría de Defensa, las Reuniones Periódicas con la Agencia de Seguridad nacional, la Oficina Nacional de Reconocimiento y la Agencia de Defensa de Inteligencia.

La Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés)<sup>103</sup> aplica los cuatro puntos anteriores y está reglamentada por instrumentos formales, así como los demás servicios de inteligencia internacionales. Se encuentran adscritas directamente al ejecutivo del país.

Además la CIA es, un órgano de inteligencia extranjera que cuenta con los poderes necesarios para ayudar a preservar el proyecto de nación de los Estados Unidos. Y tiene como objetivos el combate al terrorismo internacional; el apoyo al gobierno en la lucha contra el narcotráfico y el fortalecer gobiernos afines a los intereses estadounidenses en correspondencia auxiliar a la caída de aquellos gobiernos no afines a la política exterior del gobierno de Washington.

La CIA como órgano director de esta comunidad debe proveer de productos de inteligencia al Presidente de los Estados Unidos, Jefes y Directores de los departamentos y agencias del poder Ejecutivo, Jefe del Estado Mayor Conjunto y Asesores de alto rango en los mandos militares, y sólo si fuese apropiado, al Senado y a la Cámara de Representantes y en su caso a los comités de inteligencia de éstas.

El poder Legislativo de Estados Unidos tiene la facultad de crear, abolir y reorganizar los departamentos y las agencias de inteligencia, para ello cuentan con Comisiones de Inteligencia. Las Comisiones de Inteligencia deberán contar con un "staff" permanente de asesores independientes de la rama ejecutiva, el cual deberá contar con la autorización de seguridad necesaria para tener acceso a información clasificada.

Existen dos modelos de control parlamentario:

- a. El de audiencias cerradas y presentación de informes clasificados en las Comisiones de Inteligencias.
- b. El de las audiencias públicas abiertas realizado ante la Comisiones de Justicia o Comisiones Especiales de Investigación.

El Buró de Inteligencia Federal (FBI por sus siglas en inglés) tiene oficinas en 23 países y estaciones de entrenamiento en muchos otros. En 1996, el FBI abrió oficinas en China, el

<sup>103</sup> La CIA ha tenido muchos errores, quizás más errores que aciertos. De los años 50 a los 90, la función histórica de la CIA fue desplazada por sus esfuerzos de corromper, cooptar y manipular a actores políticos, académicos, sindicalistas, militares y estudiantiles cuyos objetivos político-sociales, aunque legales en sus respectivos países, eran percibidos como amenazas para los intereses de Estados Unidos.

La CIA fue criticada duramente por la operación encubierta que llevó a cabo en Guatemala, en 1994, cuando el guerrillero Efraín Bámaca fue asesinado, aparentemente con la complicidad de la CIA.

Cairo y en naciones del Báltico, lo cual refleja las nuevas prioridades de la política exterior de los Estados Unidos, combatir ya no el comunismo, sino el crimen organizado internacional. El FBI lleva actividades de inteligencia, contrainteligencia y protección de la información gubernamental en el interior de los EE.UU.

En el ámbito internacional los intereses de la CIA y el FBI son diferentes la primera, busca proteger a sus informantes locales (muchas veces difíciles de reemplazar), mientras que el segundo debe procesar a individuos que han violado las leyes de los Estados Unidos con base en la disposición de las cortes de ese país, que permiten arrestar a personas en los Estados Unidos.

La cooperación bilateral, entre los Estados Unidos y cualquier nación del mundo implica el intercambio de información y documentos de análisis de inteligencia, y los acuerdos de cooperación bilateral pueden tener las siguientes características:

- Obtener información de inteligencia y/o análisis de ciertos temas y compartirlos con los EE.UU. a cambio de que las agencias del país sede hagan lo propio en otros temas.
- Autoriza que funcionarios estadounidenses, trabajen en el territorio del país en busca de información a cambio de compartirla con el país anfitrión.
- Estados Unidos podrá ayudar a otra Nación a adquirir la capacidad para obtener la información de interés, en el entendido de que sus resultados serán compartidos con las agencias estadounidenses.
- La realización de las operaciones se llevarán a cabo de manera conjunta entre oficiales de los países respectivos.
- Se promoverá el intercambio de analistas o técnicos entre el gobierno de Washington y el de otras naciones.
- Estados Unidos proveerá el entrenamiento y capacitación de personal a cambio de servicios especiales.

En estas relaciones confidenciales se da que gobiernos extranjeros financien actividades de las agencias estadounidenses, lo que reduce los costos para los ciudadanos norteamericanos. Por otro lado EE.UU. mantiene relaciones con países que juegan un papel poco importante en los asuntos mundiales y se preocupan casi exclusivamente por

las amenazas cercanas a su zona geográfica, no puede esperarse reciprocidad en las relaciones con estos países. Sin embargo, juegan un papel fundamental en materia de fortalecer las relaciones de seguridad con estos países y proteger los intereses estratégicos de Estados Unidos.

Por otro lado los servicios militares, son los responsables de coleccionar, analizar y reportar las actividades que realizan las cuatro principales disciplinas que utiliza la Comunidad de Inteligencia. De ésta se desprenden: la Inteligencia de la Armada, la Inteligencia de la Naval, la Inteligencia de la Fuerza Aérea, y los Cuerpos de Inteligencia del Ejército.

Entre las agencias militares y de inteligencia de suma importancia para dicho país se encuentran además las siguientes:

*La Agencia de Seguridad Nacional (NSA por sus siglas en inglés)* es la instancia responsable de coleccionar, procesar, analizar y reportar las señales de las actividades de inteligencia para poder establecer las políticas de inteligencia que se llevarán a cabo en el extranjero.<sup>104</sup>

*La Agencia de Inteligencia de la Defensa.* Es responsable de proporcionar información de inteligencia al Secretario de Defensa y al Presidente de la junta de jefes de personal y a su vez al Departamento de Defensa.

*La Oficina de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado.* Recopila y analiza información sobre el extranjero que ayude a la planeación de la política exterior estadounidense. Difunde los productos e información recibida de las representaciones diplomáticas y consulares y transmite los requerimientos de la Comunidad de Inteligencia a esas representaciones.

*Unidades de Inteligencia del Departamento del Tesoro.* Recolectan, analizan e interpretan información de índole económica, monetaria y financiera en su mayoría del extranjero. A través del Servicio Secreto realiza labores de inteligencia enfocadas en proteger la

---

<sup>104</sup> La Agencia de Seguridad Nacional está encargada de recibir, captar y descifrar todo tipo de señales de telecomunicación en los EE.UU. y en el extranjero, además encabeza las investigaciones tecnológicas en materia de telecomunicaciones y seguridad de las mismas.

integridad del Presidente y de altos funcionarios, así como de las instalaciones que utilizan.

## 2.9 Las Agencias Transnacionales

Las agencias transnacionales son consideradas también como grupos de presión que de una u otra forma intervienen en la política exterior de los Estados Unidos.

Algunos grupos de afuera llamados también transnacionales, principalmente empresariales, tienen la capacidad de circundar a los gobiernos en diferentes grados y actuar directamente en la escena internacional, mezclando diferentes tácticas de influencia, convivencia y de cuidadosa prescindencia en sus tratos con las autoridades en los diferentes lugares en donde operan.<sup>105</sup>

Por otra parte el apoyo económico que dan estas agencias durante las elecciones pueden ser a todos los niveles, es decir, mientras más importante resulte el puesto a ocupar por los candidatos como pueden ser las curules en el Congreso e inclusive la misma Presidencia de la República, es mayor su aportación económica y su interés por el triunfo electoral.

Las agencias que tienen que ver de forma directa con el narcotráfico son las siguientes:

***Administración para el Combate al Narcotráfico o Drug Enforcement Administration*** (DEA por sus siglas en inglés). En 1973, Richard Nixon creó una "superoficina" la DEA. La DEA fue una confederación de grupos de agentes que habían empezado a trabajar juntos en Nueva York, Los Angeles, Miami, el Suroeste, Europa o el Lejano Oriente. Quinientos agentes aduaneros expertos en investigaciones sobre drogas fueron transferidos a la DEA. El primer administrador de la DEA del gobierno de Nixon fue John Bartels, que había sido fiscal federal. En sus inicios los objetivos de la DEA no eran los "empujadores" sino los "vendedores" que servían clientes. En los años 60's la prioridad de la DEA era la heroína, después ocuparía su lugar la cocaína y en estos tiempo se añadirían las drogas sintéticas.

---

<sup>105</sup> Westerfield, Bradford, H. Cuadernos Semestrales. Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana. "Aproximaciones al estudio de la toma de decisiones de política exterior en Estados Unidos". CIDE, México. Vol. 10. 1986. Pp.33

La DEA recopila y analiza información sobre todos los aspectos relacionados con el narcotráfico en los EE.UU. y obtiene información política, económica y agrícola relativa a la producción y tráfico de drogas en el extranjero. Es la agencia norteamericana encargada de combatir el narcotráfico en los Estados Unidos y que cuenta con amplias ramificaciones internacionales. No hay que olvidar que la DEA, al igual que todas las demás burocracias gubernamentales tiende a ser ineficiente, aunque se pretenda aparentar lo contrario.

La misión de la DEA es hacer que se cumplan las leyes y regulaciones referentes al consumo de sustancias controladas; así como traer criminales a las cortes de justicia que hayan incurrido en el proceso o distribución de estupefacientes. Por otro lado apoya programas dirigidos a reducir la demanda de drogas en el mercado interno y en el externo. En el cumplimiento de su misión, la DEA es la principal agencia responsable en el desarrollo de la política federal en contra de las drogas; esto es: estrategia, programas, planeación y evaluación. Dentro de las principales responsabilidades que tiene a su cargo esta agencia se incluyen:

- Investigación y persecución de criminales mayores operando dentro del país y en otros países;
- Dirección del sistema de inteligencia nacional contra las drogas en cooperación con los poderes federales, estatales, locales y gobiernos extranjeros para analizar y diseminar información de inteligencia estratégica sobre drogas;
- Aprensión y decomiso de mercancía sospechosa de ser usadas en el tráfico ilícito de estupefacientes.
- Ejecución de la ley de sustancias controladas relativa a la manufactura, distribución y venta de fármacos;
- Coordinación y cooperación con los poderes federales, estatales y locales en esfuerzos mutuos para llevar a cabo investigaciones nacionales e internacionales acerca de la compra-venta de estupefacientes;
- Coordinación y cooperación con los poderes federales, estatales y locales y gobiernos extranjeros en programas diseñados para reducir la demanda de cualquier tipo de droga en los Estados Unidos y en países extranjeros para lograr la erradicación de cultivos y capacitación de oficiales extranjeros dedicados a las drogas.



- Es responsable bajo las políticas del Secretario de Estado de todos los programas asociados con leyes de control de estupefacientes;
- Coordinación con las Naciones Unidas, Interpol y otras organizaciones policíacas y de inteligencia en materia de programas internacionales de control de estupefacientes.

Desde su creación en 1973, la DEA en coordinación con otras organizaciones federales, estatales, locales y extranjeras de combate a las drogas, ha sido responsable de la recolección, análisis y diseminación de inteligencia relacionada con el narcotráfico. El papel de la inteligencia en el control del narcotráfico es indispensable. El programa de inteligencia de la DEA ayuda a abrir nuevas investigaciones acerca de organizaciones delictivas y a darles un seguimiento continuo.

Las principales funciones de la división de inteligencia de la DEA son:

- Recolectar y dar soporte de inteligencia al administrador y a otras agencias federales, estatales y locales;
- Establecer y mantener relaciones cercanas con todas las agencias productoras de inteligencia en materia de narcotráfico;
- Incrementar la eficiencia en reportes, análisis, almacenamiento, recuperación y traducción de información relacionada al narcotráfico;
- Encargarse de dar un seguimiento a todo lo relacionado con la producción, venta y consumo de sustancias ilícitas.

La DEA interacciona con la Comunidad de Inteligencia (CIA) y con el Departamento de Defensa antidrogas de los Estados Unidos, con ayuda de éstas dos, la DEA logra agilizar y llevar a cabo su trabajo, y cumplir con sus propósitos de decomiso, y captura de organizaciones entre otros propósitos.

La DEA tiene una gran ramificación de oficinas en el mundo entero y específicamente en los siguientes lugares:

### **Europa, Medio Oriente y Africa**

Viena, Austria, Bruselas, Bélgica, Ottawa, Canadá, Nicosia, Chipre, Copenhague, Dinamarca, Cairo, Egipto, Londres, Inglaterra, París, Francia, Berlín, Alemania, Frankfurt, Alemania, Atenas, Grecia, Nueva Delhi, India, Milán, Italia, Roma, Italia, La Haya, Países Bajos, Laos, Nigeria, Islamabad, Pakistán, Peshawar, Pakistán, Moscow, Rusia, Pretoria, Sudáfrica, Madrid, España, Berna, Suiza, Ankara, Turquía, Estambul, Turquía, Tashkent, Uzbekistan.

### **Lejano Oriente**

Canberra, Australia, Rangoon, Myamar, Beijing, China Hong Kong, China, Tokyo, Japón, Seoul, Korea, Vientiane, Laos, Kuala Lumpur, Malaysia, Manila, Filipinas, Singapur, Bangkok, Tailandia, Chiang Mai, Tailandia, Songkhla, Tailandia, Udon, Tailandia, Hanoi, Vietnam.

### **América del Sur**

Buenos Aires, Argentina, Cochabamba, Bolivia, La Paz, Bolivia, Santa Cruz, Bolivia, Trinidad, Bolivia, Brasilia, Brasil, Sao Paulo, Brasil, Santiago, Chile, Barranquilla, Colombia, Bogotá, Colombia, Guayaquil, Ecuador, Quito, Ecuador, Asunción, Paraguay, Lima, Perú, Caracas, Venezuela.

### **América Central**

Belice, Belice, San José, Costa Rica, San Salvador, El Salvador, Guatemala, Guatemala, Tegucigalpa, Honduras, Ciudad Juárez, México, Guadalajara, México, Hermosillo, México, Mazatlán, México, Mérida, México, México, Monterrey, México, Tijuana, México, Managua, Nicaragua, Panamá, Panamá.

### **Caribe**

Freeport, Bahamas, Nassau, Bahamas, Bridgetown, Barbados, Santo Domingo, Dom. Rep., Port-au-Prince, Haití, Kingston, Jamaica, Curacao, Netherlands Antilles, Port of Spain, Trinidad & Tobago.

Así la DEA mantiene 76 oficinas en 56 Países en todo el mundo y desde sus centros es que lleva a cabo sus investigaciones y con ello reporta al congreso cada año si los países que se encuentran considerados como productores o países de tránsito de estupefacientes cumplen o no con la lucha antidrogas implementada por los Estados Unidos.

En México, por ejemplo, la DEA que cuenta con ramificaciones internacionales como ya vimos, ha demostrado sus amplios conocimientos sobre las actividades que desarrollan las organizaciones criminales en nuestro país, al dar a conocer la forma en que opera la que llama "Federación Mexicana del Narcotráfico".

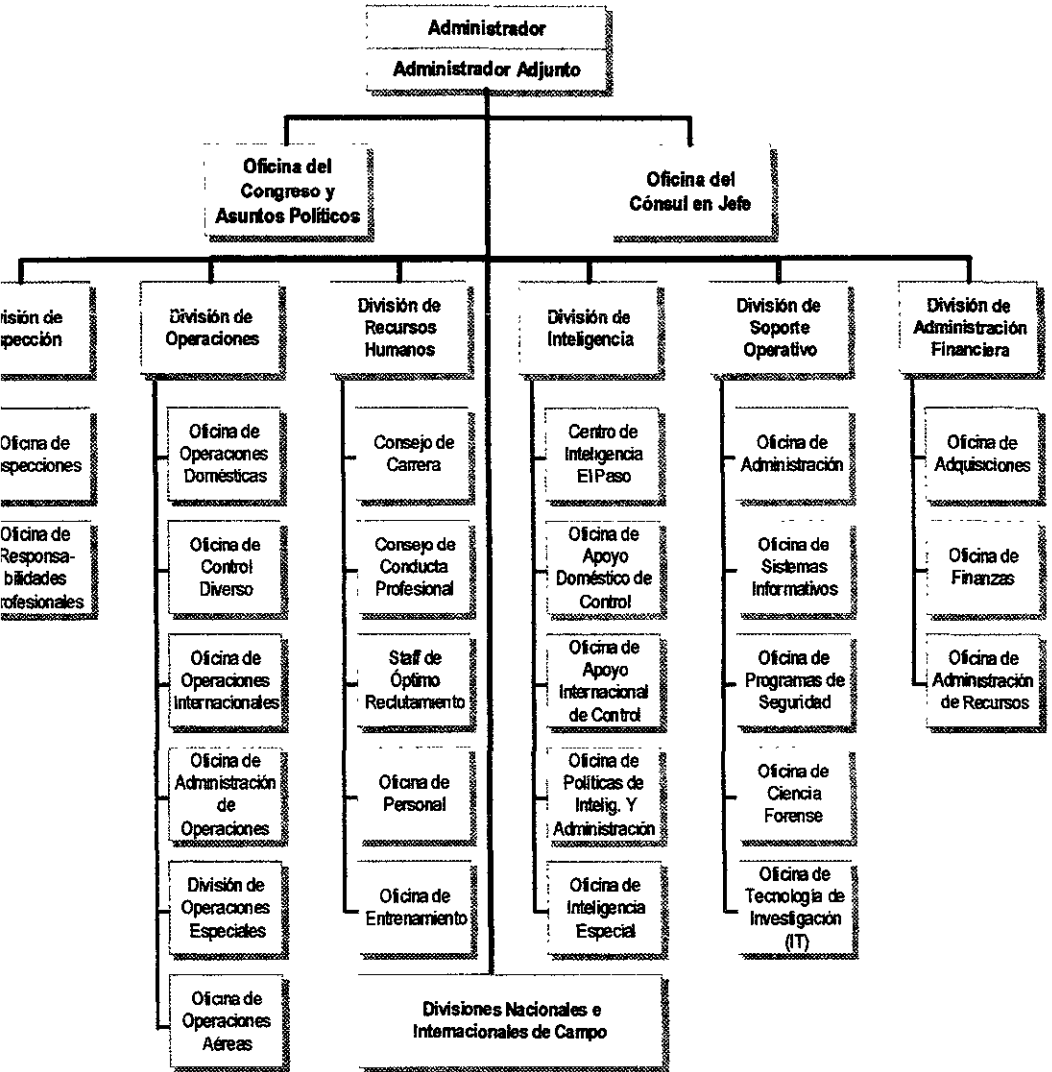
Mientras los organismos policíacos de nuestro país suelen manejar la información sobre el narcotráfico basándose en la denominación de cárteles con influencia en determinada superficie nacional, en forma similar a como se acostumbra en Colombia, la DEA pone al descubierto la existencia de toda una federación que agrupa y controla a las principales organizaciones nacionales del tráfico de drogas. Entonces ya no se trata de cárteles independientes que entre sí se disputen el jugoso mercado de los enervantes, que daban la imagen de algo difícil, pero no imposible de combatir y eventualmente eliminar.

La existencia de esta Federación Mexicana del Narcotráfico habla de nexos entre organizaciones de narcotraficantes que se han ido fortaleciendo mediante la depuración interna y la aceptación de cárteles menores como asociados, para evitar que se conviertan en una competencia de poco monto pero competencia al fin.

Así, la DEA cuenta con mucha más información que nuestra propia policía y saca a relucir dimensiones insospechadas de los dominios del narcotráfico en México, que de otra manera hubieran continuado en el anonimato.

La Administración de Drogas y Narcóticos, en coordinación con otras agencias gubernamentales estadounidenses, apoya al gobierno mexicano y a otros más a conducir operaciones en contra del narcotráfico y lavado de dinero por parte de narcotraficantes de gran escala y sus organizaciones. La DEA proporciona apoyo a las autoridades policíacas nacionales para que éstas puedan fortalecer sus capacidades institucionales para poder efectuar investigaciones conducentes a enjuiciar y embargar los bienes de los principales narcotraficantes en México.

Por último aquí se muestra la estructura de la DEA.



Fuente: <http://www.usdoj.gov/dea/agency/organizational.htm> Traducción: Marcela De Torres Macías

***El Centro Nacional de Policías contra las drogas:*** Se encarga de la responsabilidad de formular y coordinar el control nacional policiaco contra las drogas. Esta oficina es responsable de establecer y promulgar los objetivos policiacos, de la estrategia nacional del control de drogas y de coordinar la implementación de policías asignándolos a un programa de responsabilidades contra las drogas

***El Departamento de Estado:*** Es la Agencia Internacional para el control de narcóticos. Es responsable de la coordinación internacional del control de narcóticos y crimen organizado para todos los Estados Unidos.

La Secretaría de Estado designó una Secretaría asistente para crear un Buró de narcóticos y leyes para la lucha antinarcóticos a nivel internacional llamada ***International Narcotics Law (INL)*** contra el narcotráfico.

***National Institute on Drug Abuse (NIDA)***. (Instituto Nacional Contra el Abuso de Drogas por sus siglas en Inglés). Es una Agencia gubernamental que en 1974 se establece como el punto central del gobierno federal para investigación, tratamiento, servicios de prevención y adiestramiento y recopilación de datos sobre la naturaleza y las proporciones del abuso de drogas. Su misión es tener la primicia en la nación en materia de aplicación del poder de la ciencia al abuso de drogas y la adicción.

En 1981 la misión del NIDA cambió cuando el Congreso aprobó el Programa de Subvención Global para dar a los estados mayor control sobre los servicios de tratamiento y prevención del abuso de drogas.

En 1992 el NIDA pasa a formar parte de los Institutos nacionales de Salud, la organización primordial en el mundo en materia de investigación biomédica y de la conducta.

Fuera de Estados Unidos el Departamento de Estado y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional tienen programas que apoyan, capacitan y ayudan a unidades extranjeras en la aplicación de las leyes antinarcóticos y la erradicación de cultivos y estimulan a los agricultores extranjeros para que siembren cultivos legales en lugar de los destinados a las drogas. El Departamento de Estado también revisa anualmente las actividades antidrogas realizadas por los gobiernos de los principales países productores de drogas ilícitas y les otorga la certificación si considera que los gobiernos cooperan plenamente con los esfuerzos de Estados Unidos contra las drogas.

Las Agencias del gobierno de los Estados Unidos tienen relaciones de trabajo productivas con sus colegas del gobierno de México en toda una gama de programas contra los narcóticos. Los dos gobiernos han establecido numerosos mecanismos tanto formales como informales para promover una buena coordinación.

Es preciso señalar que el tema del narcotráfico y de la certificación que año con año emite el gobierno de Estados Unidos a los países que a su juicio tienen vínculos estrechos con las drogas, se mantiene con reservas; es decir la información a la que se tiene acceso es la que aparece publicada en los diarios y en algunos libros, es un tema que tiene telarañas y que por lo mismo no es fácil acceder a su información. Por parte de Estados Unidos, la información no es del todo abierta. En cuestión de agencias transnacionales, sabemos que existen pero no hemos podido encontrar una gama mas extensa.

El simple hecho que el Departamento de Estado envíe año con año un informe detallado al Presidente de lo que ha hecho y no en materia de narcotráfico cada país es muestra de la relación de Agencias como la DEA, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicaciones de la Ley (INL por sus siglas en inglés) entre otras.

La existencia al igual de un Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas de Estados Unidos y México dan muestra clave de que la cooperación seguirá existiendo y con ello el intercambio de información y la interacción con agencias involucradas en estos asuntos de vital importancia.

## **2.10 Balance General y Perspectivas**

Para todo el mundo ha quedado claro que la política exterior de los Estados Unidos de América ha estado enfocada únicamente a la expansión de sus intereses; en un principio territoriales y hoy en día comerciales, pero siempre con un solo fin: el dominio de naciones y su permanencia como país poderoso económica, política y militarmente ante el mundo entero.

La política exterior de los Estados Unidos se ha caracterizado por ser una política de acción, donde los grupos de presión, los partidos políticos, el Congreso y el Presidente tienen de una u otra manera injerencia para determinarla.

La separación de poderes dentro del sistema político estadounidense influye en la creación y realización de la política exterior de ese país. En toma de decisiones de la política exterior norteamericana, la Constitución otorga facultades al Ejecutivo y al Congreso en los asuntos exteriores en forma distinta. Pero es una función compartida

entre el Congreso y la Presidencia. Sin embargo en la realidad, es muy difícil que esta coordinación ocurra. Esto se debe a los intereses que se mueven en ambos lados del Congreso. Samuel Huntington en su libro *American Politics: The Promiser of Disharmony*, señala que la característica central de la política norteamericana es la competencia entre grupos de interés, por lo tanto la manera de proceder de los legisladores y del Presidente estará determinada primero por la respuesta que le den a los grupos que los sostienen y segundo por el deseo de permanecer en su puesto.

Los grupos de presión, los partidos políticos y las agencias transnacionales son la alternativa para que los individuos tengan una forma de representación y mediación dentro del sistema político estadounidense y fuera del país.

En cuanto a los partidos políticos en Estados Unidos y su influencia en la política exterior queda claro que el bipartidismo está profundamente arraigado en la cultura política estadounidense, así como la historia ha demostrado que desde 1952 hasta el presente los partidos que han estado y que están en el poder han seguido con la misma "línea" o con la misma postura para mantener su relación con el extranjero.

En materia de narcotráfico el discurso oficial en política exterior, del gobierno de los Estados Unidos plantea que los objetivos están sujetos a la dinámica nacional e internacional, en teoría se pretende disminuir la entrada de drogas a los Estados Unidos y en esta forma salvaguardar el bienestar social y satisfacer el interés nacional. Asimismo, sustenta que la manera de terminar con el problema es la eliminación de los centros de producción (países productores de drogas).

Las líneas de acción para alcanzar este objetivo son: a) controlar el cultivo de todo tipo de drogas ilícitas en los países productores, para de esta manera reducir la oferta; b) interceptar la droga ilícita en las áreas productoras y en los países de tránsito; c) lograr un consenso internacional sobre la oferta de las drogas; d) elevar el problema del narcotráfico a tema de política exterior; e) apoyar el proceso de certificación de Estados Unidos a fin de que los países ayuden a frenar el problema.

La responsabilidad que finca Estados Unidos a los países productores o de tránsito se traduce en el compromiso que adquieren éstos a partir de los tratados internacionales para reducir, controlar y evitar el contrabando. Su proclamación es controlar y erradicar la producción y la interceptación de cargamentos. La ayuda que presta el gobierno norteamericano a los países que la necesitan se condiciona a los acuerdos para reducir la producción de drogas.

Estados Unidos tiende a marcar siempre en política exterior una estrategia de coerción, pues marca líneas que ésta debe seguir así como las sanciones en caso de que sus recomendaciones no sean acatadas. La historia ha demostrado que al término de la Guerra Fría, las metas en política exterior cambiaron y aún no se han modificado, el poder económico y militar prevalece.

Ahora bien en cuanto a las certificación que emite Estados Unidos, el Presidente de acuerdo con la sección 481 (e) de la Ley de Control Internacional de Narcóticos, a más tardar el 1 de marzo de cada año, a través de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos del Departamento de Estado, debe entregar al Presidente de la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado, un reporte en donde se describen los avances de la lucha internacional contra el tráfico de drogas.

Para ello el Congreso empezó a trabajar sobre estas cuestiones el 23 de junio de 1986 creando comités con jurisdicción sobre el asunto de las drogas, con la misión de crear y entregar iniciativas o recomendaciones a más tardar el 12 de agosto de ese año. El 5 de agosto un grupo de senadores demócratas anunciaron la formación de un grupo de trabajo sobre el consumo de drogas y cuyo objetivo era elaborar dos iniciativas: la primera aumentar el castigo a los consumidores de crack y el segundo ampliar los fondos para prevenir el uso de las drogas.

Por otro lado la Cámara de Representantes tenía como objetivos: erradicar el cultivo de drogas desde su lugar de origen; interceptar las mismas en la frontera; combatir el problema en las calles y prestar mayor atención a la educación e implementar programas de rehabilitación; y por último asignar a doce de sus comités permanentes la tarea de elaborar una propuesta de ley sobre narcotráfico.

No debemos olvidar que el tema del narcotráfico se ha vuelto tema electoral y que es por ello, que partido luchará por hacer más dura las acciones para penalizar a los culpables de este problema no importando cuanta razón tengan siempre y cuando logren su objetivo que es permanecer como luchadores de el narcotráfico y por lo tanto ser la mejor opción.

La Ley de 1986 fue aprobada por las dos Cámaras del Congreso el 17 de octubre y firmada por el presidente 10 días después. Esto se debió a el interés que el uso de las drogas comenzaba a cobrar en Estados Unidos y por otro a que el país atravesaba por un período de mayor interés electoral. Sin duda el proceso de certificación representa para Estados Unidos una justificación para una política que le permitiera salvaguardar su interés en la zona de influencia como América Latina y específicamente México, Panamá, Perú y Guatemala ya que el comunismo dejaba de ser un pretexto para intervenir y presionar a éstos países.



Con la ley de 1986 se ejemplifican los esfuerzos por parte del Congreso norteamericano, destinados a ampliar su papel e influencia en la conducción de la política exterior, según el Título II de la sección 2005, que modifica la sección 481 (h) de 1961. Podemos advertir que esto es producto de una lucha prolongada por el poder entre el Presidente y el Congreso de Estados Unidos. En este caso el poder del Congreso prevalecen por encima del poder del Presidente pues la ley impone restricciones sobre el Presidente para otorgar ayuda externa a los países productores o de tránsito de drogas.

Bajo la ley anterior a la de 86 la ayuda prestada por ese país continuaba si el titular del ejecutivo así lo decidía, al contrario de la de 86 que para que la ayuda continúe el Presidente debe hacer ciertas determinaciones sujetas a una resolución conjunta de desaprobación por parte del Congreso, por un procedimiento parecido al que se utiliza para aprobar y desaprobar ventas de armamento al exterior.

Otro cambio que se experimentó con esta ley, es que antes el Presidente determinaba cuál de los países productores de drogas o países de tránsito no recibirían ayuda norteamericana y ahora es el Congreso el que determina que los países con importante actividad de droga no recibirán la ayuda.

De esta manera el problema del narcotráfico constituyen un elemento que permite al gobierno de Estados Unidos defender sus intereses en el extranjero, con la idea de proteger a su población y a su vez a la sociedad internacional.

### CAPITULO 3

## LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN EL CONTEXTO DEL NARCOTRÁFICO INTERNACIONAL

### 3.1 El problema del narcotráfico en la relación bilateral.

El problema del narcotráfico en las relaciones entre México y Estados Unidos data de años atrás, tal vez no tan determinante como en los últimos años. Es preciso recordar que el narcotráfico en sus orígenes no era cuestión de política exterior o de seguridad nacional; se ubicaba en el rubro de la Salud Pública. Pertenecía también al ámbito policiaco y a la persecución de los delitos, a la administración de justicia y a la existencia de un orden legal que repudia y sanciona al crimen organizado.<sup>106</sup>

Una de las primeras muestras de conflicto que se presentaron en la relación bilateral fue la llamada Campaña Permanente de México contra la Producción de Drogas que tuvo sus orígenes en 1948 y que consistía en la erradicación manual de cosechas aplicada por el ejército. Dicha Campaña se vio interrumpida por el crecimiento de la demanda en los Estados Unidos; esto produjo constantes fricciones entre los gobiernos de ambos países durante esos años.

Para 1969 Estados Unidos lanzó la llamada Operación Intercepción (Operation Intercept por sus siglas en inglés). Como respuesta y para evitar más conflictos el Presidente Luis Echeverría lanzó una campaña permanente contra el cultivo, el procesamiento y el tráfico de narcóticos en 1975.

Otro acontecimiento que mantendría las relaciones en tensión fue el caso de Enrique Camarena<sup>107</sup> en 1985. Las reacciones violentas de algunos grupos de presión estadounidenses que juzgaban el homicidio como un problema político y no como un caso policial irritaron a la opinión pública de ese país, dibujando a Camarena como un "héroe de la democracia, norteamericana" y no como el agente policial con vínculos turbios con delinquentes y organizaciones criminales, que encontró la muerte al actuar sobre los

<sup>106</sup> Sepúlveda, A. "Los intereses de la Política Exterior". En Sepúlveda C. (compilador). (1994) La Política Internacional de México en el Decenio de los Ochentas. Fondo de Cultura Económica. México 1994 Pp.64.

<sup>107</sup> De acuerdo con Criad, si no hubiese ocurrido la crisis por el caso Camarena hubiese sido necesario inventarla, a fin de dar rienda suelta a las frustraciones de la administración Reagan por no poder moldear a su antojo el comportamiento mexicano ( Sepúlveda, 1994:69).

límites permitidos por la ley internacional a un supuesto miembro del servicio consular estadounidense.<sup>108</sup>

La reacción de Estados Unidos hacia el crimen fue la Operación Leyenda; y cuyo objetivo era que la *Drug Enforcement Administration* (DEA por sus siglas en inglés) presentara ante la justicia estadounidense, por cualquier medio, a los presuntos responsables de haber por lo menos participado en el asesinato de Camarena.

En este sentido, ciertamente el lapso entre 1985 y 1986 se caracterizó por ser un periodo particularmente complicado en el trato entre México y Estados Unidos, que finalmente concluyó de cierta manera al doblegare nuestro gobierno a las decisiones norteamericanas y al realizar un esfuerzo político para recomponer la relación.

El afirmar que de cierta manera México se doblegó a las decisiones norteamericanas se debe a que a partir de estas malas relaciones nuestro país acató por completo la política de los Estados Unidos contra las drogas.

En este sentido México mantiene como estrategias las siguientes:

1. Desarrollar un sistema de inteligencia (pues las organizaciones criminales lo tienen).
2. Desarrollar un equipo tecnológico.
3. Actualizar el marco jurídico.
4. Aplicación de un enfoque integral para combatir de forma simultánea todos los aspectos del fenómeno: consumo, tráfico, delitos relacionados como lavado de dinero, tráfico de armas, etc.
5. Cooperación internacional.

En cuanto a éste último punto de la cooperación internacional, su base se centra en:

- "Atender el problema del narcotráfico, dentro de un marco de respeto y de estricta aplicación de las leyes de cada país.

---

<sup>108</sup> Carrillo, O. "La lucha internacional contra el narcotráfico y sus efectos para M". En Sepúlveda C. (compilador). (1994). *La Política Internacional de México en el Decenio de los Ochentas*. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. Pp. 515.

- Evitar que este conflicto rebase la capacidad que tienen los gobiernos para conducir la relación bilateral.
- Desarrollar un intercambio de información oportuno sobre las actividades de las organizaciones criminales que trafican con drogas, que trafican con precursores químicos y armas. Lo que sucede un día dentro de México tiene siempre un correlato en algo que está ocurriendo al mismo tiempo en Estados Unidos. No es posible entender el desarrollo de las organizaciones criminales dentro de México, sin entender que forman parte de un desarrollo también dentro de Estados Unidos; por lo tanto, este intercambio de información es fundamental.
- Robustecer la cooperación técnica con Estados Unidos que tiene experiencias útiles para México en una serie de campos técnicos y de equipos que para nosotros son muy importantes para poder atender el problema".<sup>109</sup>

Estas estrategias fueron y siguen siendo la línea de acción que los norteamericanos han establecido pues al parecer el programa internacional de su gobierno para combatir el narcotráfico ha estado basado en un solo diagnóstico: la falta de interés del gobierno mexicano por contribuir a resolver un problema de salud pública estadounidense y las debilidades técnicas e institucionales mexicanas.

Por otro lado y como respuesta rotunda del gobierno norteamericano a esta percepción unilateral del problema, en 1986 se comienzan a implementar las llamadas "certificaciones" y que si bien el caso Camarena ilustraría de manera dramática a decir de Sepúlveda<sup>110</sup> la "amarga paradoja" que suscitaría el problema del narcotráfico en las relaciones bilaterales, hoy en día son esas Certificaciones, las que en las temporadas de verano de cada año hacen temblar a México.

El problema del narcotráfico está en aumento, por ello es que este tema estará presente en la relación bilateral hasta que se logre detener o controlar. Entre tanto continuarán superándose las tensiones, puesto que los intereses en juego resultan ser muchos, entre los que oficialmente se encuentran: a) interés en programas de prevención en el consumo de drogas, b) interés para combatir el crimen organizado, c) interés en erradicar la producción y d) interés en el tráfico de narcóticos ilícitos.

<sup>109</sup> Ruiz-Cabañas, M. "La Cooperación internacional en Matena de Narcotráfico". En Relaciones México-Estados Unidos, 150 años Después. Seminario. Fundación Colosio. A.C. Nacional. 1997. Pp. 125.

<sup>110</sup> Sepúlveda. Op.cit. Pp. 125.

Tanto el gobierno mexicano como el estadounidense han reconocido cada uno por su parte su participación en el problema del narcotráfico; Esto es, Estados Unidos ha declarado ser un consumidor potencial de estupefacientes; han reconocido también que la mayor parte de la marihuana que se consume en ese país se produce internamente; y que es en Estados Unidos donde se producen las drogas sintéticas que consumen ellos mismos; por lo tanto, no es difícil demostrar que sus procesos de cultivo, producción y tráfico de estupefacientes tienen su origen dentro del propio territorio norteamericano.

El tráfico de drogas tal vez ha sido el tema que mayor tensión entre las relaciones de México y Estados Unidos ha existido durante los últimos años y eso daña el clima diplomático que es fundamental para negociar otros asuntos relevantes entre los dos países.

Los posibles conflictos se verán intensificados o atemperados en la medida en que el gobierno de los Estados Unidos decida respetar las jurisdicciones nacionales y adopte *medidas internas para terminar con la producción y demanda de drogas*.

Por otro lado México tendrá que limpiar sus instituciones, proporcionar fuentes de trabajo y mantener una política exterior fuerte y de acción, de principios, no de reacción.

Pero el problema que constituye el narcotráfico en la relación bilateral va más allá de reconocer que existe o intensificar su lucha. Es decir, México al ser una nación muy dependiente de los Estados Unidos, resulta obvio que de incrementarse o afianzarse el narcotráfico en la relación bilateral el país será cada vez más objeto de intimidación, de censura a nivel internacional, y de descalificación e imposición de mecanismos extraterritoriales.

La vinculación que se tiene con la potencia de potencias, la posición geopolítica y estratégica, la situación geográfica, la dependencia económica y política, pone a México *en situación incómoda para tratar de llevar el control de algunos hilos de la compleja relación bilateral*.

Se debe considerar que al ser dependientes de los Estados Unidos y por la vecindad que nos une, estamos obligado por necesidad a encontrar vías pacíficas, pero sólidas y consistentes para dirimir las controversias que genera el tópico de las drogas, el narcotráfico y todo lo relacionado con el tema.

El hecho es que si no se maneja de manera inteligente el tema de las drogas, apoyados en el consenso social y en un sistema realmente democrático se puede llegar a ser objeto de bloqueos económicos, censura en el ámbito internacional, trato no digno a los conacionales en el extranjero, es decir de cualquier tipo de represalia en los foros internacionales, que afecten la imagen de México o simplemente que se nieguen préstamos en el Banco Mundial o cualquier institución internacional donde los Estados Unidos tenga voz y voto

Aquí hay cuatro reglas claras a seguir, o verdaderas categorías y no recursos simples:

- La diplomacia
- Redefinición de los objetivos de la política exterior
- Poder de negociación
- Interés nacional

La manera para negociar asuntos de interés vital como son en lo económico la deuda externa, los préstamos económicos, la firma de tratados comerciales y en lo social la defensa de la seguridad nacional y con ello la de cada ser humano que ha nacido en este país son cuestiones que se deben manejar con suma cautela tratando siempre de sacar el mayor provecho para el país

Problemas con los Estados Unidos siempre existirán en la medida que no sepamos traducir e interpretar, más que simplemente obedecer su política y siempre que se vean afectados sus intereses. El tema del narcotráfico es sólo un pretexto para justificar la intervención de ese país en asuntos internos y así seguir manifestando su hegemonía a nivel mundial y particularmente en lo que consideran su zona de influencia

Se debe de considerar por lo tanto que la diplomacia es parte fundamental de los logros que se tengan en relación con el exterior, el poder que tengan los diplomáticos para negociar basados siempre en los objetivos de política exterior, en la defensa de la soberanía y como consecuencia de ello, en la seguridad nacional

### **3.2 Percepción general de la política exterior de México.**

Comencemos por definir el término política exterior. El profesor Edmundo Hernández Vela en su Diccionario de política internacional afirma que la política exterior esta conformada por aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de

sus fronteras nacionales. La política exterior de un Estado<sup>111</sup> debe estar sustentada en el *interés nacional*.

Por lo tanto, la política exterior la entendemos como el conjunto de decisiones y acciones por las que cada sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción, en todos los campos que trascienden sus fronteras, así como las medidas y acciones emprendidas en su realización.

A su vez la política exterior es la variable externa del proyecto que toda Nación define en determinado momento de su desarrollo histórico. Ese proyecto de nación debe responder a las aspiraciones de paz y seguridad y a las necesidades de desarrollo político, económico y social del país.

El objetivo central de la política exterior desde los inicios de México como nación independiente se fincan en la defensa y protección de un conjunto de intereses nacionales que se identifican con la conservación de la integridad territorial y la lucha por impedir el desmembramiento del Estado emergente; la afirmación y reafirmación de decisiones soberanas sobre la condición natural del régimen político mexicano sin intromisión extranjera y a su vez terminando con los proyectos imperiales.

Los principios de la política exterior mexicana se gestaron en el siglo pasado, y es hasta la Revolución Mexicana donde adquieren un carácter oficial. Estos están fincados en los principios recogidos en la fracción X del Artículo 89 de nuestra Constitución.

"...Las ideas directrices de la política internacional son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar:

Que todos los países son iguales; deben respetar, *mutua* y *escrupulosamente* sus instituciones, sus leyes y su soberanía;

Que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones al principio universal de no intervención;

---

<sup>111</sup> El estado mexicano, bajo la defensa de la política exterior, salvaguarda un conjunto de intereses fundamentales. Uno de ellos es resguardar su entidad independiente, junto con la protección de la integridad territorial. Otro elemento es consolidar la naturaleza soberana de las decisiones que adopta, ejerciendo libremente la capacidad de decidir la esencia de su organización política. (Véase Sepúlveda:1994).

Que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran; y finalmente,

Que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía".<sup>112</sup>

Es la relación entre el pueblo, la lucha revolucionaria y la presencia extranjera lo que da lugar a una política exterior nacionalista y revolucionaria que respondió a las necesidades del momento y que con el tiempo constituyeron el legado ideológico más importante de relegitimación del sistema político mexicano hoy en día.

Si analizamos la política exterior desde sus inicios, debemos apuntar que con Madero se inician los primeros esfuerzos por disminuir la dependencia mexicana de los norteamericanos, pero en la práctica no se lograría nada. Fue Carranza y sus declaraciones en defensa de la soberanía nacional y la lucha por la independencia seguidas por hechos concretos quien consiguió darle un matiz más elaborado a lo que sería la política exterior. Su oposición a la intervención militar y diplomática de países extranjeros y su actitud intransigente con respecto a la soberanía de México y al nacionalismo ante las presiones ejercidas por los Estados Unidos, dieron muestra de ello.

La Constitución de 1917 fue otra situación conflictiva con los Estados Unidos, ya que las compañías petroleras con la ayuda del Departamento de Estado, ejercieron fuertes presiones al gobierno de Carranza quien no dio marcha atrás al artículo 27 constitucional. Esto sería la base de lo que tiempo después se llamaría la Doctrina Carranza que es considerada pilar fundamental de la política exterior en función de instrumento jurídico para la defensa de la soberanía nacional.

Con ello la política exterior nacionalista constituyó la base para que se consolidaran las reformas logradas con la Revolución. Con Obregón los Acuerdos de Bucareli establecían, entre otras cuestiones, la no retroactividad del artículo 27 constitucional para algunas compañías petroleras. Y es así con una serie de principios básicos y una ideología nacionalista claramente definida que México empieza a participar en los foros internacionales destacándose por el apego siempre al Derecho internacional.

---

<sup>112</sup> Hernández-Vela Salgado Edmundo. Diccionario de Política Internacional. México D.F. Ed. Porrúa. Pág. 51-52.



Así la política exterior durante diversas etapas de la historia se ha caracterizado por ser pasiva y últimamente por ser más activa, empero más reactiva. Al respecto Mario Ojeda describe que a partir del infausto expresidente Echeverría, empieza a dejarse a lado la política exterior tradicional que se había adoptado a partir de las intervenciones extranjeras sufridas a lo largo del siglo XIX y a principios del XX, así como las múltiples acciones de injerencia política de potencias extranjeras que empujaron a México hacia una actividad aislacionista y llevaron a la consagración de los principios citados como piedra angular de la política exterior mexicana.

En este contexto, es en 1970 cuando al parecer de Ojeda se marca el surgimiento de una política exterior activa, pero sin duda no es hasta el sexenio del presidente Salinas de Gortari, cuando adquirió forma y sustancia además de una textura mas dinámica, ya que la aplicación no depende del todo de la voluntad política del gobierno en turno, sino que también tiene que ver la coyuntura política internacional.

Pero bien es "facultad del Presidente dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiénolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos;<sup>113</sup> la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacional".<sup>114</sup>

Por otro lado la política exterior de nuestro país se ha ajustado a otros preceptos que son la defensa de los derechos humanos; la soberanía sobre los recursos materiales; la defensa y práctica del derecho de asilo; la procuración de justicia económica internacional; el respeto al pluralismo ideológico; la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional, y la solidaridad latinoamericana.

En cuanto a prevenir y evitar amenazas militares, ilegítimas interferencias políticas o restricciones económicas, la política exterior sirve como herramienta de defensa. Es también un instrumento que es útil para fortalecer la seguridad internacional, que como afirma Sepulveda "es el resultado y la suma de las seguridades de todos y cada uno de los Estados miembros de la comunidad internacional".<sup>115</sup>

<sup>113</sup> El Maestro Edmundo Hernández-Vela Salgado en su Diccionario de Política Internacional define la autodeterminación de los pueblos como el derecho que tiene la población de un país a darse la forma de gobierno que desee dentro de un Estado ya constituido. (Pág 37).

<sup>114</sup> Iniciativa de Reforma a la fracción X del Artículo 89 constitucional, México, 5 de noviembre de 1987.

<sup>115</sup> Sepulveda. Op cit. Pp. 19.

La influencia de los Estados Unidos de Norteamérica, en la definición de la política exterior mexicana ha sido determinante en la faceta histórica.

Hoy en día como apunta la Doctora Cristina Rosas "la política exterior se ha bilateralizado o estadounidense, lo cual resulta malo en varios sentidos, pues al haber una dependencia total respecto a la Unión Americana, se resta margen de maniobra a la política exterior mexicana".<sup>116</sup>. De una u otra manera, en la práctica sabemos que los destinos de la política exterior mexicana se designan desde Washington.

Entendemos que Estados Unidos sea el principal interés de México, y muestra de ello es que en este apartado se comienza a hablar en primer término de América del Norte. Se subraya la importancia que Estados Unidos representa para nosotros, por ser el principal socio comercial, porque por medio de ellos se producen las principales interacciones de nuestro país y por lo tanto se manifiesta como un interés estratégico.

Es importante mencionar que en muchas ocasiones la política exterior no responde a los intereses generales de la mayoría de la población y la sociedad no es consultada en la toma de decisiones orientadas al exterior, entonces podemos ya hablar de la política exterior del grupo que se encuentra en el poder y no del de la Nación.

La política exterior debe estar orientada por objetivos concretos que respondan a las necesidades internas más apremiantes y a las condiciones externas de un momento determinado. Por ello se considera que no es posible argumentar que el interés nacional

- que es la base de toda política exterior - consista en la búsqueda de poder, ya que los países como México que no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo fincan su política exterior en la defensa de los intereses de los otros Estados. Esto es lo que sucede cuando un país se ha bilateralizado y es ahí cuando ya el interés nacional de su propio país pasa a segundo término y se adoptan medidas que marca el otro país.

Toda política exterior tiene que estar sustentada en un proyecto que establezca las estrategias para conseguir sus objetivos. La política exterior es parte integral del proyecto nacional que todo Estado define en un momento determinado.

En este sentido el gobierno puede proponer una serie de objetivos específicos que realmente responda a mejorar las condiciones internas del país y pueden establecer la estrategia que crea mas conveniente. Pero el logro de estos objetivos dependerá de la capacidad de negociación internacional que tenga el Estado. Este es uno de los

<sup>116</sup> Rosas, Cristina. El Financiero. 15 de Febrero de 1995

elementos más importantes para la consolidación de la política exterior de cualquier país. Así vemos que la negociación internacional forma parte fundamental de cualquier política exterior.

Por otro lado no se debe confundir el interés nacional con el concepto de seguridad nacional que son parte fundamental de la política exterior de los países; la diferencia radica en que la seguridad nacional tiene connotaciones de tipo militar y el interés nacional tiene rasgos más de carácter social y con ello de carácter económico.

Los objetivos que se deben tomar hoy en día para la ejecución de la política exterior deben satisfacer primordialmente las necesidades de la población. Deben ser pues formulaciones concretas derivadas sin lugar a dudas del interés nacional y de la situación internacional que prevalece en relación con la capacidad de negociación internacional del Estado. Dichos objetivos pues, deben ser claros y tener el fin último de solucionar los problemas existentes.

Además, estos objetivos deben ser realistas, ya que es inútil proponerse metas que serán imposibles de alcanzar; en este sentido y retomando el tema del narcotráfico, no es viable de ninguna manera pretender terminar con dicho problema de la noche a la mañana. Primero se tiene que terminar con la corrupción y con la pobreza extrema, esos deben ser los objetivos primordiales de la política de nuestro país.

El fin central de la nueva política exterior debería consistir en fortalecer la seguridad del Estado mexicano y en proteger el interés de la nación, por lo tanto se debe identificar y definir, en cada etapa histórica, cuáles son esos intereses en relación con el exterior. Sin dejar como hasta ahora que las políticas en contra de nuestro país, sean tomadas para reaccionar de una u otra forma sin seguir estos preceptos.

### **3.3 Bases de la política exterior con relación al narcotráfico.**

"En el ámbito internacional, México a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores participa, por interés nacional, con la comunidad de naciones en la lucha contra este flagelo de la humanidad y pugna porque la cooperación se realice de manera permanente y corresponsable, con pleno respeto a la soberanía de los Estados; considera que dada la magnitud del fenómeno, para lograr resultados eficaces debe combatirse en todas sus formas, promoviendo la solidaridad internacional, respetando siempre el principio de autodeterminación de los pueblos y rechazando cualquier injerencia extraterritorial".<sup>117</sup>

<sup>117</sup> Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000.

Como bases de la política exterior antinarcóticos podemos distinguir dos objetivos, el primero el preservar y fortalecer la soberanía nacional por medio del resguardo de la autonomía nacional y el segundo promover la imagen de México en el exterior por medio de la cooperación internacional.

Lo anterior tiene como fundamento el no permitir la violación del territorio nacional so pretexto de combatir el narcotráfico, el desprestigio a la imagen de México por las acusaciones de las que nuestro país ha sido objeto por la supuesta incapacidad del gobierno de manejar el problema con eficacia y la insinuación de posibles sanciones por parte de Estados Unidos en materia de comercio y turismo si la política antinarcóticos no funciona o no cumple con sus expectativas, de ahí que año con año países latinoamericanos seamos objeto de calificación por su parte.

Además de lo antes mencionado, encontramos objetivos específicos en materia de política exterior para combatir el problema de las drogas que se manifestaba desde enero de 1990, en el "Plan Maestro en la Lucha contra el Narcotráfico".

- Preservar la jurisdicción y competencias que la legislación interna reserva exclusivamente a las autoridades nacionales.
- Difundir y promover la adopción de la tesis de México en cuanto a la manera eficaz de contender contra el narcotráfico y la farmacodependencia, esto es, prevención y reducción de la demanda<sup>118</sup>, tratamiento y rehabilitación, control de la oferta y supresión del tráfico ilícito.
- Impulsar la cooperación bilateral y multilateral para combatir al narcotráfico y la farmacodependencia.
- No cuestionar, calificar, certificar o emitir juicio alguno que lastime la dignidad y el esfuerzo de ningún pueblo que combata al narcotráfico.<sup>119</sup>

En 1995 y en el ciclo de conferencias sobre "Cooperación internacional en el combate al narcotráfico y lavado de dinero"; el Lic. Armando Arrizola Peto Rueda, deja sentadas las cuatro premisas esenciales que fundamentan la política nacional antidrogas y que son:

<sup>118</sup> La demanda de la droga es mas notoria en países industriales avanzados en Europa y de especial importancia para América latina en los Estados Unidos. La demanda es la que crea el mercado de drogas y mientras ella continúe habrá quien se dedique a satisfacerla ( Smith, 1993:38).

<sup>119</sup> Plan Maestro en la lucha contra el Narcotráfico, P.G.R.,1990. Pp.3.

1. Respeto irrestricto a los preceptos jurídicos que caracterizan a México como una nación soberana y democrática. Desde esa perspectiva el combate a las drogas no debe servir como pretexto para tratar de justificar una eventual injerencia en nuestros asuntos internos.
2. Convicción plena de que las drogas constituyen un mal que afecta gravemente a la humanidad.
3. Voluntad política para resolver el problema en forma efectiva, integral y equilibrada, y
4. Apego a los postulados tradicionales de solidaridad y cooperación con las naciones. Para 1995 el objetivo general planteado en el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000 es "Reducir a su mínima expresión los índices de consumo, así como la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícitos de psicotrópicos y estupefacientes, bajo un esquema integral de atención al problema de las drogas".<sup>120</sup>

Como objetivos específicos para combatir el narcotráfico en materia de cooperación internacional, destacan los siguientes:

- Promover la ejecución de acciones preventivas, de rehabilitación, jurídico-penales, de participación de la sociedad y de la comunidad internacional, tendientes a la reducción de la demanda y de la oferta de drogas ilícitas.
- Fortalecer en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, las relaciones y mecanismos de cooperación con otras naciones, organismos internacionales, bilaterales, multilaterales y organismos internacionales no gubernamentales, apegándose al principio de respeto a la soberanía nacional.
- Coordinar acciones con distintos países comprometidos en la lucha contra las drogas, a fin de buscar una mejor aplicación del PNCD.
- Alientar un mayor compromiso de otras naciones afectadas por el problema de las drogas, particularmente de aquellas en que los índices de consumo son mayores y que cuentan con más y mejores recursos para combatirlo.

---

<sup>120</sup> Programa Nacional para el Control de Drogas. Op cit. Pp 29.

Con todo esto entendemos que la estrategia que sigue la política exterior de nuestro país es hacer presencia en los diversos foros tanto multilaterales como bilaterales que más adelante se revisarán con detenimiento.

En el ámbito bilateral, México ha tratado de acercarse y lograr entendimientos con los Estados Unidos en las reuniones cumbre que se celebran anualmente, para con ello minimizar las fricciones y a la vez tratar de limpiar un poco la imagen de México en el resto del mundo.

Por otro lado desde 1996, se mantienen Agregadurías de la Procuraduría Federal de la República en varios estados norteamericanos. Esto se ha hecho con el fin de conseguir un mejor entendimiento entre los dos países en materia de narcotráfico. Además de exponer ante funcionarios del gobierno norteamericano, congresistas y foros especializado el esfuerzo que México hace para combatir el narcotráfico.

En un intento por tener las menos posibles fricciones con Estados Unidos en materia de drogas, México ha otorgado mayor cooperación a los agentes de la DEA, con la única reserva del respeto a la soberanía nacional. Se ha tomado como prioridad la erradicación y confiscación de drogas y se han aprobado nuevas leyes como la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos; se aprobaron diversas reformas a las leyes financieras; se reformaron los artículos 16, 19, 22, 123 apartado B, fracción XIII constitucionales entre otros.

En el ámbito multilateral, México ha estado presente en todas las reuniones que se han llevado a cabo para abatir este mal. En estas nuestro país ha manifestado que el problema de las drogas tiene implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales tanto en su origen como en sus repercusiones, que se trata de un problema mundial, por lo que se requiere de la colaboración de toda la comunidad internacional y que en este sentido la búsqueda de la solución debe ser definida. Asimismo ha hecho notar que cada país debe asumir su responsabilidad y con ello implantar políticas internas que conjuntamente con la cooperación internacional dejen ver resultados.

Un punto importante es que México debido a su posición geográfica y a sus condiciones propicias para el cultivo de narcóticos se ha apegado siempre a las actitudes, decisiones y líneas de acción en materia de narcóticos que los norteamericanos mantienen. Por muchas razones las bases de la política exterior en materia de narcotráfico han estado encaminadas a la acciones que el gobierno de Estados Unidos marca año con año.

Si el narcotráfico va en aumento, entonces se determina que tanto México como los países latinoamericanos modifiquen sus políticas y las endurezcan hasta conseguir que las entradas de droga a Estados Unidos disminuyan.<sup>121</sup> Es por esto que no es viable pensar que como en el discurso la política exterior es asunto de un solo país para satisfacer sus intereses, cuidar su territorio y salvaguardar su interés nacional.

### 3.3.1 Interés nacional.

El interés nacional forma parte fundamental de la política exterior de cualquier Estado. Desde el punto de vista del realismo político, se puede constituir una política exterior acentuando los elementos racionales de la realidad política conforme se va presentando. Así decimos que la política exterior de un Estado debe referirse a la entidad física, política y cultural de la Nación. De tal forma que el contenido del interés nacional está determinado por las tradiciones políticas y el contexto cultural total a partir del cual un Estado formulará su política exterior.

La política exterior tiene como base la supervivencia de la Nación. Para Morgenthau la supervivencia es la exigencia mínima del interés nacional. En este sentido definimos supervivencia como la permanencia de los individuos pertenecientes a una Nación. En el sentido más amplio puede entenderse como una manera de conservar lengua, cultura, religión y valores tradicionales entre otros. Por lo tanto, toda política exterior, se orientará a la protección de la identidad física, cultural económica, etc., frente a la posible intromisión de otros Estados.

Para los países de América Latina, países subdesarrollados es evidente que el interés nacional estará estrechamente vinculado a su viabilidad nacional, o sea a su capacidad para desarrollarse en forma "relativamente autónoma".<sup>122</sup> Estos países procuran entonces desarrollar a través de mecanismos de política exterior, el interés nacional mínimo entendido como la supervivencia del Estado soberano. No de igual manera los países desarrollados quienes no tendrán como objetivo el de supervivencia sino el de conseguir zonas de influencia y seguridad; es decir conseguir el mayor número posible de aliados.

<sup>121</sup> Para lograr circunscribir la política mexicana contra las drogas a su propia política, los norteamericanos han creado normas entre las que se encuentran los acuerdos tanto bilaterales como los multilaterales.

<sup>122</sup> Sobre la viabilidad nacional, Jaguaribe Helio en su libro *Desarrollo Político: Sentido y Condiciones*, realizó un análisis sobre América Latina en el que establece una tipología basada en dos parámetros principales. Uno considera el grado de viabilidad y lo subdivide en aquellos Estados Latinoamericanos que tienen una viabilidad individual relativa; los que tienen una viabilidad colectiva o conjunta y aquellos Estados que actualmente son inviables, tanto individual como colectivamente. El otro parámetro está basado en el grado de desarrollo colectivo usando como variable la tecnología.

En este sentido y en función de los medios de que dispone cada Nación y de su interés en lograr una ubicación preponderante dentro de la comunidad internacional, se elaboran los objetivos tanto nacionales como de política exterior.

El fin último al que puede aspirar cada actor dentro de la comunidad internacional es la paz, o el logro de un trato equitativo, pero al carecer de medios suficientes, lógicamente se debe ceder en la consecución de algunos fines para el logro de otros más importantes en forma inmediata.

Por último es importante estar consciente que los países como México no necesariamente seguirán los principios de base dados por su interés nacional, sino que tendrán que basarse en las circunstancias que dicta la política internacional según las características internacionales y el orden que exista en la comunidad internacional. Es así como el interés nacional tiene que ver con el bien común sin embargo es también el resultante de los intereses sectoriales.

Se debe considerar que la base del interés nacional está dada por los valores nacionales, la satisfacción de las necesidades nacionales, la utilización y defensa de los recursos nacionales y también la influencia de los factores de poder, los grupos de presión y los grupos de interés, que presionan permanentemente (como vimos en el capítulo anterior hacen lobby) para orientar al interés global en función de sus aspiraciones sectoriales.

En cuanto a los valores nacionales; éstos se basan en la interpretación de lo que es la moral universal. Los valores universales son base de esos valores nacionales y su motivo principal es la defensa del interés nacional. Así cada Nación elabora bajo sus necesidades y aspiraciones sus objetivos para defender su interés nacional.

Esto nos lleva a pensar que la política exterior más que basarse en el interés nacional se basa pues, en la percepción o idiosincrasia de aquéllos que se encuentran a cargo de la toma de decisiones. De tal forma que la política exterior tendrá que verse con los valores e intereses provenientes de los actores internos que actúan en el ámbito interno del Estado y también con los valores e intereses coincidentes o no, de los actores externos que actúan en el ámbito interno del mismo Estado.

Ahora bien el interés nacional, ha ido modificándose con el tiempo. En un principio el interés nacional del Estado Mexicano fue la consolidación de la independencia y la preservación de la identidad territorial, los problemas económicos por los que atravesaba la industria y la minería y la lucha por el poder. La inestabilidad política de esos años, hicieron difícil consolidar el interés nacional básico de la defensa e integridad territorial.



En el plan nacional de desarrollo (PND) 1995-2000 se plantean los intereses de la nación; ente ellos se encuentra la promoción de la paz en México y en el mundo entero, el respeto y la tolerancia entre Estados, el apego al derecho internacional<sup>123</sup> y la voluntad de cumplir los compromisos adquiridos. *En materia de narcotráfico México promoverá una estrecha cooperación con otras naciones con apego al principio de respeto a la soberanía nacional.*

El problema del narcotráfico representa una amenaza a la soberanía, la seguridad interna y la salud pública de los mexicanos. Es por ello que es necesario adoptar medidas que demuestren eficacia para el combate del mismo. El interés nacional de los últimos años, demanda que el fenómeno de la drogadicción sea una prioridad en los asuntos de nuestro país, para evitar que crezca hasta niveles incontrolables.

A este respecto México tiene que tener una política contra el narcotráfico que responda a nuestros intereses nacionales y estos intereses por los que México esta luchando hoy son:

- a) "Evitar la erosión de nuestras instituciones.
- b) Evitar que crezca el consumo y se dañe la salud de los mexicanos. Y
- c) Mantener relaciones estables provechosas, útiles, con el resto de los países de la comunidad internacional".<sup>124</sup>

El narcotráfico trae consigo en el ámbito social; problemas de violencia, de actividades delictuosas, y de desintegración familiar. En la salud; contagio de enfermedades mortales como el SIDA, niños que nacen con dependencia a las drogas, y muertes. En lo político; corrupción, abusos de poder, muertes, violencia, y violación a leyes establecidas etc.. Todo esto conlleva a una sola cosa: la destrucción de la sociedad y más tarde del mundo entero.

México dejó de ser un puente de paso de narcóticos de la parte Sur a Estados Unidos para ser ya productor de drogas como la marihuana y la heroína, los narcotraficantes mantienen ya vínculos estrechos con instituciones gubernamentales, con autoridades del gobierno y hasta con el sistema financiero. *Es cierto que no nos encontramos en*

<sup>123</sup> El Derecho Internacional para el Doctor Hernández Vela es "el conjunto de normas fundamentales, interdependientes, de preeminencia universal, por el que los Estados y consecuentemente los demás sujetos de la sociedad internacional, deben regir su conducta en las relaciones internacionales". *Diccionario de Política Internacional*. México, D.F. Ed. Porrúa. Pág. 162.

<sup>124</sup> Cabañas, *Op.cit.* Pp. 130)

condiciones extremas como Colombia o Bolivia donde el narcotráfico está relacionado con grupos guerrilleros o más aún que han llegado a la médula de su sistema económico. Tampoco nos encontramos con conflictos delincuenciales tan grandes como en Estados Unidos. Es por ello, que el narcotráfico se combate por interés nacional. Y es también cierto que en los últimos años es prioridad y parte central de nuestra política exterior la lucha contra este problema.

Por otro lado, el que México sea un país de tránsito de estupefaciente hacia los Estados Unidos, representa un asunto importante para nuestro país. No hay que olvidar que es por nuestro territorio donde ingresa una suma considerable de enervantes provenientes de Colombia y Bolivia. Esto constituye un problema en las relaciones que mantenemos con nuestros vecinos y que influyen como más adelante veremos, en certificarnos año con año, en presiones política, en que intervengan en nuestro territorio y en la creación de nuevas leyes contra los inmigrantes que afectan su dignidad y por supuesto la de todo ciudadano mexicano.

No podemos pasar por alto, que el ser un puente de estupefacientes se debe a condiciones que se encuentran más allá de los esfuerzos del gobierno; es decir nuestro territorio se presta por su situación climatológica favorable para la producción ilícita de marihuana y de heroína, nos encontramos con una amplia frontera con los Estados Unidos que permiten el acceso de estas sustancias, la demanda en los Estados Unidos beneficia la producción y el tránsito de las mismas y si a eso aunamos la situación económica por la que ha atravesado México en los últimos años, nos daremos cuenta que este problema es ya un problema compartido México-Estados Unidos.

Otro aspecto por el que se ve afectado el interés de la nación es por los altos costos que implica el mantenimiento de acciones para combatirlo. Por ejemplo este año según lo escrito en "La lucha de México contra el Narcotráfico",

- se desplegaron cerca de 26, 219 individuos,
- se ocasionó la muerte de 15 soldados y hubo 33 heridos,
- para 1999 se establece un presupuesto de egresos de la federación de 769.8 millones de dólares,
- se crean cursos de formación inicial de investigadores de delitos federales, de formación inicial de agentes de la policía federal judicial, de formación inicial de peritos técnicos en criminalística, antisequestro, de especialización y actualización para

agentes de la policía judicial en activo, de detección de drogas, de técnicas de protección a funcionarios, de investigación policial de delitos financieros etc.,

- se detuvieron a 14 agentes del ministerio público y a 64 policías judiciales y
- se mantienen 33 bases de operaciones de apoyo para la erradicación de cultivos.

Por último y aunque se tiene destinado un capítulo para el tema de la certificación, es necesario apuntar que otro factor que hace que el problema de las drogas afecte el interés nacional es la política norteamericana que se ha adoptado en los últimos años para certificar o descertificar a nuestro país.

Es por esto que las dos últimas administraciones presidenciales han considerado al *narcotráfico como un problema que afecta la seguridad y el bienestar de la nación.*

Es necesario pues, combatir al narcotráfico ya no solamente por la salud de los mexicanos o por seguridad nacional o más allá por cooperación internacional sino por la política estadounidense de control internacional de narcóticos que tiene consecuencias *negativas importantes que afectan de varias maneras a nuestro país.*

### **3.3.2 Seguridad nacional (política de reacción)**

El término de Seguridad Nacional es eminentemente político, en donde es necesario considerar primero a la nación en su totalidad, segundo sus proyectos, tercero su aparato productivo, cuarto su modelo de desarrollo y quinto sus instituciones; todo ello con el fin de determinar el objeto y el medio en que se sienta la política de seguridad. México funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional.

*"La Seguridad Nacional es el conjunto de políticas, estrategias, normas institucionales y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes."<sup>125</sup>*

<sup>125</sup> *Herrández-Vela Salgado* Edmundo. *Diccionario de Política Internacional*. México, D.F. Ed. Porrúa. Pág. 505.

La seguridad nacional, no solo se basa en la defensa militar, va más allá, comprende la política exterior, los instrumentos de poder ( diplomáticos, y económicos ) y las percepciones geográficas. Así cada Nación es responsable de su propia supervivencia y de la defensa de su territorio.

La defensa de la seguridad nacional generalmente se entiende en términos de recursos a disposición del poder nacional; el cual se entiende como el conjunto de medios políticos, económicos, sociales, culturales y militares de que dispone una nación para poder conquistar y mantener interna y externamente los objetivos nacionales que se propone.

Así seguridad nacional es la capacidad que posee un estado-nación para resguardar sus intereses. Existen para ello dos componentes; el primero es el que confiere al Estado el papel de agente que proporciona seguridad a la sociedad y el segundo es la protección de los legítimos intereses nacionales. Es por ello que consideramos la seguridad del Estado como Seguridad Nacional, pues la protección de los intereses del Estado conlleva a la protección de la Nación.

Pero el concepto de seguridad nacional va más allá de la defensa del territorio a las amenazas físicas; está inmerso en ello el bienestar económico en relación a otros estados, el mantenimiento de un orden mundial en el cual sentirse seguro y por último la protección y el fortalecimiento de los valores compartidos por sus ciudadanos considerados universales y válidos en el contexto internacional.

El principal problema de seguridad en los noventa es el del narcotráfico. Recordemos que durante la segunda guerra, Estados Unidos promovió el cultivo de marihuana y opio en los campos mexicanos, pues eran plantas medicinales que calmaban los dolores de sus soldados. En los años cincuenta se declaran ilegales los cultivos ya que existía un aumento considerable económicamente hablando en los campos mexicanos, por la demanda existente en los Estados Unidos y la capacidad productiva en México.

A fines de los setenta ingresa a la escena la cocaína, y con ello la corrupción de políticos militares y agentes aduanales entre otros y con esto México fue un trampolín ideal para el comercio y el lavado de dinero.

En los ochenta fue clasificado el narcotráfico dentro del llamado "conflicto de baja intensidad" por los estrategas del Pentágono y comenzó la presión de Estados Unidos a México para el desmantelamiento de las mafias. Y es aquí cuando la DEA inicia sus

actividades, incluso violando las leyes mexicanas al introducir a sus agentes en el territorio mexicano.

En los noventa, la presión lleva a buscar que las fuerzas armadas sean las que combatan a los carteles pero eso no es suficiente se debe buscar ganar la guerra en el sistema financiero, industrial y comercial, se debe pelear para que el nivel de consumo baje, en terminar con la corrupción que han corrompido también a funcionarios de los Estados Unidos y es aquí cuando esto se vuelve problema de seguridad nacional tanto en México como en los Estados Unidos.

Y si se vuelve problema de seguridad nacional porque el narcotráfico esta inmerso en cada una de las partes que el país debe cuidar; en la economía con el lavado de dinero, en lo social con la población, en lo político con la corrupción de agentes e instituciones enteras y en lo cultural pues como vimos en el primer capítulo se ha formado ya una narcocultura.

Los narcotraficantes pueden si lo quieren así dominar ya países enteros, tienen ya ese poder y día a día ganan más zonas de influencia económicas y políticas para manejarse a su antojo. No en vano hace unos años se decía que los narcotraficantes de Colombia podían pagar plácidamente la deuda externa de su país. Al ser entonces una amenaza contra la seguridad de un país se vuelve asunto de seguridad nacional.

Los cárteles de la droga se han vuelto sumamente poderosos, económicamente su poder es inmenso e incalculable, el lavado de dinero supera y a su vez viola hasta las medidas más enérgicas impuestas por países del primer mundo. La violencia que engendra este mantenimiento y búsqueda de poder cada vez es mayor y cobra la muerte de más seres humanos, unos inocentes otros no tanto.

Por otro lado, atenta contra la relación que se tiene con el exterior y en nuestro caso con los Estados Unidos que año con año califican nuestra participación en el control de las drogas, y con ello provocan que se les censure en su participación para tratar de controlar las drogas en su territorio e inclusive de que se dude de las ganas de determinar con dicha amenaza nacional.

"El narcotráfico, en sus modalidades de consumo, tráfico y producción, así como sus consecuencias sociales, económicas y culturales se ha convertido en uno de los ejes temáticos más importantes de las relaciones internacionales y se reconoce que por su magnitud constituye un riesgo para la seguridad de las naciones".<sup>126</sup>

<sup>126</sup> Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000. Pp 25.

"El Gobierno de México considera que la lucha contra el narcotráfico representa el principal reto para la justicia y la seguridad de la Nación<sup>127</sup>. Por ello, la política mexicana contra las drogas ilícitas se basa en tres premisas fundamentales.

1. El narcotráfico representa un problema de seguridad nacional, porque amenaza a las instituciones, corrompe y propicia otras actividades ilícitas como el tráfico de armas y el lavado de dinero;
2. El narcotráfico representa un problema de salud pública;
3. La cooperación internacional es indispensable"<sup>128</sup>

En el plan nacional de desarrollo 1995-2000, se establece que "el principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio".<sup>129</sup>

El objetivo principal planteado es el de "Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano".<sup>130</sup>

Las estrategias y líneas de acción establecidas para garantizar la seguridad nacional de México fueron las siguientes:

- "Preservar, con apego a la ley y a los tratados internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.
- Asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas.

<sup>127</sup> En este sentido el verdadero propósito de la seguridad nacional no se debería encontrar en la capacidad internacional de negociar sino en la concertación de la política interna.

<sup>128</sup> Samano Estrada. "Cooperación internacional en el combate al narcotráfico y lavado de dinero". En Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico. Comisión de Justicia, Cámara de Diputados. México, D.F. 1995. Pp. 234.

<sup>129</sup> PND Op cit., pp.8

<sup>130</sup> Ibidem. Pp. 9

- Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicana; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.
- Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.
- Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia . El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo".<sup>131</sup>

Tal vez una característica del México de hoy es que en materia de política exterior, las decisiones que se toman van de acuerdo al momento coyuntural que el país registra y en virtud que denota que para las grandes potencias la seguridad ha significado pretexto para una política de intereses y divisiones, de enfrentamientos ideológicos y expansión militar.

Por otro lado, una muestra concisa de que nuestra política exterior es una política de reacción es lo pronunciado por el Presidente Zedillo en el plan nacional de desarrollo 1995-200: "Guiada por principios invariables, nuestra política exterior precisará los intereses nacionales a la luz de las circunstancias especiales del país y de su proyección al futuro".

Las medidas que se tomen para salvaguardar el territorio y con ello la seguridad de la nación están dadas de acuerdo a la capacidad de poder con que cuenta la nación. México como país dependiente de los Estados Unidos, y país subdesarrollado no cuenta con un poderío ni militar ni económico ni político. Es por ello que la manera que tiene de salvaguardar su territorio es la vía política-diplomática y por otro lado la firma de tratados o acuerdos bilaterales o multilaterales que tengan como objetivo un fin común para con ello ayudarse a mantener la seguridad de su Nación sin peligros.

---

<sup>131</sup> *Ibidem*. Pp.10.

El narcotráfico es una amenaza y no sólo para los países subdesarrollados sino para el mundo entero, la moral internacional, los valores nacionales y los principios de política exterior se ven afectados por este fenómeno. Es en su mayoría por esta razón por la que los problemas se acrecientan entre las naciones, se toma como pretexto que uno u otro país no ha cooperado con los Estados Unidos y con ello se le condiciona la ayuda económica, se veta en foros internacionales, se les ponen trabas para préstamos monetarios en fin una serie de situaciones que amenazan con la estabilidad del mundo entero.

La intervención de las que son objeto muchas naciones en su territorio so pretexto de detener narcotraficantes, la violación del derecho internacional y de los derechos humanos, son cuestiones que afectan directamente a los países y amenazan su estabilidad.

Por otro lado no hay que olvidar que México no ha contado con una política exterior de acción por lo antes expuesto y por ello su política y su manera de actuar en cuanto al tema de la seguridad nacional y de interés nacional se da en virtud del acontecer internacional, de lo que dictan los países preponderantes y más allá de lo que se nos dicte en los Estados Unidos.

Es preciso entender que si bien es cierto que no se cuenta con los medios propicios para exigir entre otras cosas el respeto a la no intervención, a las medidas económicas internas, a la manera de gobernar el país, a la determinación de medidas internas y externas que son cuestión de principios internacionales, se debe buscar la manera más adecuada para negociar y para poder ir obteniendo el poder a nivel internacional que necesita el país para lograr con ello la completa defensa de su territorio sin anteponer condiciones o aplicaciones a medias.

Para terminar este breve apartado, es necesario mencionar que al aumentar la drogadicción y el narcotráfico aumenta la violencia en las sociedades y con ello el deterioro de los seres humanos. El objetivo de la seguridad nacional es el bienestar de su población por lo que es necesario luchar contra el narcotráfico pues la amenaza de que acabe poco a poco con la humanidad está latente y aumenta velozmente.



### **3.3.3 Mecanismos de control interno (política interior)**

El término política interior es muy amplio, ya que contiene una gran variedad de aplicaciones; es decir política económica, política educativa, social, cultural, industrial, ambiental, etc.

*Una política dirigida al interior debe sustentarse en un proyecto de nación producto de sus condiciones históricas, sociales, económicas, culturales y políticas.*

Las decisiones y acciones de política interna se ven influidas tanto por factores internos como externos. Al interior, los factores que influyen en la toma de decisiones son la condición social de la población, la situación económica, la presión de grupos de interés, etc. Al exterior, la presión de otros Estados, la influencia de las finanzas internacionales, los tratados internacionales, las organizaciones internacionales, entre otros, son elementos que condicionan las políticas internas de los países.

*Es el gobierno el encargado de instrumentar y ejecutar estas políticas internas, puesto que es el representante del Estado frente al pueblo. Estas políticas internas se reflejan en las leyes, los proyectos, programas y decisiones del gobierno.*

La política interna debe basarse en el establecimiento de objetivos concretos y estrategias congruentes para alcanzar los fines propuestos. Entre los objetivos más importantes están la seguridad nacional, el desarrollo económico, el bienestar y la justicia social y la paz pública.

La política interna debe estar fundamentada por los intereses de la nación. Esta política debe ser ejecutada por las instituciones gubernamentales, pero su fundamento debe estar en las condiciones internas del país. Para determinar las acciones y estrategias de política interna deben participar diferentes sectores de la sociedad entre los que se encuentran los partidos políticos, las organizaciones empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación, las instituciones educativas, entre otras.

Es por ello que el presidente Miguel Alemán en 1947, estableció una campaña para localizar y destruir los sembradíos ilícitos de adormidera y los laboratorios clandestinos en los estados de Sonora, Sinaloa y Durango.

En 1950 se derogó la normatividad sanitaria existente, sustituyéndola por una nueva legislación en materia de estupefacientes, la cual era más específica en el tipo de sanciones que establecía y autorizaba la importación de determinados enervantes, además de apegarse a las convenciones internacionales en la materia.

Para 1953 se promovía la creación de una junta intersecretarial que tenía por objeto coordinar una campaña contra el abuso, la producción y el tráfico de estupefacientes. Esta instancia se integró con la Procuraduría General de la República y las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, defensa nacional, Salubridad y Asistencia.

Con Ruiz Cortines se elaboró un Código Sanitario, el cual reglamentaba la producción, la distribución y el consumo de drogas. Más tarde con Díaz Ordaz se aceptaba que México servía como paso de estupefacientes; en este sentido se prohibió la producción de amapola en el territorio mexicano y se establecieron sanciones más drásticas a quienes incurrieran en delitos contra la salud.

Durante los años setentas, se desarrollaron medidas más drásticas, entre las que destacan las siguientes:

1. Reforzamiento de los órganos y sistemas de protección a la salud.
2. Impulso a la erradicación de cultivos de adormidera y marihuana.
3. Lucha contra el tráfico de drogas.
4. Desmantelamiento de grupos criminales organizados, tanto nacionales como extranjeros.<sup>132</sup>

En la década de los ochentas cuatro eran las preocupaciones:

1. La atención a la farmacodependencia.
2. La actualización del marco jurídico.
3. La modernización de las estructuras responsables.
4. Participación del gobierno mexicano en foros internacionales para combatir el narcotráfico.

Entre 1988 y 1990 los lineamientos de la política mexicana de control de drogas se fortalecieron y se creó entonces el Programa Nacional para el Control de Drogas, derivado de la Ley General de Planeación. Los objetivos desde entonces están claramente definidos: Primero, México desarrolla e impulsa la lucha contra las drogas para proteger la salud de los mexicanos y, segundo, el combate al narcotráfico se realiza por seguridad nacional y se manifiesta por medio de la cooperación internacional.

---

<sup>132</sup> Carrillo. *Op cit.* Pp 497

Para 1995 las prioridades eran: "establecer controles al tráfico ilícito de armas y al lavado de dinero; instalar mejores sistemas de alerta temprana para la intercepción de drogas en las fronteras; aguas y espacio aéreo nacional; evitar el desvío de precursores químicos y vigorizar la conciencia pública en contra de las drogas".<sup>133</sup>

Para lograr controlar el problema es necesario atacar al mismo tiempo y con la misma intensidad tanto la producción como el tráfico y el consumo de drogas. Además de lo ante mencionado es necesario educar y prevenir, implementar programas de tratamiento y rehabilitación; pues en la medida que la información fluya, se podrán prevenir que la venta de estupefacientes nos siga rebasando como hasta hoy lo ha hecho.

Entre las medidas que nuestro país ha adoptado al interior, se encuentra la participación de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República.

Es por medio de estas instituciones que se intenta lograr cumplir con los objetivos de política interna y que desde 1989 en el IV Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales en Puebla, el Dr. Octavio Tripp planteaba:

- ◆ Impedir la producción de estupefacientes en el territorio nacional,
- ◆ Evitar el consumo de drogas dentro del país y
- ◆ Desarticular el tráfico y comercialización de estupefacientes dentro del país.

El discurso oficial ha planteado tres principios fundamentales en la lucha contra el narcotráfico que son: proteger la salud de los mexicanos, mediante la prevención del uso indebido y el tratamiento de los adictos; la salvaguarda de la seguridad nacional, a través de la prevención y el combate a la delincuencia asociada al narcotráfico; y promover la cooperación internacional.

Se elaboraron proyectos específicos para hacer frente al narcotráfico que contemplan desde la erradicación de plantíos hasta el desmembramiento de organizaciones delictivas vinculadas a la delincuencia internacional, todo ello con el fin de desarticular las bandas delictivas y la comercialización y por ende el consumo de drogas.

---

<sup>133</sup> PND. Op cit.

Desde 1988 se creó la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico que pretendía la instrumentación de acciones tendientes a combatir el narcotráfico en territorio nacional, y que por motivos de corrupción y malos manejos duró hasta octubre de 1990. Ésta fue sustituida por la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud. En 1993 se crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, el cual tenía como objetivo planear, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones tendientes a combatir el narcotráfico en el ámbito nacional. El 30 de abril de 1997 se creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud, misma que sustituyó al Instituto Nacional para el Combate a las Drogas y tiene por objeto constituir un órgano técnicamente especializado para el control de drogas que oriente su actividad a investigar y perseguir los delitos contra la salud y los conexos a éstos.

En este contexto el 30 de abril de 1997, se creó la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO), el 1 de enero de 1998 la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero (UECLD), el 2 de mayo de 1997, la PGR estableció un Centro de Control de Confianza que realiza evaluaciones (vetting) para detectar la confiabilidad del personal que se dedica al combate al narcotráfico.

Cabe mencionar que ninguno de estos esfuerzos ha logrado que el problema disminuya, por lo que el aumento del narcotráfico es inminente. Además hay otras causas: intereses económicos, abuso de poder, corrupción y consecuentemente una política exterior de reacción basada en las decisiones de nuestros vecinos del Norte.

Son innumerables los esfuerzos que se han desplegado para combatir al narcotráfico. La creación de la Subprocuraduría Jurídica, el aumento al presupuesto para combatir este delito, las reformas y adiciones al Código penal, así como al Código federal de Procedimientos Penales, los proyectos específicos para erradicar los plantíos, desmembrar las organizaciones, desarticular el proceso de tráfico y comercialización de las drogas y cooperar en la transmisión de información al exterior. Cabe mencionar que existe un programa titulado "Programa Nacional para el Control de Drogas" desde 1989 hasta la fecha. En éste se especifican objetivos y estrategias para el combate al narcotráfico.

El Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), es el responsable de coordinar la política nacional antidrogas. La política nacional se refiere a la producción ilícita de drogas en el territorio nacional (mariguana, amapola y metanfetaminas).

En el periodo comprendido del 1 de diciembre de 1997 al 30 de noviembre de 1998 se erradicaron 23, 977 hectáreas de marihuana y 17, 126 de amapola, se interceptaron 24, 508 Kg de Clorhidrato de cocaína, 986.086 Kg de hojas de marihuana, 147 Kg de opio y 120 Kg de heroína. Se destruyeron 7 laboratorios clandestinos, se aseguraron 3,267 vehículos, 107 embarcaciones y 42 aeronaves y 7.8 millones de dólares. A continuación se muestra una tabla que muestra los volúmenes asegurados de droga del 1 de diciembre de 1996 al 30 de noviembre de 1998.<sup>134</sup>

VOLÚMENES ASEGURADOS DE DROGAS			
		1 DE DICIEMBRE DE 1996 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1997	1 DE DICIEMBRE DE 1997 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1998
<b>COCAÍNA</b>			
Clorhidrato	Kg.	34,281	24,508
Crack	Kg.	3	
<b>MARIGUANA</b>			
Hojas	Kg.	1,044,860	986,086
Hashis	Kg.		116
Semillas	Kg.	3,952	4,189
<b>OPIACEOS</b>			
Goma de opio	Kg.	341	147
Morfina	Kg.	2	
Heroína	Kg.	139	120
Semillas	Kg.	601	682
<b>OTRAS</b>			
Éxtasis	Kg.		2
Psicotrópicos	Kg.	120,031	1,469,384

En el operativo llevado a cabo en Quintana Roo, se aseguraron 22 casas, 4 hoteles, 4 yates, 9 automóviles y 2 restaurantes. En el ámbito marino, la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina pusieron en operación acciones de intercepción de tipo anfibio y la Procuraduría General de la República adquirió y puso en operación equipos modernos de detección de estupefacientes, tales como los sistemas de rayos X.

<sup>134</sup> PGR, La Lucha en México Contra el Narcotráfico. 1998.

Para evitar el paso de estupefacientes por la frontera sur, el golfo de California y la península de Yucatán, la PGR coordinó un programa de sellamiento, que tiene por objetivo impedir el ingreso de estupefacientes y psicotrópicos y el desvío de precursores químicos a territorio nacional. Se espera que se sume a dicho programa Tamaulipas.

Una de las líneas estratégicas fundamentales de nuestro país en el combate a las drogas es la modernización de las estructuras institucionales destinadas a su control, bajo una perspectiva de legalidad; por ello dentro del marco jurídico nacional para el combate al narcotráfico se han realizado reformas legislativas con el fin de tener herramientas jurídicas adecuadas y eficaces entre las que podemos citar las siguientes:

- Se ampliaron las facultades del Ministerio Público Federal en su participación en el control de drogas en 1983.
- Se adecuó la normatividad penal en 1985 y su objetivo era regular la materia, especificando las condiciones en que sería válido establecer el agravamiento de la penalización para quienes incurrieran en la comisión de delitos contra la salud, comprometiese a menores de edad o se les encontrara con posesión de droga. En ese mismo año el 9 de agosto, se reformó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y con ello se creó la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalistas, y cuyas funciones serían el coordinar, supervisar y dirigir la campaña permanente contra el narcotráfico.
- Se adicionó en 1987 a la Ley General de Salud la una lista de sustancias psicotrópicas registradas oficialmente.
- El Ejecutivo federal envió en 1988 envió al Congreso de la Unión un paquete de adiciones al Código Penal y cuyo objetivo era agravar las penas privativas de la libertad para quienes incurrieran en delitos contra la salud. Asimismo ese año se promovió la creación de la Subprocuraduría de Investigaciones y Lucha contra el Narcotráfico.
- En 1990 se creó la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud y con ello se sentaron las bases para el establecimiento de una entidad responsable de coordinar la política nacional de atención al fenómeno del abuso, la producción y el tráfico de drogas en sus manifestaciones de atención jurídico penal, educacional y medico sanitaria.

- Ley Federal contra la delincuencia organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre en 1996.
- Ley Federal para el control de precursores químicos, productos químicos esenciales y máquinas para elaborar cápsulas, tabletas y/o comprimidos para prevenir y detectar su desvío a la producción ilícita de narcóticos; expedida el 26 de diciembre de 1997.
- Reformas a diversas leyes financieras para prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- Reformas constitucionales para: hacer más flexibles los requisitos para la obtención de órdenes de aprehensión y autos de formal prisión, aplicar los bienes de la delincuencia organizada a favor del Estado y establecer un procedimiento eficiente para remover malos elementos policiacos.

*Como parte estratégica del gobierno mexicano para combatir el narcotráfico se encuentra la actualización de las estructuras institucionales destinadas a su control bajo una supuesta perspectiva de eficacia, eficiencia y legalidad; cuestión que está en entredicho debido a la gran corrupción que se vive el país. En este sentido:*

- En agosto de 1985 se reformó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Con ello se creó la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos y cuyo funciones fueron coordinar, supervisar y dirigir la campaña permanente contra el narcotráfico.
- En 1990 se creó la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud en el seno de la Procuraduría General de la República.

En cuanto al desmembramiento de organizaciones de narcotraficantes comencemos por el Cártel de Juárez, al respecto de esta organización criminal se giraron más de 100 órdenes de aprehensión, se logró detener al General Jesús Gutiérrez Rebollo y la muerte oficial del Señor de los Cielos, Amado carrillo; el cártel de Tijuana, se aprendieron a 16 personas entre ellas Gastón Ayala Beltrán aleas el "Gas", Alfredo Hodoyán palacios aleas el "Lobo" y Arturo Everardo Páez Martínez quien está actualmente sujeto a extradición; el cártel de Colima, se logró la aprehensión de los hermanos Adán, Luis y José de Jesús Amezcua Contreras, Jaime Ladino y Genaro Alvarez Vázquez; el cártel del Golfo, se aprendió al jefe de la organización Juan García Abrego, a Oscar Malherbe León y a otros

integrantes de la organización; el cártel de Sinaloa, se aprendió a Joaquín Guzmán Loera y Héctor Luis Palma Salazar y a otros miembros de la organización.<sup>135</sup>

### 3.4 Acuerdos de cooperación internacional

#### 3.4.1 Acuerdos de cooperación internacional

Dada la naturaleza transnacional del problema, la distribución geográfica mundial de las actividades tanto de producción como de tráfico o bien financiamiento y la magnitud de las ganancias que produce este negocio ilícito, ningún Estado tiene capacidad suficiente para controlar o afectar en forma determinante al mercado por medio de acciones unilaterales. Es por ello que los países han concertado acuerdos entre sí para coordinar acciones colectivas contra las redes de narcotraficantes.

La cooperación la entendemos como un proceso por el cual los gobiernos coordinan y ajustan sus políticas a las preferencias de otros como medio para lograr sus propios objetivos, como lo señala Robert O Keohane en su libro "Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial". En estos términos la cooperación<sup>136</sup> se expresa por medio de acuerdos, convenios o programas.

Visto de otra forma expresaríamos que en este caso Estados Unidos que desempeña un papel hegemónico obliga a los países menos poderosos a modificar sus políticas para acatar ciertas reglas de cooperación para lograr así la estabilidad del sistema.

Cabe señalar que son innumerables los tratados o convenios firmados al respecto del narcotráfico, pero para que la cooperación resulte triunfante es necesario que los países firmantes adopten sus propias políticas al marco de la acción internacional que se acordó y busquen entonces cumplir sus propios objetivos.

Como ejemplos tenemos los siguientes:

- En 1946 México fue miembro originario de la Comisión Estupefacientes de las Naciones Unidas.

<sup>135</sup> Ibidem. 1988.

<sup>136</sup> La cooperación internacional es indispensable para un eficaz combate al narcotráfico. Por su naturaleza transnacional, los gobiernos están obligados a lograr acuerdos de cooperación bilateral y regional. Ello implica establecer líneas de demarcación, es decir permitir la operación de una política extranjera en México actuando en mas de un caso en forma clandestina y sin un control eficaz por parte de las autoridades mexicanas, constituye un grave riesgo como lo demostró el caso Camarena.



- En 1985 en la Reunión de Trabajo de la Comisión de Estupefacientes, México propuso elaborar nuevas normas de carácter internacional para enfrentar el tráfico ilícito de drogas insistiendo en la necesidad de acordar acciones tanto regionales como bilaterales específicas.
- México ha firmado acuerdos con países como Venezuela, Colombia, Guatemala, Belice, Ecuador, Cuba, Jamaica, Bolivia, Chile, Honduras. Además de suscribir una memoranda de entendimiento sobre la materia con Canadá y Francia.<sup>137</sup>
- El gobierno mexicano se ha sumado a iniciativas propuestas por la Organización de Naciones Unidas, por la Organización de Estados Americanos y de otros organismos regionales e internacionales con el fin de seguir con el principio de solidaridad internacional y de responsabilidad colectiva.

"En la mayoría de los casos los convenios de cooperación antidrogas parten de una definición ambigua de los objetivos comunes, y no precisan los resultados concretos que se buscan ni los criterios específicos para evaluar las consecuencias de la cooperación".<sup>138</sup> Esto debido a la naturaleza clandestina del mercado y al amplio margen de manipulación política.

No se debe olvidar que al evaluar el efecto específico de las acciones concretas de cooperación internacional sobre el flujo de drogas y las formas de organización del mercado tienen una gran dificultad.

Hemos visto por años que el resultado de la cooperación –por lo menos de parte de Estados Unidos – está dada por la intención de solucionar el problema y más aún de la forma de responder a las políticas planteadas por ellos mismos.

Otro problema que observamos de la cooperación internacional es que en este caso los acuerdos de cooperación antidrogas resultan insuficientes y por tanto se vuelven poco atractivos para los Estados participantes.

El tema de la cooperación internacional deja ver un sin fin de problemas; el primero que distinguimos es que el país con más poderío impone sus estrategias y prioridades de acuerdo a sus intereses y por lo tanto no hay igualdad ni reciprocidad y el segundo que

<sup>137</sup> Con estos dos últimos países se suscribieron los acuerdos en el mes de Marzo.

<sup>138</sup> González, G. "Interdependencia Asimétrica". En Condiciones de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico. División de Estudios Internacionales. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F. 1993. Pp. 8

"los costos y beneficios asociados a las tareas establecidas en los acuerdos es desigual y traslada los aspectos más costosos a los polos débiles de la relación".<sup>139</sup>

En lo que compete a la cooperación existente entre Estados Unidos y México es necesario citar que en 1988 la política antidrogas estadounidense resuelve que el Ejecutivo certificará si un país brinda plena cooperación a los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico. Es posible, sin embargo que el Ejecutivo y el Congreso estimen inconveniente o inoportuno (a discreción) la aplicación de esas medidas, por motivos de 'seguridad nacional.

Sin embargo en México, diversos sectores de la población no reconocemos legitimidad alguna en el proceso de certificación. Cabe mencionar que este proceso, por ser parte primordial de este estudio, será revisado en el capítulo siguiente.

También se realizó en 1987 el Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua, y entró en vigor en mayo de 1991. El objetivo era marcar nuevamente los límites a las jurisdicciones nacionales en el ámbito de la aplicación de las leyes y de la justicia en materia penal. Este tratado establece como propósito "prestar asistencia jurídica mutua [...] dentro de los límites de las disposiciones de sus respectivos ordenamientos legales internos".

En 1994 en noviembre el Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos para Prohibir los Secuestros Transfronterizos, y que constituye una revisión del Tratado de Extradición México- Estados Unidos de 1978. El objetivo era marcar nuevamente los límites a las jurisdicciones nacionales en el ámbito de la aplicación de las leyes y de la justicia en materia penal. Aquí los dos gobiernos reafirman su compromiso de "mejorar la cooperación en lo relativo a la aplicación de las leyes dentro de un espíritu de respeto a la soberanía de cada uno". Este tratado esta pendiente de ser ratificado.<sup>140</sup>

Por otra parte en The National Drug Control Strategy, publicado por la Casa Blanca en 1995, se plantean las estrategias internacionales estadounidenses que son las siguientes:

- "Apoyar el desarrollo de instituciones democráticas de lucha contra las drogas.

<sup>139</sup> Ibidem. Pp. 9.

<sup>140</sup> Toro, M. "La política mexicana contra el narcotráfico: Un instrumento de política exterior". En Vere, M. (compilador). (1998). Nueva Agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1988. Pp. 154-155.

- Respalda programas de desarrollo sostenible encaminados a fortalecer las economías de los principales países productores y de tránsito.
- Promover el fortalecimiento del control con la ampliación de las organizaciones regionales y multilaterales. Por primera vez se contará con instituciones financieras y de desarrollo internacionales (BM, BID, PNUD).
- Promover el despliegue de esfuerzos internacionales para que se haga cumplir la ley a las organizaciones delictivas.
- Alentar presentaciones en forma compartida, extradiciones y otras medidas tendientes a debilitar a las organizaciones dedicadas al tráfico.
- Apoyo a gobiernos para el control del movimiento de los productos químicos utilizados en la fabricación de drogas, así como establecer controles más estrictos en lo que respecta al lavado de dinero".<sup>141</sup>

En marzo de 1996, los Presidentes Zedillo y Clinton establecieron el Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas. Los trabajos de este grupo giran en torno a: asuntos legales y procuración de justicia, diagnóstico conjunto, reducción de la demanda, tráfico ilícito de armas, lavado de dinero y control de precursores químicos.

El 8 de febrero de 1998, se concluyó la estrategia bilateral de cooperación contra las drogas, la cual tuvo como objetivo principal el control del consumo, la producción y el tráfico de drogas, así como los delitos conexos.

En agosto de 1998, se llevó a cabo una reunión en el marco del Grupo plenario sobre procuración de justicia y ahí se delinearon las estrategias básicas para facilitar el intercambio de información y la cooperación jurídica antidrogas. Los temas tratados en dicha reunión fueron: lavado de dinero, tráfico de armas, precursores químicos, intercepción de drogas, crimen organizado, extradición de narcotraficantes y aseguramiento y decomiso de bienes.

En julio de 1996 Estados Unidos y México firman un Memorándum de entendimiento, con el cual se creó un mecanismo de cooperación en la zona fronteriza para el combate al

---

<sup>141</sup> Discurso del Sr. Robert Gelbard, Secretario de Estado Adjunto de los Estados Unidos de América para Cuestiones Internacionales Relacionadas con las Drogas, presentado en el XV Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Mar Plata, Argentina, del 8 al 11 de marzo de 1994.

narcotráfico, a través de grupos bilaterales de tarea fronterizos. Su objetivo fue el de investigar a los integrantes, modos de operación y rutas del narcotráfico. Cabe mencionar que Estados Unidos cuenta con Agencias de la PGR en Washington, D.C; Los Angeles, California; San Antonio, Texas y en Riverside.

Además de las estrategias antes mencionadas se han desarrollado acuerdos de cooperación que se refieren a la erradicación de cultivos ilícitos, intercambio de información, sistema básico de información computarizada, intercambio de información estadística, actuación de la DEA en México, cooperación en programas de prevención de adicciones entre otros.

En junio de 1988, se llevó a cabo un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tuvo como objetivo la cooperación internacional contra las drogas. Ahí se aprobaron documentos como: medidas para promover la cooperación judicial, medidas contra el blanqueo de dinero, un plan de acción para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores, un plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de cultivos ilícitos de plantas narcógenas y el desarrollo alternativo y la declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas.

La Asamblea General decidió en 1989 celebrar un período extraordinario de sesiones con el fin de ampliar el alcance y aumentar la eficacia en materia de cooperación; para examinar con carácter urgente la cuestión de la cooperación internacional contra la producción, la oferta y la demanda, el tráfico y la distribución de estupefacientes.<sup>142</sup>

México es parte de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CIAC), que se creó en 1996 y cuyo objetivo se orienta a la estrategia hemisférica antidrogas. Además de participar en el diseño e instrumentación de un mecanismo de evaluación multilateral de los esfuerzos antidrogas del hemisferio acordado con los jefes de Estados en la Cumbre de Santiago de Chile en abril de 1998.

En noviembre de 1997, se llevó a cabo en México la Reunión Extraordinaria de la Asociación Interamericana del Ministerio Público, donde se abordaron los siguientes temas: fortalecimiento de mecanismos de cooperación internacional y asistencia jurídica mutua, promoción de la honestidad y capacidad de los servidores públicos,

---

<sup>142</sup> El período se llevó a cabo en Nueva York en febrero de 1990 y aprobó una declaración política y un programa mundial de acción. Este último tiene como objetivo primordial sugerir estrategias equilibradas encaminadas a combatir, en todos sus aspectos, el uso indebido y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas ( Pellicer, 1994:228).

ordenamientos legales para el perfeccionamiento de instrumentos jurídicos novedosos que permitan un eficiente combate a las organizaciones criminales y la adopción de una legislación más flexible respecto al secreto bancario

Lo último en cuanto a cooperación internacional fue la Décima Reunión de la Asociación Interamericana del Ministerio Público, la cual se realizó en noviembre de 1998 en Brasilia, Brasil. Con Centroamérica México estableció una Agregaduría de la Procuraduría General de la República en la Ciudad de Guatemala y una oficina de enlace en Bogotá, Colombia.

Con el resto del mundo se han celebrado acuerdos de cooperación antidrogas con Alemania, Rusia, Francia, Italia, el Reino Unido, China, Israel, Filipinas y España y actualmente se encuentran en proceso de negociación acuerdos con Grecia y Rumania. Con la Unión Europea, en diciembre de 1996, México celebró un acuerdo sobre control de precursores químicos y se cuenta con una Agregaduría de la PGR en la embajada de México en España.

### **3.4.2 Programas Bilaterales**

En cuanto a los programas o acciones bilaterales con los Estados Unidos que se han llevado a cabo en materia de narcotráfico tienen importancia relevante debido a la cercanía y a la dependencia que se tiene con dicho país. Ambas naciones tienen ya más de 15 años tratando de combatir el narcotráfico por distintas vías. Hasta haber llegado en 1988 a la certificación que se otorga a los países involucrados en el tráfico de estupefacientes.

La cooperación bilateral México-Estados Unidos encuentra una de sus bases legales más importantes en el Acuerdo para Combatir el Narcotráfico firmado en agosto de 1989 y que entro en vigor hasta julio de 1990.

En este sentido se han desarrollado tareas de cooperación que se refieren a los siguientes temas:

1. **Eradicación de cultivos**
2. **Sistema hemisférico de información**
3. **Intercambio de información**
4. **Actuación de la DEA en nuestro territorio**

5. Cooperación en programas de prevención de drogas
6. Capacitación y entrenamiento, entre otros.

Los esfuerzos conjuntos para establecer métodos de reducción de la demanda de drogas ilícitas tiene ya historia. A continuación se enumeran algunos ejemplos de actividades conjuntas.

- La Coalición Naciones Unidas contra el Abuso de Drogas (UNIDAD). Ese programa tiene como principal objetivo el prevenir el abuso de sustancias entre los jóvenes indigentes estadounidenses que son originarios de México en el Valle del Bajo Río Grande del sur de Texas. Este proyecto binacional comprende dos condados fronterizos de Texas: Hidalgo y Starr, y dos ciudades que se ubican en la frontera México-Estados Unidos, en Tamaulipas: Reynosa y Ciudad Miguel Alemán. El programa se centra en las cuestiones de integración familiar y el papel de los padres en las actividades de prevención del abuso de sustancias y el trabajo con maestros de las escuelas primarias para ayudarles a comprender sus papel en la prevención del abuso de sustancias.
- La subvención para la Coalición Vecinos de la Fundación de Salud Arizona-México que abarca de parte de México: Nogales, Sonora y las alineadas con los condados de Yuma, Cochise y Santa Cruz en Estados Unidos. Su objetivo es la prevención del uso de drogas ilícitas en jóvenes y adultos para así evitar actividades delictivas y de las pandillas, así como incidentes de violencia doméstica.
- En 1983 Estados Unidos creó la Conferencia Internacional sobre Fiscalización de Drogas (IDEC por sus siglas en Inglés) con el fin de reunir a los oficiales de alto nivel encargados de las leyes de fiscalización de drogas y en donde el objetivo principal de la conferencia era compartir datos de inteligencia relacionados con la droga y asimismo desarrollar una estrategia que pudiera ser utilizada contra los narcotraficantes.
- El Programa de Estados Unidos-México para la Cooperación en la Investigación Biomédica y de la Conducta, que fue establecido en 1995. Este programa proporciona apoyo anual a 10 científicos mexicanos con postdoctorado para adquirir experiencia en investigaciones. Y

- El Programa para Migrantes; que proporciona atención primaria a través de los Centros de Salud para Migrantes.

*Estos son algunos programas que se han llevado a cabo de forma bilateral. Para terminar con el narcotráfico no se puede pelear solo contra él, ya que como se ha visto implica una serie de acciones que rebasan la capacidad de un solo estado. La lucha debe ser en cooperación con otros países, pero para lograr esto es necesario entender que primero hay que controlar al interior la corrupción, la venta, la producción y el consumo. Así se podrá cooperar libremente sin doble moral como a mi parecer se actúa. Para acabar con el problema hay que acabar con el consumo.*

*Los programas bilaterales han servido para tratar de erradicar el problema pero también han dado pauta a imposiciones e intromisión de nuestros vecinos en asuntos internos. La actuación de la DEA en territorio mexicano es un asunto de violación a la soberanía nacional.*

### **3.5. Algunos criterios para una comparación de las políticas exteriores de México y Estados Unidos en torno al narcotráfico**

*Si entendemos la política exterior como una serie de acciones que están encaminadas a proteger y preservar el interés nacional de un país en su seguridad y bienestar, debe partirse entonces de propósitos y objetivos claros y concretos que sean congruentes con su política interna y que cumplan con dicho interés.*

*La política exterior de los dos países se ha visto guiada por condiciones distintas. Es decir debemos partir desde la premisa de dos países social, económica, militar y políticamente desiguales. Desde esta perspectiva, la política exterior norteamericana ha sido siempre una política activa, decidida y con un objetivo claro: la expansión de sus intereses. México por el contrario ha tenido una política pasiva, y de reacción, siempre al pendiente de que hace el gobierno de los Estados Unidos, para ver la manera de cómo enfrenta dicha acción.*

*Al revisar la historia es evidente que los dos países se han encontrado siempre en condiciones distintas. Estados Unidos como país hegemónico siempre, fuerte y dominante ante el mundo y México, país tercermundista y siguiendo siempre una línea de decisión que marca el gobierno norteamericano.*

*En materia de narcotráfico la cuestión no ha sido de otra manera, según lo hemos estudiado en el presente capítulo y en los anteriores; comprendemos así que México ha*

actuado por lo regular siguiendo la pauta que se nos marca. El concepto que manejamos de política exterior delimita que el país luche esencialmente por salvaguardar sus principios básicos. Uno de ellos es la seguridad nacional<sup>143</sup>; en cuanto a este principio la teoría no concuerda con los hechos, es decir, para Estados Unidos el tema del narcotráfico representa hoy un problema de seguridad nacional, el consumo de estupefacientes se incrementa con rapidez y sus consecuencias son cada vez más altas.

En este sentido los norteamericanos plantean atacar el consumo externo y no ubicarse en el problema interno. "Estados Unidos produce al menos una tercera parte de la marihuana que se consume en el país y son uno de los principales productores mundiales de las mentanfetaminas y de las llamadas drogas de diseñador"<sup>144</sup>.

Desde los setentas, los Estados Unidos han promovido una política planeada para suprimir la producción de drogas ilícitas. Según esta lógica una reducción de la oferta de los países de América Latina provocaría un aumento del precio de las drogas ilícitas en las calles norteamericanas y como resultado se daría una reducción de la demanda. Para cumplir con dicha política Estados Unidos promueve dos enfoques: el primero, la eliminación de laboratorios y segundo, la intercepción de embarques destinados al mercado norteamericano; con esto planean cumplir el objetivo de todo país de salvaguardar el bienestar social y satisfacer su interés nacional.

Para Estados Unidos, el problema tiene sus orígenes en el lugar donde se produce o por donde ingresa la droga, en este sentido su objetivo es reducir al máximo el flujo de drogas ilícitas de los países productores hacia Norteamérica

Para 1984, el Departamento de Estado ya planteaba en su boletín de Noviembre los fines últimos de la política exterior para evitar que la droga entrara a su territorio. Entre ellos se encuentran:

---

<sup>143</sup> A decir de la seguridad nacional (Smith,1993:44) plantea: " La fuente de las drogas más peligrosa que amenaza nuestra nación es principalmente internacional. Pocas amenazas extranjeras serán más costosas a la economía de los Estados Unidos. Ninguna daña más a nuestros valores e instituciones nacionales ni destruye más vidas de estadounidenses. Aunque la mayoría de las amenazas internacionales son potenciales, el daño y la violencia causados por el tráfico de drogas son reales y omnipresentes. Las drogas son una gran amenaza a nuestra seguridad nacional".

<sup>144</sup> Smith, P. "La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de política". En El combate a las drogas en América. Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1993. pp. 45.



- Tratar de controlar el cultivo de todo tipo de drogas ilícitas en los países productores; para de esta manera reducir la oferta de cocaína, heroína y marihuana y su demanda a un costo menor para Estados Unidos.
- Interceptar las drogas ilícitas en las áreas productoras, en los países de tránsito y en su traslado hacia Estados Unidos.

Es con el presidente Reagan, que se contemplan estos objetivos como parte del eje de la política exterior para combatir al narcotráfico. Desde entonces los gobiernos subsecuentes han definido al narcotráfico como un problema internacional, en el que todos los países tienen la obligación de contribuir para su solución.

Hay cuatro puntos que son el pilar de la política exterior de los Estados Unidos en materia de narcotráfico que son:

1. "Primero: Los países productores de narcóticos, o aquellos a través de los que se envían, deben aceptar su responsabilidad, en tratados internacionales, para reducir la producción e interferir con el contrabando.
2. Segundo: La comunidad internacional debe ayudar a las naciones carentes de recursos a tomar los pasos necesarios.
3. El énfasis mundial debe enfocarse al control y erradicación de la producción, ya que la intercepción de los cargamentos no basta.
4. En países productores que requieren ayuda de Estados Unidos, ésta deberá condicionarse a acuerdos para reducir la producción de drogas".<sup>145</sup>

En este sentido, el gobierno norteamericano mantiene como un objetivo primordial de su política exterior en materia de drogas el apoyar el proceso de certificación de ayuda exterior de Estados Unidos a fin de lograr con ello un cumplimiento eficaz de sus objetivos por parte de los países abastecedores y de tránsito. Con esto se presiona por un lado a los países y por otro se les premia si obedecen y cumplen con dichos objetivos.

Estados Unidos mantiene clara su posición injerencista con respecto al resto del mundo y pide que los países productores de narcóticos acepten su responsabilidad y reduzcan, controlen y eviten el contrabando; disimula su responsabilidad interna pero asume la

---

<sup>145</sup> Ruiz-Cabañas. *Algunos Aspectos sobre el Problema del Narcotráfico en las Relaciones entre Estados Unidos y América Latina*. No. 19. Noviembre de 1986. México Pp 33.

obligación que tiene la comunidad internacional de ayudar a las naciones carentes de recursos para luchar contra el problema ya sea en acuerdos bilaterales o multilaterales; enfatiza la necesidad de enfocarse al control y erradicación de la producción a nivel mundial y condiciona la ayuda económica para combatir el narcotráfico a los países productores.

En la forma, a nivel internacional Estados Unidos ha dado muestra de una aparente buena voluntad para terminar con el problema, esto lo vemos reflejado al menos en el hecho de que fomenta y asiste a otros países a desarrollar programas para erradicar cultivos de drogas ilícitas dentro de sus fronteras y trata de solucionar sus propios problemas de consumo interno, forma parte de los acuerdos internacionales relevantes, y con los organismos internacionales fomenta la cooperación entre todas las naciones productoras, de tránsito o de consumo de drogas. En el fondo, en cambio, su posición resulta ser más que evidente. intervencionismo, condicionamiento y ejercicio global de diversos mecanismos de narco diplomacia.

Por otro lado, México mantiene una política exterior antinarcóticos impuesta por los Estados Unidos; sus prioridades son cooperación bilateral para no ser descertificado, terminar con la corrupción de autoridades inmiscuidas en asuntos de narcotráfico, erradicar plantíos de drogas ilícitas, desmembrar redes de narcotraficantes, entre otras.

La cooperación internacional y la salvaguarda del interés nacional son en el discurso objetivos de la política antinarcóticos. En este sentido se establece en México un Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) para el control de drogas. Este grupo se conforma de los más altos responsables de la política antidrogas como son: los procuradores, los cancilleres, los secretarios de salud, los subsecretarios de Hacienda y Crédito Público y el subsecretario del Tesoro de los dos países y tiene como objetivo.

- a) "Conducir las relaciones bilaterales de una forma ordenada en este campo;
- b) Fijar reglas claras de la cooperación bilateral;
- c) Atender a las prioridades más importantes; y
- d) Establecer un mecanismo permanente de intercambio de opiniones y de evaluación de cómo se están realizando los progresos en esta cooperación. Dicho de otra manera, el GCAN y su principal propósito ha sido desde el punto de vista de México, tratar de aumentar la agenda de cooperación en una forma equilibrada, para reducir el potencial de unilateralismo que siempre está presente en este tema".<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Ruiz-Cabañas. Op cit. 1997. pp. 126.

Lo que este grupo hace es simple, fija las prioridades de la cooperación, establece las reglas de dicha cooperación e impulsa la cooperación. Dentro de estos grupos encontramos grupos subsidiarios; el primero grupo, se enfocó a diagnosticar el problema en los dos países; el segundo, fue para el lavado de dinero y con ello el intercambio de información; el tercero, para el control de precursores químicos y con ello evitar su desvío para la producción de drogas ilícitas; el cuarto grupo, para la reducción de la demanda ilícita de drogas. Y por último el quinto, sobre tráfico ilícito de armas.

No obstante queda claro que el fin último de la política exterior de ambos países que es salvaguardar la seguridad nacional y poner encima de cualquier otra cosa su interés nacional no se cumple del todo. Si los Estados Unidos siguieran estos puntos como base comenzarían por evitar el consumo de drogas en su país y cooperar realmente con otros Estados no a manera de presionar, ni de seguir mostrando su hegemonía. Por otro lado México debería de atacar el problema en base a estos puntos y no porque el país más poderoso y con el cual se comparte una amplia frontera lo impone.

Reenfocando este breve análisis comparativo de la política exterior de los dos países en materia de narcotráfico, nos hemos dado cuenta que si bien no están tan alejadas porque las dos debieran tener como principio básico el interés nacional y la seguridad nacional, éstos dos conceptos son vistos de distintas formas para los dos gobiernos.

México por un lado tiene dos lineamientos básicos en cuanto a política exterior y son:

- Preservar y fortalecer la soberanía nacional.
- Promover la imagen de México en el exterior.

Mientras para los Estados Unidos los dos puntos primordiales en política exterior son:

- La permanencia de su país como eje conductor del mundo y con ello perpetuarse como país hegemónico a nivel mundial.
- Incrementar sus zonas de influencia.

En cuanto a su interés nacional y su relación con el narcotráfico los dos países se han visto afectados por este problema. Para los Estados Unidos los objetivos giran en torno a uno principal del que va a derivarse toda la política exterior estadounidense sobre el problema y es: disminuir, frenar y controlar el problema del tráfico ilegal de drogas que se dirige hacia Estados Unidos para de esta manera disminuir la drogadicción al interior de su territorio, que constituye el objeto necesario para salvaguardar el bienestar de la sociedad y así satisfacer su interés nacional.

Para México, también el objetivo de su política está estrechamente relacionado con el problema del narcotráfico, ya que como se ha mencionado en varias ocasiones, so pretexto de combatir este mal, el interés nacional se ha visto afectado negativamente debido a la violación del territorio nacional mediante la introducción ilegal de naves y soldados americanos que persiguen a narcotraficantes, el desprestigio de la imagen de México a nivel

mundial dada las críticas de las que somos objeto por no frenar ni el cultivo ni el paso de droga a nuestro territorio; la amenaza de la que hemos sido objeto de recibir sanciones de Estados Unidos en materia de comercio y turismo si la política antinarcóticos no funciona como ellos pretenden; y, las constantes tensiones que se presentan por cuestiones de narcotráfico entre los dos países. En este sentido mientras uno plantea una política exterior de acción (Estados Unidos ) el otro aplica una política de reacción y de defensa (México).

Para los Estados Unidos el problema está "en los de afuera" no en sus políticas internas, así que los fines últimos de este país en torno a este objetivo son tratar de controlar el cultivo de todo tipo de drogas en los países donde se produce, para así reducir la oferta, interceptar la droga ilícita en las áreas productoras en los países de tránsito y lograr consenso internacional sobre la amenaza de la oferta de estupefacientes.

Para México sin embargo otros son los fines últimos en torno a este problema entre los que encontramos: preservar su jurisdicción en asuntos internos, impulsar la cooperación bilateral y multilateral, no cuestionar ni calificar los esfuerzos de otros gobiernos para combatir el narcotráfico.

Aquí vemos entonces que estos objetivos se plantean en gran medida como respuesta a la política adoptada por el gobierno norteamericano para el control internacional de narcóticos, por lo que podemos afirmar que existe una estrecha relación entre la política de certificación y la política exterior de nuestro país.

Así, los Estados Unidos se plantean como parte de su política exterior lograr que todos los países afectados por el narcotráfico respondan al interés estadounidense respecto a dicha actividad. Para lograr este cometido responsabilizan a cada país por ser productor de enervantes, o por servir de paso de drogas y con ello buscan obligar a los demás a aceptar su responsabilidad en tratados internacionales; por otro lado invitan a la comunidad internacional a ayudar a las naciones que carecen de recursos para poder terminar con este problema, argumentando además que el énfasis mundial debe enfocarse al control y erradicación de la producción de enervantes y sobre todo imponer la certificación para recibir ayuda orientada a la lógica imperial de "lucha común" contra el narcotráfico.

Así los Estados Unidos plantean siempre una política exterior de fuerza, de acción pues marcan las líneas que las demás políticas exteriores deben seguir, así como las sanciones en caso de que sus recomendaciones no sean cumplidas del todo, dejando claro que la solución al problema del narcotráfico está en el control que se puede tener en el exterior, sin responsabilizarse y entender que hay que actuar primero dentro de su territorio para que las decisiones de combate al narcotráfico realmente funcionen.

Por otro lado, México al mantener una política exterior de reacción, ha decidido "por el bien del país" y para evitar conflictos, cooperar con los agentes de la DEA, permitir la violación del territorio, y otorgar una importancia especial a la erradicación de cultivos y confiscación de drogas. Así pues México ha antepuesto a la prioridad por ejemplo, de combatir la corrupción, o de fomentar la educación e información, proceder a la erradicación de plantíos ilícitos y la incautación de enervantes. La política interna de nuestro país se desarrolla a partir de las recomendaciones que en este sentido hace año con año el gobierno norteamericano.

En suma, en los últimos 15 años, la política exterior de nuestro país ha estado fundamentalmente orientada a obtener una mayor legitimidad del exterior, en tanto que Estados Unidos actúa con despliegue de fuerza y poder para no requerir de tal legitimidad.

## **CAPITULO 4. LA CERTIFICACION EN MATERIA DE NARCOTRÁFICO COMO ESTRATEGIAS DE LA POLITICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE.**

### **4.1 El narcotráfico como instrumento de presión política**

Nuestros vecinos han considerado siempre que la responsabilidad del problema del narcotráfico es de las naciones productoras y de tráfico de estupefacientes y han hecho evidente que el problema del consumo en su territorio crece gracias a estas naciones.

Los norteamericanos en la práctica tienden a trasladar la responsabilidad política del control de la producción de drogas y su envío al mercado estadounidense a los gobiernos de los países productores. En la medida en que las actividades no obtienen el éxito por ellos deseado, el fracaso se atribuye a estos países y comienzan entonces a aplicar unilateralmente, bloqueos fronterizos, presiones a través de la deuda pública externa, restricciones comerciales, campañas de desprestigio e insolencias diplomáticas.

A finales de los sesenta, los Estados Unidos ejercieron presión sobre México y este reaccionó intensificando su propia campaña permanente contra la producción de marihuana. Esta medida tomada por el gobierno mexicano, tuvo como respuesta que en los Estados Unidos se incrementara la producción interna hasta satisfacer hoy día más de una tercera parte de la demanda. Un proceso similar ocurrió con la heroína tras la ruptura de la conexión francesa a comienzos de los setentas.

Otro ejemplo significativo de esta presión que los Estados Unidos ejercen a los países involucrados en los narcóticos lo tenemos en la Ley pública 93-618 o Ley de Comercio del 3 de enero de 1975. Ésta fue creada con el objeto de promover el desarrollo de un sistema económico mundial abierto y no discriminatorio, para estimular así la libre competencia entre Estados Unidos y otras naciones y para patrocinar el desarrollo económico y el empleo en Estados Unidos (Ley pública 93-618).

Al respecto la sección 606, sobre Control Internacional de Narcóticos, establecía que el Presidente debía transmitir un reporte al Congreso, cada año fiscal donde enlistará a los países donde se produjera, procesara o permitiera el tránsito de droga a su país. Este reporte tenía que incluir las medidas adoptadas por los países para combatir dicho problema.

Por lo antes mencionado deducimos que lo planteado por la ley 93-618 no se cumplía fielmente, puesto que dependiendo de la cooperación que presentaran las naciones para combatir el narcotráfico, el gobierno estadounidense reaccionaría a favor o en contra en las relaciones comerciales bilaterales, aplicando entonces de manera contraria la ley.

Desde la administración Reagan se manifestó que las políticas y programas destinados a hacer frente al tráfico ilícito de drogas son prioritarios. De ahí que no se hayan hecho esperar fuertes presiones hacia los países latinoamericanos principalmente, donde se produce la droga, para que disminuyan la producción y el tráfico ilícito de las mismas.

Pero en realidad la Operación Interceptación de 1969 y que tenía como fin obligar al gobierno de México a adoptar un programa más ambicioso de combate al narcotráfico ya marcaba la pauta de las primeras presiones que sufriría nuestro país, siguiendo la del 16 de febrero de 1985 donde por disposición del gobierno norteamericano se llevó a cabo la Operación de Intercepción que consistió en una minuciosa revisión de las personas y automóviles que pasaban en flujo constante de un lado a otro de la línea fronteriza y sobre todo de los que iban de México a Estados Unidos. Esta última tenía como propósito buscar la aprehensión de los responsables de la tortura y muerte del agente de la Drug Enforcement Administrations (DEA) Enrique Camarena Salazar.

Según los comerciantes de ambos lados como resultado del operativo las pérdidas por transacciones no realizadas ascendían a 200 millones de dólares diarios. El operativo aduanal terminó el 25 de febrero, tres días después de que el mandatario mexicano Miguel de la Madrid se comunicó con el presidente Ronald Reagan para solucionar el conflicto.<sup>147</sup>

El tema del narcotráfico ha sido base fundamental para presionar al gobierno mexicano y lograr mayores avances y concesiones en aspectos económicos y comerciales, por una parte en aquellos que incumben nuestros recursos naturales no renovables, como son los minerales, en particular el petróleo (el cual desde tiempos inmemorables ha sido utilizado como garantía para respaldar los préstamos efectuados a nuestro país para salir de las repetidas crisis económicas); o bien para lograr avances en la privatización de las empresas gubernamentales (puertos, aeropuertos, ferrocarriles etc.); o en la pretendida construcción de los famosos canal y vía férrea transoceánicos en el Istmo de Tehuantepec (tan históricamente deseado por los Estados Unidos); o para lograr mayores ventajas en el TLCAN; y obtener mayor injerencia en las cuestiones financieras domésticas de nuestro país, por ejemplo, (que se le reporten todos los movimientos bancarios mayores de \$10 000 dólares con el pretexto del lavado de dinero, mientras que en Estados Unidos se lava la mayor parte del dinero procedente del narcotráfico); o lograr que se les autorice un mayor número de elementos de la DEA. con autorización para

---

<sup>147</sup> Olea. "México y las Naciones Unidas (1980-1990)". En Sepúlveda C. (compilador). (1994). La Política Internacional de México en el Decenio de los Ochentas. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. Pp. 515.

portar armas de fuego en nuestro país y gozar de inmunidad política (agentes que además de detectar los movimientos del narcotráfico, aprovechan su estancia para vigilar, espiar, informar e intervenir en el curso social económico y político de nuestro país), temas que más adelante se abordarán con mayor claridad.

Una de las últimas formas de presionar al gobierno mexicano consistió en sustentar que si no se resolvían los conflictos relacionados con el narcotráfico, se ponía en riesgo el proceso de formalización de la integración económica entre México y Estados Unidos.

El narcotráfico en opinión de Reynolds y Wager "podría constituirse en el mayor impedimento para la integración económica entre los dos países. Esto significaba que si no actuaba México con el rigor y de acuerdo a las políticas norteamericanas no habría futuros acuerdos".<sup>148</sup>

Es en este sentido que la política exterior de México siempre ha respondido a intereses que no son precisamente los del país y que para evitar presiones que van encaminadas a restricciones aduaneras, certificaciones, derechos humanos, apoyos financieros o incluso a formalizar alianzas económicas estratégicas que en gran medida solo benefician al país vecino hacen que México mantenga siempre una política de reacción y no de acción hacia el exterior. Por otro lado esto ha causado que los gobernantes mantengan los ojos puestos siempre en Estados Unidos.

Es pues difícil mantener un equilibrio y la congruencia en la ejecución de las políticas tanto al interior como al exterior cuando desde afuera se ejercen presiones bajo el embozo de restricciones aduaneras, certificaciones, controles fronterizos, derechos humanos y otros temas.

Ahora bien, si se ve desde otra perspectiva nos daremos cuenta que las presiones que han ejercido a nuestro país han llevado a la modernización de las estructuras responsables de dicho fenómeno; aunque se ha visto y demostrado que no han servido de mucho debido a la corrupción y situaciones de poder existentes.

En el periodo de Ronald Reagan se llegó a los niveles mas bajos en la historia diplomática bilateral. Se presentaron bloqueos fronterizos, se comenzó a presionar por medio de la deuda pública externa, se dieron restricciones comerciales y por si fuera poco campañas de desprestigio y hasta actitudes francamente intervencionistas y carentes de tacto como las ejercidas por el pésimo ex-actor y ex-embajador John Gavin

---

<sup>148</sup> Celia Toro. *Op cit.* Pp. 142.



Pero las presiones incluso llegan al ámbito de la intervención territorial so pretexto de cooperación y con ello violación a los derechos humanos. La presencia de la CIA en actividades de investigación e interceptación de drogas así como la creación en 1982 de la Organized Crim Drug Enforcement Task Force la cual se encargaría de ubicar y detener a los líderes de las redes del narcotráfico dentro del territorio estadounidense.

En cuanto al apoyo económico que representa un método de ejercer presión para nuestro país, los antecedentes de la ayuda económica datan de 1975 cuando por primera vez el gobierno mexicano aceptó la ayuda de Estados Unidos con el fin de desarrollar proyectos específicos en materia de combate al narcotráfico. La ayuda económica comenzó con cifras aproximadas de 8 millones de dólares por año y se ha ido incrementando año con año. La ayuda no sólo ha sido económica, a saber en el acuerdo de cooperación firmado el 14 de Abril de 1992 sobre asistencia técnica en el tráfico de narcóticos se ha dado mantenimiento de los sistemas sensores de los aviones rastreadores Cessna Citation.

Estados Unidos desde hace tiempo y en cumplimiento de sus propios objetivos de política exterior, proporciona asistencia técnica y financiera a los países productores para la eliminación de los cultivos de drogas, o su interceptación antes de que lleguen a su territorio. De 1984 a 1986 se dio un aumento del casi 15 millones de dólares para este programa, destinando así para 1986 alrededor de 60 millones de dólares y de ellos se orientaron para los países latinoamericanos cerca de del 60%.

La ley de 1986 contra el Abuso de Drogas destina 1.7 mil millones de dólares a los esfuerzos anti-drogas nacionales e internacionales de los Estados Unidos. La ley autoriza \$700 millones para programas de tratamiento anti-drogas, educación y prevención del abuso de narcóticos y se comienza a reconocer que en Estados Unidos se tiene un problema grave de demanda y que deben enfocarse no sólo a evitar la oferta sino a resolver la problemática del alto y creciente consumo interno.

Otro aspecto de la ley fue la autorización de \$600 millones para equipos que incluyen aviones y barcos para interceptar drogas en su frontera y en la costa y se especifica el lavado de dinero como delito federal.

Para 1987 según Raphael Perl en un artículo de la revista Cuadernos Semestrales de Estados Unidos. *Perspectiva Latinoamericana* y el cual analiza la Ley norteamericana contra el abuso de drogas, México recibió 11.3 millones de dólares en el año.

En 1997 el Congreso del país vecino amenazaba que si México no obtenía la certificación se le detendrían 2.5 millones de dólares, hasta que el Presidente demostrara que

efectivamente se estaba atacando el tráfico ilegal de drogas hacia Estados Unidos y a su vez tenía en miras a los narcotraficantes y a los responsables del lavado de dinero.

Por otro lado, la creación de nuevas leyes contra los inmigrantes es y ha sido otra manera de presionar y tener control sobre México. Los Estados Unidos a lo largo de la historia han mostrado su poder con nuestros conacionales en el extranjero. La ley más reciente contra los inmigrantes en Estados Unidos fue la denostada 187

Uno de los primeros conflictos que se presentó en este terreno fue a finales de la década de los veinte cuando se pretendía que en el seno del Congreso de los Estados Unidos se incluyera a los inmigrantes como "raza indeseable". En los años treinta los norteamericanos intentaron expulsar a los conacionales durante la Gran Depresión. Al terminar de forma unilateral con el convenio de braceros firmado en 1942 se incrementó la entrada de ilegales a ese país. De una u otra forma, el deterioro económico que ha sufrido México desde décadas atrás ha generado que cada día miles de compatriotas se introduzcan de manera ilegal al territorio vecino.

Es cierto también que tienen todo el derecho de ser duros en cuanto a leyes para los ilegales, pero la historia nos ha demostrado que se ensañan y que toman so pretexto de su seguridad, medidas excesivas que maltratan con violencia oficial a nuestros conacionales y que atentan contra nuestra soberanía al inmiscuirse o al presionar para que por medio de ello se logren sus fines.

Es difícil comprender como actúa el gobierno norteamericano; las decisiones serán aparentemente menos duras dependiendo que partido se encuentre en el poder. Como hemos visto los demócratas son los poco más accesibles para negociar, mientras los republicanos pareciera que no están dispuestos a llevar a la mesa de negociación ningún asunto con los mexicanos.

En este sentido, cuando se acerca el momento de las elecciones, o también de la certificación comienzan las presiones. Otra forma de presionar a los mexicanos a mi parecer es la creación de nuevas leyes contra inmigrantes

La última ley fue la 187. ésta tenía como objeto excluir a los indocumentados de las escuelas y otros servicios públicos en California y que fue aprobada como referéndum en 1994 aunque no encontraron suficiente apoyo para convertirla en Ley. Como dato curioso tenemos que la mayoría de estas medidas y otras que no prosperaron se pusieron en marcha en momentos difíciles económicamente para México

También curiosamente desde 1986, año en que se comienza el proceso de certificación, subió de tono el tema de la migración en la relación bilateral. Al mismo tiempo se recrudecía la discusión sobre que hacer para contener el flujo de inmigrantes.

Indudablemente la actitud del gobierno norteamericano se endureció en contra de los inmigrantes durante la recesión económica que sufrió nuestro país en el periodo de 1990 a 1994; y esto tiene una explicación: el control de la Cámara de Representantes y del Senado estaba en manos de los republicanos. Los republicanos han demostrado ser mas duros en la línea migratoria y sus muestras se manifestaron en ofensivas verbales.

En cuanto a la intervención territorial Rafael Estrada Sámano señala en la conferencia titulada "Cooperación internacional en el combate al narcotráfico y lavado de dinero"; el problema del narcotráfico tiene sus orígenes en el territorio nacional, de ahí que sea solamente el propio gobierno de México el que tenga que definir la política que se debe seguir. Esta política debe de partir del marco de su jurisdicción nacional y solamente nuestras autoridades mexicanas puedan actuar en contra del narcotráfico, por lo que debe corresponder solamente a ellas definir los principios y ejecutar los programas y acciones que requiera esta lucha.

Aunque el discurso oficial manifieste que, "Las actividades que realizan agentes extranjeros en territorio nacional, se enmarcan en las actividades de cooperación internacional que México lleva a cabo con otros países. México no acepta que ningún agente extranjero realice en territorio nacional actividades que, por su propia naturaleza, corresponden únicamente a las autoridades nacionales. Por esta razón, las actividades de los agentes extranjeros se limitan al intercambio de información, entrenamiento de personal mexicano, y coordinación de acciones simultáneas y coordinadas en frontera, nunca conjuntas, actuando cada quien en su propio territorio"<sup>149</sup>, sabemos de antemano que nuestra política exterior estuvo, está y seguirá estando a merced de nuestros vecinos del norte y peor aún que nuestro país ha sido objeto de intervención territorial.

"La política de desacreditar a la policía mexicana como socio confiable en la lucha contra el narcotráfico le permitía a la DEA justificar, frente a propios y extraños, sus múltiples diligencias y arrebatos en territorio mexicano, como el acopio de inteligencia que no siempre se comparte con las autoridades mexicanas, el pago a informantes, las operaciones encubiertas, la intervención telefónica, la infiltración de organizaciones delictivas, los secuestros y el traslado "irregular" de presuntos delincuentes mexicanos a Estados Unidos, la filtración de noticias a la prensa implicando en el narcotráfico, con razón o sin ella, a policías mexicanos, la elaboración de listas de presuntos

---

<sup>149</sup> Sámano, Op cit. Pp. 235.

narcotraficantes que se entregan, a conveniencia, al gobierno mexicano para que inicie el acopio de pruebas o la averiguación previa, etcétera".<sup>150</sup>

Como un ejemplo claro tenemos las declaraciones de James Milford, subadministrador de la DEA en 1997, quien argumentaba que esta agencia podía hacer mejor el trabajo que los propios mexicanos, presionando al mismo tiempo a nuestro gobierno para que sus agentes aquí fueran todavía más y pudieran andar armados y actuar libremente.

Debemos recordar que en julio y en octubre de 1992 (publicado en el Diario Oficial) el gobierno de México dictó unilateralmente reglas que norman la actuación de agentes extranjeros en México, donde se señala que la única función que pueden desarrollar estos agentes en territorio mexicano es el intercambio de información e inteligencia con nuestras autoridades. Y que no pueden ejercer ningún acto de autoridad que corresponda a las instancias gubernamentales mexicanas.

Por otra parte la actuación de agentes de la DEA en territorio mexicano al margen de las legislaciones nacionales y muchas veces sin la autorización de las autoridades responsables ha sido causa de conflictos entre México y Estados Unidos. Como ejemplo de esta intervención territorial se encuentra la Operación Leyenda y como parte de ésta Verdugo Urquidez y Alvarez Machaín fueron secuestrados en México en 1986 y 1990 respectivamente y presentados ante la corte estadounidense por su supuesta complicidad en la tortura y muerte del agente Camarena. Inmediatamente el gobierno mexicano protestó por el secuestro de sus nacionales y señaló la violación por parte de la DEA al tratado de extradición ratificado por los dos países en 1978 y exigió la repatriación inmediata.<sup>151</sup>

Si bien el tema del narcotráfico ha sido tomado para ejercer presión política, económica o social contra México, también es cierto que desde el caso Camarena la presión comenzó a aumentar su ritmo. Prueba de ello es la certificación en materia de narcotráfico que comenzó en 1986, un año después de la muerte del agente Camarena y como estrategia política de los Estados Unidos para presionar a México y que de esta forma se encontrara y castigara a los culpables. En el siguiente apartado se comienza ya a analizar la certificación y lo que ello ha traído aparejado a nuestro país.

---

<sup>150</sup> Toro, Celia. En Relaciones México-Estados Unidos 150 años Después. Op cit. Pp. 137

<sup>151</sup> Esta acción unilateral fue un acto arbitrario y una clara violación a la soberanía mexicana, a su integridad territorial a su orden jurídico interno y al derecho internacional.

#### 4.2 Precisión conceptual y reflexiones sobre la Certificación estadounidense en materia de narcotráfico

Podemos comenzar afirmando que la certificación para los mexicanos es "una especie de boleta de calificaciones, sobre el esfuerzo de los países para combatir el narcotráfico y el consumo de drogas" Esta, es elaborada con base en información de la Oficina de Narcóticos Internacionales del Departamento de Estado, las embajadas estadounidenses, la agencia de lucha contra las drogas (DEA), la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Departamento de Defensa.<sup>152</sup>

Para los norteamericanos la base de la certificación es la división existente entre países productores, consumidores y de tránsito de drogas Este procedimiento legislativamente impuesto a la Rama Ejecutiva por el Congreso en 1986, exige al presidente determinar sobre una base anual si los gobiernos de los países productores de drogas y de tránsito han cooperado plenamente con los Estados Unidos combatiendo la producción y tráfico ilícito

de drogas. A este respecto un participante de la Fuerza de Trabajo Independiente<sup>153</sup> preguntó: Los Estados Unidos son hoy un gran productor de drogas, pero ¿ Quién certificará sus esfuerzos antinarcoóticos? <sup>154</sup>

Se debe señalar que la certificación es un instrumento administrativo de alcance político del gobierno norteamericano, mediante el cual se califica la verosimilitud y valoración de ciertas acciones de otros gobiernos en campos específicos de interés bilateral y *multilateral estadounidense, que concierne a la lucha contra las organizaciones dedicadas al tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas.*

Además de ser un acto unilateral, puesto que es una medida tomada al interior de ese país, es una manera de presionar a los países distribuidores, productores y de tránsito a cumplir con los objetivos establecidos por el gobierno de los Estados Unidos, sean éstos buenos o malos, dependiendo de la óptica con que se vea. La certificación es un acto discrecional del Presidente de los Estados Unidos, quien tiene la última palabra para

---

<sup>152</sup> El Financiero, 1995, pp. 56

<sup>153</sup> El Consejo de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos reunió una Fuerza de Trabajo Independiente, la cual se dedica a revisar la estrategia internacional de la guerra contra las drogas y sugiere nuevas direcciones y tácticas. Entre sus recomendaciones esta modificar la certificaciones que en su opinión lo único que ha hecho es poco más que modificar el mapa de la producción y el tráfico de estupefacientes causando en cambio, fricciones con otros países.

<sup>154</sup> Informe de una Fuerza de Trabajo Independiente *En Reflexiones sobre el Control Internacional de las Drogas*. Fondo de Cultura Económica. Nueva York 1997, pp 40

calificar Es un procedimiento anual en donde se califican los esfuerzos realizados por los gobiernos extranjeros en la lucha contra la producción, manufactura y tráfico de drogas, así como el lavado de dinero producto de esta actividad ilícita

Al respecto, se afirma que "El gobierno mexicano considera la certificación una práctica intervencionista en los asuntos internos de los Estados. El proceso de certificación se opone al espíritu de cooperación bilateral en el área de la lucha antinarcoóticos"<sup>155</sup>

Por otro lado, entendemos que la certificación representa un acto de supervisión, enjuiciamiento y penalización por parte de Estados Unidos y que por lo tanto atenta contra la soberanía nacional de los Estados a los que se aplica

Para lograr la certificación que se otorga a los países productores o abastecedores y de tránsito de enervantes deben someterse a informes semestrales o anuales<sup>156</sup> que son el resultado de una investigación sobre el funcionamiento y los logros de los programas internos instituidos para combatir las drogas y sobre cómo opera el sistema jurídico de cada país. Es pues en base a la cooperación que los países prestan para combatir este mal, que el ejecutivo y el legislativo de Estados Unidos dan el visto bueno o no para certificar

Es preciso mencionar que no sólo el poder ejecutivo estadounidense toma parte en la certificación sino también el legislativo por conducto de resoluciones en los comités o incluso en plenarias, dadas las condiciones de quórum y mayoría y en casos extraordinarios mediante legislación

Así el ejecutivo estadounidense se erige en certificador por virtud de la razón de su poderío como jefe de esa potencia, la cual sustenta una supuesta "superioridad moral" respecto a otros Estados.

Las certificaciones que emite el gobierno estadounidense tanto en materia de narcotráfico como de tecnología y terrorismo sólo han demostrado la arrogancia de ese gobierno de darse a sí mismo un derecho que nadie le ha conferido y en el que pretende fundamentar su capacidad para calificar políticas y programas internos de otros países, y a partir de

<sup>155</sup> El Financiero, 1996 p. 56

<sup>156</sup> A este proceso aportan varias dependencias gubernamentales los informes como los departamentos de Justicia y del Tesoro, el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca \ la DEA (por sus siglas en inglés); pero es finalmente una decisión que debe tomar el secretario de Estado \ el Presidente

esto fijar las reglas para la relación económico-financiera con las naciones con las que mantiene dicha política. De ahí que solo la razón de la fuerza por su condición de primera potencia constituya el único argumento para la imposición de esa arbitraria medida.

Como se ha dicho con anterioridad, el proceso de certificación además de ser un acto ilegítimo e intervencionista, nada aporta al combate a las drogas y solo sirve de alguna manera para desviar la atención de otros países sobre un problema cuya principal causa radica en el territorio estadounidense.<sup>157</sup>

Este procedimiento se encuentra justificado por el impacto que esta actividad ilícita ha producido en el territorio norteamericano y se traduce en una medida concreta enmarcada en el esquema de su política exterior y que va desde el apoyo y la cooperación hasta la limitación y la tensión en las relaciones bilaterales y multilaterales.

En repetidas ocasiones el tema del narcotráfico es subordinado a otros intereses específicos de la política interna y es utilizado como un medio para alcanzar algún objetivo que no tiene nada que ver con la solución del problema.

Desde el punto de vista del derecho internacional, la práctica de la certificación se antepone a los principios generales de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, y en este sentido carece de competencia legal para investigar y ejercer medidas en territorio extranjero sin el consentimiento de éste.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> En efecto el gran número de consumidores de enervantes representa la gran demanda que eleva a cifras multimillonarias el comercio de la droga y sin demanda no hay oferta. Por otro lado sabemos que Estados Unidos es considerado ya un país productor de droga y que al fomentar y explicar las maneras de hacer droga en casa aumenta y alienta el uso, la fabricación y la demanda de enervantes.

<sup>158</sup> Un ejemplo de ello fue el secuestro de dos ciudadanos mexicanos a partir del caso Camarena que fueron secuestrados con la intervención de agentes de la DEA para someterlos a juicio en tribunales estadounidenses. Este acto arbitrario representó una clara violación a la soberanía mexicana, a su integridad territorial a su orden jurídico interno, al tratado de extradición entre ambos países y al derecho internacional (Sepulveda, 1994:71).

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

1. Constituye una fuente directa importante de drogas que afectan a Estados Unidos.
2. A través de su territorio, las drogas mencionadas sean transportadas.
3. En su territorio, sumas significativas de dinero relacionado con la droga sean lavadas con el conocimiento o complicidad del gobierno (*Ibid*, secc. 2005 (c) (3) ).

Así, la certificación anual que promueven congresistas en Estados Unidos es un instrumento unilateral, intimidatorio, condicionante y arbitrario que contradice todos los principios del derecho internacional. De esta forma los Estados Unidos pretenden imponer sus ideas y dictar las medidas internas a seguir de los países que son certificados violando uno de los principios de política exterior, la no intervención en asuntos internos. Y así se toma la certificación en un arma de la política exterior estadounidense, cuyo gobierno la utiliza como instrumento de poder.

Otra forma de describir la certificación es como un instrumento político efectivo para lograr coaccionar, presionar, inducir y obligar al gobierno mexicano a plegarse a sus designios para fines de los intereses estratégicos de Washington.

Ahora bien si definimos la certificación desde un sentido económico tenemos que la certificación forma parte importante de los eslabones en una cadena de calidad donde la normalización esta constituida por las actividades sistemáticas para el establecimiento y uso de normas y la verificación es la constatación ocular o mediante muestreo o análisis de laboratorio del cumplimiento continuo de las normas.

La certificación pues es un procedimiento mediante el cual un organismo debidamente acreditado manifiesta que un producto, sistema o servicio cumple con las normas, lineamientos o recomendaciones que emiten los organismos internacionales dedicados a la normalización.

En este sentido la certificación que emite Estados Unidos en materia de narcotráfico a los países involucrados en las drogas no está avalada por un organismo debidamente acreditado a nivel internacional neutral e imparcial que no tenga intereses nacionales y que determine si se está procediendo de la mejor manera o no para terminar con el problema.

El tema de la certificación puede ser visto desde dos perspectivas; la primera, como la perciben los mexicanos y la segunda como lo ven los norteamericanos, sin duda son percepciones que van de un polo a otro.

En años recientes Estados Unidos ha expresado una preocupación creciente respecto al problema del abuso de drogas en su interior, esto se ve reflejado en las enmiendas que han modificado a la Ley de Ayuda Externa de 1961. Los programas de control internacionales han tenido como objetivo el reducir el abastecimiento de drogas ilícitas en



los países fuentes e interrumpir las rutas de abastecimiento. Los fondos se han utilizado en teoría para la erradicación y control de cultivos, asistencia al trabajo de control policiaco a equipos y materiales y capacitación policiaca en diferentes países y a proporcionar alternativas económicas de cultivos de sustancias lícitas.

Para Estados Unidos "La pauta para la interpretación expansiva de los poderes implícitos en la cláusula elástica la dio Marshall en el caso clásico de McCulloch y Maryland en 1819...Marshall escribió: Mientras el fin sea legítimo, mientras esté dentro del ámbito de la Constitución, todos los medios que resulten adecuados, que se adapten bien a ese fin y que no sean prohibidos.....son constitucionales".<sup>159</sup> Es decir que como para ellos el problema de las drogas constituye un problema de seguridad nacional los fines justifican los medios.

Para Estados Unidos el problema de las drogas es de los países productores y de tránsito, por tanto son ellos quienes deben controlar y poner fin a todo lo referente al problema, por lo demás, las medidas que han adoptado son, según ellos, legítimas, ya que dicen tener un sustento jurídico interno.

Para México y para los países que se someten al proceso de certificación, sin embargo, se trata de una medida unilateral, sin sustento moral y no avalada por ningún organismo de indole internacional. Es un procedimiento que no ayuda a la cooperación entre naciones, pues al existir presión el espíritu de cooperación se ve obstaculizado en los resultados.

Por otro lado al existir demanda de drogas aumenta la producción y distribución de las mismas, por lo que en elemental lógica el problema se debe atacar primero al interior y después al exterior. Estados Unidos es hoy día un importante productor de enervantes y cabe la pregunta de ¿Quién certifica que ellos cumplan con los programas difundidos al interior de su territorio y al mismo tiempo que dichas acciones disminuyan el consumo?.

Las autoridades estadounidenses afirman que no han podido frenar el contrabando de estupefacientes en las fronteras del país y que los narcotraficantes pueden escoger a su albedrío el lugar, el momento y el método de entrar para impedir la intercepción. Esto conduce a pensar que Estados Unidos no pone su mayor esfuerzo en impedir la entrada de estupefacientes a su territorio y que al igual que en nuestro país ahí la burocracia, la

---

<sup>159</sup> Denenberg, *Op cit.* Pp.26

corrupción y los intereses particulares existen y se sobreponen al verdadero interés de la nación.

Estados Unidos constituye el mercado mas grande de consumidores de narcóticos, y la DEA al igual que todas las demás burocracias gubernamentales, tienden a ser insuficientes. El presupuesto hacia esta corporación se incrementa a medida que el problema del narcotráfico aumenta y los resultados no reflejan los esfuerzos por terminar con este problema.

Es por ello, que los países que están involucrados en el narcotráfico condenan la actitud autoritaria y prepotente de Estados Unidos al ser ellos quienes califiquen la actuación de los demás países en la cooperación internacional, siendo que se trata de un Estado donde al igual que en los demás, se gestan intereses económicos y políticos, ineficiencia al interior de sus instituciones, corrupción y manipulación de sus cuerpos policíacos.

En este sentido y no de manera equivocada a nuestro parecer el general Barry McCaffrey, el zar antidrogas estadounidense, sugirió que la Organización de Estados Americanos (OEA) asuma la responsabilidad de determinar qué países están colaborando en el combate al narcotráfico, así el gobierno estadounidense se podrá evitar problemas diplomáticos con los países latinoamericanos. Habría que retomar esta propuesta.

Es innegable que el problema ha sobrepasado ya cualquier frontera, que hoy ninguna nación se escapa del mercado de narcóticos en su territorio, ya sea que se consuman, que se procesen, que se trafiquen, que se realicen en laboratorio clandestinos en fin, que es hora de que cada nación asuma su responsabilidad, comenzando con acciones de largo alcance al interior de cada una para atajar este creciente flagelo.

Lo cierto es que hasta ahora la certificación no ha detenido el problema, ni siquiera lo ha controlado y aún peor ni lo ha mantenido; está en aumento. Lo que si ha logrado es que los países latinoamericanos consideren en consenso que los Estados Unidos no desean de fondo terminar con el problema, que sus ganas de dominar al mundo continúan, que pretenden seguir con una actitud hegemónica sin medida.

La certificación ha desunido a los países, ha creado enemistades y rencores y no ha logrado su cometido terminar con la problemática del narcotráfico. No se logra nada calificando a los demás, viendo si cumplen o no cumplen con sus objetivos.

El proceso de certificación es una acción arbitraria e hipócrita. Los esfuerzos que realiza México para terminar con el narcotráfico no son ni mejores ni peores que los que realiza Colombia o Perú o Brasil. La corrupción y la violencia relacionada con el narcotráfico se manifiestan en todos los países por igual.

Pero no hay que olvidar un factor importante a considerar; desde el presidente James Cárter, cuando un país no cumplía con los requisitos que ellos establecían en cualquier materia, se hacía acreedor a diferentes sanciones económicas. Estas prácticas pues de calificar, certificar o aprobar medidas tomadas por los estados ya fuese en materia migratoria, en terrorismo, en cuestiones de tecnología, en acuerdos económicos o en materia de drogas surgen por determinadas razones de estado que Washington esgrime con frecuencia, entre las que se encuentran: obligar a los gobiernos que son objeto de estas certificaciones a cumplir con los lineamientos establecidos por los Estados Unidos y responder de manera directa a la opinión pública norteamericana que presiona constantemente con el tema de los narcóticos y así limpiar la imagen al interior del propio problema en turno.

No hay que pasar por alto que el resultado de una certificación depende de diferentes factores, como son la importancia y cercanía de la relación bilateral de Estados Unidos con el país a certificar, el problema al que se apliquen y por supuesto el momento en el que se aplique.

Es necesario dejar establecido que el problema del narcotráfico es un problema multilateral que afecta a todas las naciones involucradas y que representa una amenaza a su interés estatal y a la seguridad nacional y mundial. Los narcotraficantes adquieren poder continuamente, ganan zonas de influencias, mercados y han cobrado mas vidas humanas que cualquier guerra.

Este fenómeno no se terminará con el simple hecho de certificar, calificar y evaluar a los gobiernos involucrados, va más allá; se debe terminar con la corrupción y con ello las instituciones cumplirán cabalmente con sus objetivo; educar a los niños y adolescentes; proporcionar una mejor calidad de vida con trabajos bien remunerados; en conclusión hay que empezar con las medidas internas para después pasar a una plena y real cooperación internacional donde todas las naciones involucradas acaten reglas por igual y se comprometan a cumplir con ellas. Las Naciones pueden hacerlo en la medida en que su voluntad política lo ratifique.

### **4.3 El proceso de certificación y su dimensionamiento jurídico, político y económico.**

#### **4.3.1 Procedimiento y desarrollo del proceso de certificación.**

Para que una nación sea certificada o descertificada tiene que atravesar un proceso por el cual se dictaminará unilateralmente tal calificación. Para ello y de acuerdo con la sección 481 (e) de la Ley de Control Internacional de Narcóticos, a más tardar el 1 de Marzo de cada año, (fecha que fue modificada por la sección 2005 de la Ley de 1986) el Presidente a través del Departamento de Estado, debe entregar al Presidente de la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado un reporte en donde se describan los avances de la lucha internacional contra las drogas y se califiquen las acciones que ha tomado cada país para tratar de detener y terminar con el problema del narcotráfico. Este reporte se basa en la investigación de las agencias gubernamentales encargadas del combate a las drogas y debe contener los siguientes puntos:

- La descripción de las políticas adoptadas, acuerdos concluidos y programas implementados por el Departamento de Estado; debe señalar con claridad los fondos bilaterales y multilaterales así como las representaciones del gobierno estadounidense en organizaciones internacionales.
- Descripción de las actividades de los Estados Unidos en instituciones financieras internacionales para combatir el tráfico de drogas.
- Lista de países que son fuente importante de aprovisionamiento de drogas ya sea de manera directa o indirecta y que por tanto afecten de manera significativa a Estados Unidos .
- Para cada país el reporte debe incluir:
  1. Un balance detallado del status de drogas tanto ilícitas como de sustancias controladas que sean cultivadas, procesadas o transportadas en su territorio y los cambios importantes como el aumento o disminución de cultivo, manufactura o tráfico de drogas.

2. Descripción de la ayuda estadounidense que dicho país reciba con un análisis del impacto que ha tenido esta ayuda o se espera que tenga para la solución del problema.
3. Una descripción de los programas que el país ha adoptado para eliminar progresivamente el cultivo de sustancias así como la adecuación de las medidas legales tomadas y los resultados logrados de acuerdo a dichos programas.
4. Una discusión sobre cómo ha cooperado dicho país con los esfuerzos norteamericanos para el control de drogas en relación con la extradición y persecución de traficantes así como una descripción del nivel de las negociaciones para concluir acuerdos de extradición relacionados con el problema del narcotráfico.
5. Para un país productor importante de estupefacientes y para el que se proponga el suministro de ayuda, una determinación expresada en términos numéricos de los máximos logros posibles en la destrucción de las drogas y debe tomarse en base a las medidas que el país está adoptando y en la reducción lograda durante un año fiscal.
  - Una descripción del involucramiento de cualquier gobierno extranjero incluyendo: el involucramiento directo o indirecto del gobierno o algún funcionario en los ilícitos relacionados con narcóticos y cualquier otra actividad del gobierno que facilite el tráfico ilegal.
  - Recomendaciones y comentarios de las agencias encargadas de combatir al narcotráfico con respecto al grado en que los países enlistados han cooperado con estas agencias durante el año anterior.<sup>160</sup>

Casi en su totalidad el reporte se dedica a evaluar los esfuerzos de los países involucrados<sup>161</sup> en el narcotráfico, en analizar que resultados han logrado al luchar contra este mal, pero en el ámbito interno sólo hay un punto que identifica cómo es que la política estadounidense ha actuado para resolverlo. La decisión Presidencial de certificar

<sup>160</sup> Ley Pública 100-690 sección 481(e).

<sup>161</sup> De acuerdo con la legislación estadounidense, el término de país involucrado en grado importante en la producción de drogas significa un país que produce cinco toneladas métricas o más, de opio y sus derivados durante un año fiscal, o que produzca 500 toneladas métricas o más de cocaína o marihuana, según sea el caso, en un año fiscal (Ley Pública 99-570 secc. 805 (2) ).

o no a un país depende de la calificación unilateral que se le otorgó en la lucha contra el narcotráfico.

Además de dicho reporte, el Departamento de Estado debe entregar al Presidente una lista de las naciones que pueden considerarse como involucradas en un grado importante en la producción o tránsito ilícito de drogas.

Una vez que el Presidente ha determinado qué países están relacionados de manera importante con el tráfico ilícito de acuerdo con lo establecido, se retiene el 50% de la ayuda estadounidense al iniciar el año fiscal previa notificación al Congreso; el 1 de Marzo de cada año y a través del Secretario del Tesoro se instruye a los Directores Ejecutivos de los Bancos Internacionales de Desarrollo para votar en contra de cualquier préstamo. La inmediata aplicación de estas sanciones comienza oficialmente, si el Presidente no consta al Congreso por escrito que dicho país durante el año anterior tomó medidas internas y cumplió con las metas acordadas en la aplicación de acuerdos bilaterales o multilaterales, que además previno la corrupción en su ámbito interno, así como el lavado de dinero y la producción, el procesamiento y transportación ilegal de drogas.

En esta tesitura la certificación puede ser dada por: a) cooperación plena, que incluye el no retirar la ayuda económica, el no aplicar sanciones y mantener una relación cordial con ese país y b) por interés nacional<sup>162</sup> de Estados Unidos por considerarse zona de influencia importante para ellos y por tanto no habrán de aplicarse sanciones ni se suspenderá la ayuda como ocurrió en 1994 con Perú y Bolivia los mayores productores mundiales de cocaína, quienes tuvieron excepciones por interés nacional y fueron certificados.

Una vez que el Presidente pasa al Congreso su determinación sobre los países que deben ser certificados por su política antinarcóticos del año anterior, para aprobar o desaprobar la decisión presidencial el Congreso estudia el contenido del reporte y puede hacer consultas a funcionarios que el Presidente designa y que incluyen a: el Asistente del Secretario de Estado para el control internacional de narcóticos; Representantes del Departamento de Salud y Servicios Humanos; Representantes del Departamento del Tesoro de Justicia y de la Defensa y por último a la Agencia para el Desarrollo

---

<sup>162</sup> Con esta otra forma de certificar los Estados Unidos están afirmando que ese país es corrupto y cómplice de narcos pero que le siguen proporcionando la ayuda en función de que tienen grandes intereses que proteger.

internacional.<sup>163</sup> Estos funcionarios son los encargados de exponer las razones presidenciales para certificar o descertificar a un país.

Es preciso mencionar que las consultas consisten en hacer una revisión de la situación actual mundial de las drogas así como de la ayuda estadounidense a los países productores y a las instituciones internacionales para combatir el narcotráfico. Estas consultas incluyen:

- a. Una descripción de la naturaleza del problema de la producción de drogas.
- b. Un análisis de los factores climatológicos, geográficos, políticos, económicos y sociales que afectan la producción de drogas.
- c. Una descripción de los métodos empleados para determinar las reducciones máximas posibles en la producción de drogas que hace Estados Unidos.
- d. Un análisis de la asistencia estadounidense adicional que sería requerida para alcanzar esta reducción.<sup>164</sup>

Para que un país puede ser certificado por cooperación plena debe haber acuerdos bilaterales que tengan por objeto: reducir en el territorio la producción, consumo y tráfico de enervantes; identificar y eliminar los laboratorios clandestinos así como el tráfico de sustancias para la producción ilegal; y por último, incrementar los casos y el contenido de los tratados de extradición y de asistencia legal para combatir el lavado de dinero.

*Como observamos, para que se firmen acuerdos bilaterales, Estados Unidos proporciona una serie de obligaciones para sus políticas antinarcóticos; pero no establece cuáles serán los lineamientos de la política estadounidense a seguir hacia adentro de ellos mismos en correspondencia con el país en proceso de certificación. De ahí que sólo es el gobierno que desea obtener la certificación el que deberá cumplir con la política estadounidense de control de drogas. Relación más dispareja e imparcial no puede concebirse en cualquier esquema sano de cooperación bilateral o internacional*

---

<sup>163</sup> Ley Pública 99-570 (f).

<sup>164</sup> Ley Pública 99-570 (f)

Además de lo antes mencionado, para que el Presidente certifique por cooperación plena debe considerar:

- ◆ Si las acciones que el gobierno del país en proceso de certificación ha emprendido se han visto plasmadas en la reducción de la producción de drogas tal como se estipula en el reporte anual.
- ◆ Si el gobierno en cuestión ha tomado medidas legales para controlar y eliminar las actividades ilícitas relacionadas con las drogas.
- ◆ Si se han implementado medidas legales como la promulgación de leyes, y la firma de acuerdos de asistencia legal mutua con Estados Unidos para terminar con el lavado de dinero.
- ◆ Si el gobierno ha implementado medidas legales para terminar con la corrupción que facilita la producción, procesamiento y el tráfico ilegal de drogas.
- ◆ Si el gobierno ha investigado los casos en los que algún miembro de cualquier agencia gubernamental de Estados Unidos, en cumplimiento de su labor haya sido víctima de la violencia.
- ◆ Si el gobierno se ha rehusado a cooperar con los agentes estadounidenses antinarcoóticos; y por ende si el gobierno ha realizado las modificaciones pertinentes dentro de su legislación para que los agentes norteamericanos se muevan de manera más efectiva contra los narcotraficantes dentro del territorio.
- ◆ Si el gobierno ha protegido a narcotraficantes y por último la actitud que ha tomado el gobierno en cuanto a las solicitudes hechas de extradición de reos a Estados Unidos.<sup>165</sup>

Aquellos países que no cumplan los requisitos anteriores, podrán ser certificados por interés nacional de Estados Unidos, según la Ley de 1986 y 1988, siempre y cuando el gobierno justifique dicho otorgamiento justificando plenamente porqué el interés nacional de ese país estaría en riesgo si la asistencia económica o la de los Bancos Multilaterales

---

<sup>165</sup> De acuerdo a la Ley de 1988, sección 4407)



de Desarrollo no se le otorgaran y una descripción de los riesgos que pudieran afectar su interés nacional si dicho país no coopera en el control de las drogas.

En cuanto a la descertificación, el Presidente es la primera instancia que puede descertificar a un país por no haber cooperado plenamente con las estrategias planteadas por el gobierno norteamericano. Además de lo descrito anteriormente y de no dársele un "trato cordial", al país descertificado no se le otorgará ninguna cuota azucarera.

Hay restricciones que son aplicadas a discreción del Presidente y con la aprobación del Congreso que fueron introducidas en 1986 por las enmiendas a la Ley de Comercio de 1974 y que establecen que el Presidente para lograr los objetivos del control de narcóticos puede imponer las siguientes sanciones:

1. Negar al país descertificado cualquier ley que otorgue tratamiento arancelario preferencial e imponer a cualquier producto procedente del mismo un derecho adicional a una tasa que no debe exceder el 50% ad valorem o tasa específica equivalente.
2. La suspensión de aviones extranjeros que pertenezcan o sean controlados por el gobierno o nacionales de un país descertificado para atraer transportación aérea de Estados Unidos y terminar con cualquier acuerdo sobre servicio aéreo concluido con alguna transportadora aérea del país descertificado con Estados Unidos.

Por otro lado, después del comienzo de cada año fiscal, que es el primero de octubre, el 50% de toda la asistencia norteamericana a los principales países involucrados en la producción y tráfico de drogas será retenido durante un periodo de 6 meses. Si el país ha sido descertificado el 50 % se suspende y el otro 50% no será liberado. Conjunta a la decisión de certificar o descertificar va aparejado el voto en los Bancos Multilaterales de Desarrollo.

Si el Congreso considera que la certificación no se justifica puede tomar la resolución de rechazarla dentro de los 30 días después de recibirla del Presidente y entonces el 100% de ayuda para años fiscales futuros permanece en vigor. Si el Congreso aprueba la certificación el 50% retenido será liberado al igual que la ayuda programada para la segunda mitad del año fiscal. En caso de que el Presidente certifique a una nación que anteriormente fue descertificada por el Congreso, una resolución conjunta debe aprobar la nueva certificación y con ello la asistencia retenida.

A partir de septiembre de 1995 el Congreso de Estados Unidos preceptuó un conjunto de adiciones a los elementos de calificación y para calificar a un país de colaborador pleno. De acuerdo con ello, no sólo se toma en cuenta si los países cultivan o procesan estupefacientes sino también que hayan tomado medidas legales y de aplicación de la ley para prevenir y castigar la corrupción pública<sup>166</sup>, especialmente la cometida por funcionarios de alto rango que hayan desalentado la investigación o persecución de tales actos.

Además, se califica por: el lavado de moneda o blanqueado de dinero, por sus compromisos ante la ONU, por las operación de las aduanas, por el desempeño de los guardacostas, por la rigidez de las leyes bancarias y en este sentido por los registros de las transacciones financieras; en fin una serie de calificaciones extensa, cuyo buen desempeño debe estar validado por castigos y sanciones que pueden devenir incluso en formas "legales" del Departamento de Estado quien, en caso contrario, promoverá el bloqueo financiero internacional.

Pero en el proceso de certificación existen dos grandes problemas a decir de la Fuerza de Trabajo. El primero es que Estados Unidos toman como fuente de los problemas de drogadicción en su territorio a los países extranjeros que no desean cooperar, negándose a reconocer que ellos mismos son ya grandes productores de drogas y que mientras exista creciente demanda habrá creciente oferta. Y en segundo lugar, que el proceso de descertificación de una u otra forma, conlleva a relaciones bilaterales complejas y delicadas y, como resultado tienden a deformar la propia política exterior norteamericana.

América Latina percibe el proceso de certificación como una contradicción a la idea del Presidente Clinton de que las naciones del hemisferio americano deben considerar a los Estados Unidos como un asociado en un esfuerzo general por establecer una comunidad de democracias.

Dentro de este proceso de certificación han ido cambiando los países considerados como involucrados en las drogas, año con año esta lista se modifica y para 1997, 28 fueron los países en lista; de ellos sólo 22 fueron certificados por cooperación plena, 4 por interés nacional vital y 2 descertificados.

---

<sup>166</sup> Cabe mencionar que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari dejó una herencia de corrupción. En 1993 y sobre todo en 1994 el narcotráfico se incrementó y los decomisos disminuyeron. En 1995, por consecuencia se registró un drástico descenso en los decomisos de cocaína en el país (El financiero, 1996:43).

Países Certificados por cooperación Plena			Países Certificados por interés vital	Países Descertificados
Aruba	Colombia	Laos	Camboya	Afganistán
Bahamas	Ecuador	México	Haití	Birmania
Bélica	Guatemala	Panamá	Nigeria	
Bolivia	Hong Kong	Perú	Paraguay	
Brasil	India	República Dominicana		
China	Jamaica	Taiwán		
		Tailandia		

Y así como los países cambian, para México también se trastocan las formas de enfrentar este proceso anual. Para 1987 Reagan el Presidente en turno de los Estados Unidos, determinó una lista de 24 países que consideraba importantes para Estados Unidos por su participación con el tráfico de drogas. Ese año y basado en el informe del Departamento del Presidente, descertificó a Afganistán, Irán y Siria por no cumplir con los requisitos establecidos en la sección 481 de la Ley Antinarcóticos.

Aquí cabe precisar lo siguiente; estos tres países que fueron descertificados no mantienen relaciones diplomáticas con Estados Unidos y por lo tanto no reciben ayuda estadounidense ni tienen relaciones comerciales de trascendencia, por ello si son o no certificados no les representa problema alguno.

*Es entonces prudente pensar que los países que no tenían relaciones amistosas con nuestros vecinos no fueron certificados mientras los que si las tenían fueron certificados aún sabiendo que en muchos casos no se había cooperado plenamente con ellos.*

Los procesos de certificación anuales si bien son distintos pues interviene el tiempo político en que se dan, también tienen gran similitud. Un ejemplo de ello es la repetición que se ha dado por parte del Senado de los Estados Unidos al asumir en varias ocasiones que el Departamento de Estado desea encubrir el tráfico de drogas y la corrupción existente en países que pretende certificar de manera inmediata. Como

ejemplo tenemos que en 1987 este fue un pretexto del Senado para tratar de impedir la certificación de México.

Al igual que en 1987, en 1988 se repite el mismo patrón y se descertifica a Afganistán, Irán Siria y Panamá, países que como dijimos anteriormente no les importa aprobar el examen ya que les repercute muy poco o en nada esa determinación.

México como Colombia han sido certificados varias veces por interés nacional justificando esta decisión porque se pueden lograr mayores objetivos en los dos países en contra del narcotráfico, es como mandar una señal de "hay que trabajar más o pueden perder", pero el resultado es el mismo, se certifica y con ello el pase a la siguiente fase.

Así, pensamos entonces que la diferencia entre cooperación plena e interés nacional no es muy grande, pues el objetivo que es la certificación se logra. México difícilmente podrá ser descertificado y con esto retirada la ayuda que se le presta. Esto es por varios motivos, de naturaleza esencialmente geopolítica, el primero es que se trata de un país de tránsito que comparte con ellos mas de 3,000 km. de frontera; el segundo, porque al ser vecinos estamos considerados dentro de su zona de influencia e interés nacional; y, por último, debido a los innumerables tratados en materias económica, política y social que se tienen con ellos.

Se ha visto al pasar de los años que la certificación deviene en una estrategia de política inefectiva que no puede satisfacer a plenitud el interés nacional norteamericano y que sí dificulta y entorpece las relaciones bilaterales con otros países, así como la cooperación internacional.

Para los sectores gubernamentales norteamericanos la política certificatoria que despliegan anualmente les da resultados importantes; al menos así lo hacen sentir a su opinión pública. Se argumenta por ejemplo que se han logrado mejores resultados para combatir el lavado de dinero, que se ha persuadido a otros países para que instauren programas antinarcóticos por interés nacional como se dio en Brasil y Argentina, entre otros. Pero en realidad, las cifras no demuestran una baja en el consumo de drogas, esto quiere decir que el procesamiento, la transportación, el cultivo, la venta y finalmente el consumo han logrado vencer todo obstáculo.

Es por esto que se ha demostrado ya que los programas de control de narcóticos no han funcionado como se pretende, ni al interior de los Estados Unidos ni al exterior. En otros

términos, ningún país trabaja bien siendo instigado y obligado a adoptar medidas que no considera propias ni primordiales, y también es innegable que los Estados Unidos no logran detener el consumo en su sociedad.

Así, los procesos anuales a nuestro parecer están basados en la importancia de la relación que los Estados Unidos mantenga con cada país, en la vulnerabilidad que cada país tenga a las sanciones de las que puede ser objeto y en el problema específico que cada país tenga con el problema del narcotráfico.

Igualmente puede afirmarse que la posición adoptada por el gobierno norteamericano hacia México en la lucha contra el flagelo, tiene que ver con diferentes fenómenos relacionados directamente con este tema y con el panorama general que guardan las relaciones entre ambos países. En este sentido observamos que cuando comenzaron con dicha práctica de certificar, los gobiernos de los Presidentes de la Madrid y Reagan tuvieron diferentes puntos de desacuerdo en la relación lo que hizo que se tornara el ambiente difícil y que la relación se deteriorara.

Esto ocasionó que en ese periodo el Congreso impusiera una actitud dura contra México, como ejemplo de ello encontramos la Promulgación de la Ley Simpson Rodino, la propuesta fallida de la Ley 186 en materia de inmigrantes, las propuestas encaminadas en militarizar la frontera, las medidas proteccionistas de esa época y por supuesto la Ley sobre Control Internacional de Narcóticos.

Como hemos ya mencionado anteriormente, en este proceso anual somos objeto de intromisiones en asuntos internos, se nos ha criticado los altos índices de corrupción, la pérdida de la legitimidad del gobierno, los fraudes electorales, la incapacidad del gobierno por sacar adelante al país de las crisis que se han vivido, entre otras imputaciones coyunturales.

Durante los procesos de certificación hay temas que se repiten año con año, entre ellos se encuentran los siguientes:

1. México empezó siendo puente de drogas hacia Estados Unidos, siguió siendo productor importante de estupefacientes y hoy cumple ya con el ciclo completo: productor, zona de tránsito y consumidor de enervantes.
2. La violencia que genera el narcotráfico va en aumento entre policías y traficantes .

3. Lavado de dinero que aunque unos años atrás no había sido un punto importante dentro de este proceso, hoy es tema ya imposible de separar del mismo.
4. Reforzamiento del sistema judicial que implica limpiar el aparato burocrático y eliminar la corrupción que entorpece la aplicación de las medidas existentes.
5. La permeabilidad de las estructuras burocráticas, administrativas y políticas por los intereses del crimen organizado.

Al igual que estos temas las exigencias para certificar se ven contenidas en medidas específicas que son:

- demostrar la eficiencia de la aplicación de los programas de erradicación,
- las cantidades decomisadas de drogas deben ir en aumento cada año,
- que los programas antinarcóuticos sean tomados como prioridad nacional y
- en esa medida, mantener un buen nivel de cooperación con los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico.

Para obtener la certificación anual a México le ha ayudado de cierta manera, entre otras acciones, el haber empezado por establecer una oficina de investigación antinarcóuticos en la Procuraduría, el haber aprobado reformas al Código Penal, los arrestos que se llevan a cabo a grandes capos de la droga, el aumentar año con año el presupuesto para la lucha contra las drogas, aun tomando en cuenta los problemas económicos que tiene el país desde hace ya unas décadas.

También nuestro país ha sido objeto de críticas que van mas allá de la simple tentativa de negar la certificación; por ejemplo se argumenta que:

- el gobierno mexicano se ha negado en el permiso de sobrevuelo,
- no autoriza persecuciones en el territorio nacional,

- mantiene línea dura al momento de autorizar operaciones aéreas conjuntas,
- es renuente a permitir consultas y revisiones de cuentas bancarias,
- pone obstáculos para permitir verificar la erradicación de plantíos y
- es proclive a otorgar nombramientos de funcionarios que Estados Unidos consideran sospechosos para puestos importantes en la lucha común contra el narcotráfico, etc.

Así con todo ello, se puede observar que el proceso de certificación se ha convertido en un proceso político ya que lo que Estados Unidos ha hecho es, por una parte, culpar a otros países de los propios problemas norteamericanos y, por la otra, responsabilizar a las otras naciones de no permitir su intromisión en asuntos internos y decisiones de seguridad nacional.

Lo que en el proceso de certificación también es determinante es el arresto de cárteles del narcotráfico, la ejecución intensa y estrecha de actividades bilaterales, la disposición de firmas de acuerdos bilaterales e internacionales para erradicar el narcotráfico.

Es indudable que en muchas cuestiones México al igual que otros países ha tenido que bajar la guardia y acceder a los lineamientos de Estados Unidos; un ejemplo ha sido el que nuestro país, muy a pesar de que con ello pone en riesgo la seguridad nacional, ha accedido a reiniciar hasta la fecha (año 2000) los vuelos de verificación de erradicación y reconocimiento de los plantíos que se habían suspendido en 1998.

Cada año pues, se inicia con un temor, qué será lo que los Estados Unidos requerirán ahora para entrar al juego de la certificación?, y así comienzan las campañas manipuladas de rumores en torno al tema, que si no ha habido aprensiones suficiente, que si no se han detenido cargamentos, que si los plantíos no se han erradicado, que ahora si se permitió que se entrometieran es asuntos internos, en fin una serie de comentarios que apuntan a presionar para que se cumplan los preceptos imperiales. Así a principios de año se comienza a ver el movimiento, inesperadamente son decomisados kilos y toneladas de drogas, las noticias cada día demuestran quemas de plantíos, detenciones de presuntos narcotraficantes y de cargamentos enteros en las fronteras.

En 1997 el arresto y la extradición a Estados Unidos del capo mexicano Amado Carrillo Fuentes significó indudablemente el argumento a favor de la certificación de la Casa Blanca a los esfuerzos antinarcoóticos que se llevan a cabo en nuestro país.

A propósito de este tema, en 1996, la Secretaría de Relaciones Exteriores resolvió favorablemente la solicitud de extradición de un ciudadano mexicano a los Estados Unidos, sepultando con ello, uno de los postulados básicos de la política exterior. Esto abrió el camino para la extradición de otros mexicanos al país vecino para lograr con ello una buena calificación en materia de narcotráfico. Esto muestra una vez más la subordinación que existe en nuestro país a merced de los Estados Unidos, en donde se nos dictan los lineamientos que se deben seguir sin importar si estos benefician o perjudican al país. Una vez más para lograr la certificación se violan los principios que rigen la política exterior de nuestro país.

Por otro lado, hay algo que importa mencionar. Los procesos de certificación se ven empañados o favorecidos dependiendo el ánimo estadounidense, es decir, si hay elecciones, por ejemplo, este será un tema central en las campañas políticas. México al igual que otros países corren el riesgo innecesario de que se apliquen las malas acciones de orden interno y sus ineficiencias en todo el mundo.

En temporadas electorales los temas que siempre se tocan son: el narcotráfico y la migración y en menor medida los fronterizos. En 1996 estos fueron un foro de explotación en las campañas. Los republicanos le han dado trato especial a nuestro país, así las consecuencias o los procesos de certificación también están dadas dependiendo quien este en el poder. Ahora, en las elecciones del 2000 se percibe ya la misma mecánica e idénticos juegos de valores entendidos entre demócratas y republicanos.

En 1997 la creación de un Grupo de Contacto de Alto Nivel, liderado por McCaffrey y Gurría mejoró mucho la cooperación y por ende la relación. Aunque no se puede dejar de mencionar que ese año lo que Estados Unidos pretendía con certificar de buena manera a México era que se le permitiera que sus agentes portaran armas en el territorio nacional y que se autorizaran sedes de sobrevuelos en el espacio aéreo mexicano..

Ese año contra todo lo que se publicitaba, resultaba ilógico pensar que no se certificaría a México, porque no se puede olvidar que existían ya grandes intereses económicos y políticos que Washington no se podía dar el lujo de desestabilizar.



Otra modalidad reciente que ha tenido que ver con el proceso de certificación es la divulgación de una lista "negra" de figuras tanto políticas como de negocios que se ven involucrados en el narcotráfico y que es elaborada por Washington y en específico por el Departamento del Tesoro. Una de estas listas ya fue entregada en 1999 y en el 2000 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público donde se aumentan los 12 casos de personas que trabajan para el sector público y que están involucradas en lavado de dinero. Empero, los resultados prácticos de dicha lista, en términos de procesos penales iniciado o de encarcelamiento de presuntos culpables, ha quedado en el aire.

Suele también estar presente en el proceso un tiempo que se nos otorga cuando se esta dudoso de certificar por cooperación plena para con ello presionar a que se incrementen las acciones en contra del narcotráfico; son prórrogas amañadas y ambivalentes que otorga el Congreso. Y que decir de cada año en donde las discusiones entre la Cámara de Representantes y el Presidente se ponen a flor de piel. Indudablemente con ello se produce en México una tensión inminente, donde se pone en riesgo la inversiones que se piensan llevar a cabo o por lo menos hace pensar a los inversionistas las cosas más de dos veces.

Los procesos como ya mencionamos no son muy distintos los unos de los otros, cada año se lleva a cabo el mismo procedimiento, solamente cambian las nuevas medidas que va diseñando y adoptando el gobierno norteamericano. Como ejemplo de ello tenemos que en 1997 y en 1998, el Presidente Clinton presentó un informe que favorecía la certificación de nuestro país, sin embargo el 13 de marzo, la Cámara de Representantes aprobó por 251 votos a favor y 175 en contra, una resolución en la que se imponían 6 condiciones a México mismas que se deberían cumplir en un plazo no mayor a 90 días.

Los 6 puntos eran los siguientes:

1. Acceso a territorio mexicano de un mayor número de agentes de la DEA.
2. Autorización para que se porten armas de fuego los agentes antinarco en nuestro territorio.
3. Medidas concretas para detectar la corrupción en la policía.
4. Extradición de mexicanos vinculados con el narcotráfico.

5. Aceptación de sobrevuelos, reabastecimiento de combustible e instalación de radares en territorio mexicano.
6. Persecución y suscripción de un acuerdo que permitiera a buques estadounidenses abordar naves en aguas mexicanas.

Cumplimentadas tras bambalinas estas condiciones por el gobierno mexicano con el cómplice silencio de los medios de comunicación en México aunque no en los EUA, el 20 de marzo fue aprobada la certificación por el pleno del Senado (94 a 5) y así la decisión de la administración del Presidente Clinton de avalar plenamente a México fue contundente.

Así se viven la mayoría de los procesos de certificación, con incertidumbre, admitiendo imposiciones de carácter político y económico y permitiendo que se ponga en tela de juicio la actuación de México en los foros internacionales. Pero estas certificaciones tienen un sustento jurídico al interior de los Estados Unidos que no es compartido ni por los mexicanos ni por ningún otro país en el mundo, pero que al fin y al cabo no interesa en lo más mínimo a los norteamericanos. En el siguiente apartado se explica con detenimiento cual es la base jurídica de la certificación en materia de narcotráfico.

#### **4.3.2 Sustentación de la certificación en el sistema legal norteamericano.**

La práctica de la certificación tiene su sustento legal en el capítulo VIII de la Ley de Ayuda Externa de 1961 que se refiere al Control Internacional de Narcóticos y que fue aprobada el 4 de septiembre de 1961. El objetivo de ésta fue "promover la política exterior, la seguridad y el bienestar general de Estados Unidos mediante la asistencia al mundo en sus esfuerzos para lograr el desarrollo económico y la seguridad internacional".<sup>167</sup>

A esta Ley se le han realizado numerosas enmiendas. La primera fue la Ley sobre Ayuda Externa de 1971 (Ley pública 92-226) que entró en vigor el 7 de febrero de 1972 y en la cual se adicionó el capítulo VIII titulado "Control Internacional de Narcóticos". En esta Ley el papel de la cooperación internacional comienza a cobrar un papel de suma importancia. Muestra de ello es que el Presidente está facultado para suspender la asistencia económica y militar proporcionada bajo ésta u otra Ley a cualquier país cuando determine que su gobierno no ha adoptado las medidas adecuadas, propuestas por ellos, para

---

<sup>167</sup> Ley Pública 87-195.

prevenir la producción, procesamiento y tráfico de drogas a territorio estadounidense. Además de concluir acuerdos con otros países.

Para 1973, se realizaría otra enmienda a la Ley de 1961, ésta Ley de Asistencia extranjera (Ley pública 93-189), tuvo como objetivo establecer que el Presidente debía notificar a la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado cómo se utilizarían los fondos para el control internacional de drogas, además de presentar un reporte semestral donde detalladamente se señalarían las actividades y operaciones realizadas para alcanzar los objetivos planteados y éste debía incluir el nivel de cada acuerdo concluido, las obligaciones adquiridas y los desembolsos realizados y el equipo provisto en el control internacional de narcóticos.

La siguiente sería la Ley de Asistencia para la Seguridad Internacional y Control de la Exportación de Armas del 30 de junio de 1976. El objeto era dejar claro que los fondos que se otorgaban para el combate a las drogas podían o no ser canalizados a los países donde el narcotráfico representara un problema inminente hasta que el Presidente determinara y certificara por escrito al Presidente de la Cámara de representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado que la asistencia suministrada a esos países contribuía a disminuir el problema de las drogas en su ámbito territorial.<sup>168</sup>

Aquí, podemos afirmar que se sientan las bases de la certificación, se comienza a condicionar la ayuda norteamericana a otros países y se le otorga poder al Presidente para determinar el futuro de estas naciones en cuanto a dicha ayuda.

Pero no es sino hasta la Ley pública 98-164 del 22 de noviembre de 1983, donde se establece la práctica política de la certificación.

De acuerdo con el inciso a) de la sección 1003, todos los países signatarios de la Convención de Drogas de 1961 tienen la responsabilidad de limitar el cultivo, la producción, la venta y distribución de drogas ilícitas; la comunidad internacional debe asistir a aquellos países productores y de tránsito de drogas que requieran ayuda para el cumplimiento de estas ayudas primarias. Los programas de control internacional de narcóticos deben incluir como una propiedad, la progresiva eliminación del cultivo ilícito de cosechas de las que son derivadas las drogas, y deben incluir también la supresión de la manufactura y tráfico ilícito de drogas. La cooperación internacional efectiva es necesaria

---

<sup>168</sup> Ley pública 94-329, sección 404.

para controlar el cultivo, la producción, el comercio y el abuso ilícito de las drogas y sustancias psicotrópicas.<sup>169</sup>

Al respecto ésta legislación plantea diversas formas de promover la cooperación, entre las que se encuentran el incluir programas y estrategias para la eliminación de cultivos en los países productores de drogas, autorizar al Presidente para concluir acuerdos con otros países para con ello facilitar el control de la producción, procesamiento, transportación y distribución de narcóticos y por último autorizar al Presidente para que otorgue asistencia a cualquier país u organización internacional en los términos y condiciones que él determine.

Cada vez que enmiendan la Ley de 1961, podemos notar que se vuelve más impositiva y draconiana. Esto se debe en gran medida a que actualmente la acción del Presidente está más controlada al tener que enviar al Congreso un reporte anual sobre los principales países productores y de tránsito de drogas el 1 de Marzo de cada año (según la sección 2005) y es por eso que en el juego existente entre las cámaras, lo que provoca que se tome este problema con fines electorales.

El reporte que el Presidente debe presentar a la Cámara de Representantes y a la Cámara de Senadores debe partir primero, según el punto 3 de la sección e) de la Ley pública 98-164, de: la identificación de los países que son fuente directa o indirecta de drogas ilícitas que afecten de manera importante a Estados Unidos. Acto seguido y para cada país identificado, el reporte debe incluir lo siguiente: un reporte del status de las drogas que se cultivan o procesan en el territorio, así como los cambios que se presenten de aumento o disminución de dichos cultivos, una descripción de la ayuda que ese país recibe de Estados Unidos y un análisis del impacto que ésta ha representado en el cultivo, manufactura y tráfico de drogas en el país y una descripción de los programas adoptados por éste país para la eliminación progresiva del cultivo de las drogas y los resultados logrados por los mismos.

Es de acuerdo a los parámetros anteriores que el Presidente debe decidir si se certifica o no a los países productores o de tránsito de drogas. Una característica más de imposición es que además del reporte, el Presidente debe determinar la reducción máxima en la producción de drogas en base al suministro de la ayuda prestada a cada país.

---

<sup>169</sup> Ley pública 87-195, secc 1003.

La subsección más importante de la Ley de 1983 es la 481(h) que se refiere a la suspensión de la ayuda estadounidense. Al respecto, la primera parte de esta subsección establecía que, si el Presidente determinaba que un país no había tomado las medidas necesarias para prevenir la producción, procesamiento y transporte ilegal de drogas y otras sustancias controladas, podría suspender la asistencia estadounidense a ese país; que el Secretario del Tesoro instruiría a los Directores Ejecutivos de Estados Unidos del Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo, de la Asociación Internacional de Desarrollo, a votar contra cualquier préstamo o alguna otra utilización de los fondos de sus respectivas instituciones para ese país.<sup>170</sup>

Para decidir si un país ha cumplido con las medidas necesarias -a su parecer- en la *prevención de ilícitos*, el Presidente debía considerar si las acciones del gobierno en cuestión había logrado reducir al máximo la producción determinada en la sección (e) de la misma Ley. También se toma en cuenta qué medidas legales ha tomado en cuenta dicho gobierno para eliminar y suprimir la manufactura y tráfico ilícito de drogas en base a la cantidad de desmantelamientos de laboratorios clandestinos y del arresto y persecución de quienes estuvieran relacionados con el narcotráfico.

Podemos confirmar entonces que con esta Ley, **la práctica política de la certificación en materia de drogas queda explícitamente incluida en el sistema legal norteamericano**. Los puntos más importantes serían la suspensión de la ayuda y el voto contrario a peticiones de préstamos en instituciones financieras internacionales, cabe señalar que esta sección fue la que sufrió mayores modificaciones con la Ley de 1986.

La Ley pública 99-83 sobre Cooperación para el Desarrollo y Seguridad Internacional del 8 de agosto de 1985 y de acuerdo con la sección 608 que enmienda la sección 482 de la Ley de 1961, la asistencia prestada bajo este capítulo a otros países, debe ser complementada con recursos propios del país receptor en 25% de los costos de cualquier *programa de control antidrogas*.

Esta Ley incluye un apartado especial para países que requieren de una certificación especial y que son explícitamente mencionados: Jamaica en la sección 610, Bolivia en la sección 611, Perú en la sección 612 y Cuba en la sección 616. Estos países requirieron certificación presidencial desde 1986, para poder recibir asistencia norteamericana en diferentes rubros.

---

<sup>170</sup> Ley pública 98-164, secc.481 (h) (1).

Otro motivo por el cual se deba suspender la ayuda estadounidense es por lo estipulado en la sección 618 que establece que el Presidente debe suspender la asistencia estadounidense a los países que dan refugio a los traficantes de drogas ilegales y a los que no tomen las medidas necesarias para detener el procesamiento de drogas en su territorio.

Ya desde 1971 se comienza a promover en Estados Unidos la idea de que el consumo de drogas es un problema que afecta su seguridad nacional y por tanto, se adiciona el Capítulo VIII a la Ley Norteamericana de Ayuda Externa de 1961 con el objeto de fomentar la cooperación internacional para su solución.

Es hasta 1983, mediante la sección 481 (h), cuando la política de la certificación comienza a tomar características de contradicción entre la cooperación internacional y las sanciones contra los países que no adoptaban las medidas dictadas por los Estados Unidos.

Para 1986, se establece otra enmienda a la Ley de 1961, la Ley pública 99-570, que consta de 15 títulos, 39 subtítulos y 307 secciones que establecen, añaden y reforman las leyes anteriores y que al igual que las mismas se parte de la idea de reducir el abastecimiento de drogas ilícitas en los países productores e interferir las rutas de abastecimiento para así poder controlar la demanda dentro del territorio norteamericano.

Es aquí donde a nivel interno, los Estados Unidos comienzan a identificar que el problema también se encuentra en ellos y muestra de esto es que en esta Ley se plantea la necesidad de reducir la demanda y el uso de drogas, así como la rehabilitación de los consumidores en Estados Unidos. Para ello surge la Ley de Escuelas y Comunidades Libres de Drogas, aunque no con esto podríamos afirmar que realmente se hallan tomado medidas importantes para controlar el uso de drogas en ese país, pues la historia y las estadísticas demuestran que ha aumentado el uso de enervantes cada día. Por otro lado identificamos claramente que no se toma con igual rigor el que ellos consuman enervantes que el que en nuestro país se produzcan o pasen por nuestra frontera con destino al mercado más demandante del planeta.

Por otra parte, en la Ley de 1986 de acuerdo con la sección 2017, se introduce una nueva forma de cooperación internacional la cual establece que para promover dicha colaboración transfronteriza será política de Estados Unidos utilizar su voz y voto en los bancos multilaterales de desarrollo y a su vez establecer programas para la reducción y la

eventual erradicación de drogas en los países que mantengan alto índice en estos aspectos.

Para el Dr. Raphael Perl los cambios que se presentaron a nivel internacional fueron cuatro: el suspender automáticamente toda ayuda a los principales países productores y que trafiquen con narcóticos ilícitos; el eliminar los beneficios del comercio libre de tarifas bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (DGP) para los principales países productores y que trafiquen con sustancias ilícitas, es decir, los productos de tales países están sujetos a tarifas adicionales; se incluyó la ayuda anti-narcóticos entre las categorías de ayuda externa norteamericana sujetas a reducción; y por primera vez, se señala a México por su nombre como país al cual ciertas de estas disposiciones son aplicables.

Es con esta Ley cuando de manera clara se introduce la suspensión de asistencia para el control de drogas como sanción en caso de que un país sea descertificado. Además se incorpora el nuevo término de "país involucrado en grado importante en el tránsito de drogas" y que la subsección (k) (5) define como aquel país en el cual se lavan grandes cantidades de dinero, o es un país de tránsito de estupefaciente hacia los Estados Unidos o que es fuente importante de drogas ilícitas que afecten de manera significativa a su población.

Por último, en la Ley 100-690 de 1988, en su sección 4405 refiere que el Secretario de Estado y el Congreso deben determinar cada año fiscal qué países serán considerados países involucrados en grado importante en el tránsito de drogas, pues de esta determinación depende la estrategia de política exterior que Estados Unidos adoptará frente a ellos.

#### **4.3.3 El dimensionamiento político del proceso**

La Ley Contra el Abuso de Drogas contiene dos secciones con claras intenciones políticas y que se refieren específicamente a México. La primera es la que se titula "Esfuerzos en el Control de Narcóticos en México"; la cual estipula que las promesas de cooperación en la erradicación, control y educación hechas por el expresidente de la Madrid y el expresidente Reagan en agosto de 1986 no se realizaron plenamente debido a la respuesta inadecuada del gobierno mexicano.

Esta sección también expresa que a menos que se demuestren avances sustanciales en la resolución de asuntos relacionados con el asesinato del agente de la DEA Enrique

Camarena, así como la tortura del agente Víctor Cortés y el uso efectivo por parte de autoridades mexicanas de las aeronaves proporcionadas por los Estados Unidos para la erradicación y prevención así como el tráfico a través de la frontera y violencia relacionada con drogas, el Presidente debería considerar ciertas medidas en contra de México como la imposición obligatoria de una advertencia para viajeros; restricciones en la ayuda externa, negación de tratamiento favorable en materia de derecho o productos mexicanos y la negación de votos favorables en los bancos regionales e internacionales.

Por otro lado existe otra sección que pretende lograr el establecimiento de un cuerpo político: la Comisión Intergubernamental Mexicano-Norteamericana sobre el Abuso y Control de Narcóticos y Drogas Psicotrópicas. Ésta debería ser parte del presupuesto de 11.3 millones destinados en 1987.

Como vemos estas fueron las primeras presiones que el gobierno norteamericano hiciera al gobierno mexicano para que pudiera ser certificado. El asesinato y la tortura de los agentes de la DEA sería la primera imposición a resolverse, pero esto era y es sólo un pretexto para que Estados Unidos se inmiscuya y dicte a la vez el modo de jugar con ellos.

La certificación ha sido considerada como una arma política, identificada como instrumento del gobierno de los Estados Unidos para ejercer presión sobre otros gobiernos, para fines concretos de política exterior. Es una forma abierta de intervencionismo estadounidense en los asuntos internos de otros países. Una estrategia narcodiplomática.

En la dimensión política el grado de tensión que pueden alcanzar las relaciones bilaterales a causa de la certificación se explica por el alcance de las sanciones que se prevén en la legislación estadounidense en contra de nuestro país; como son:

1. Suspensión de la ayuda estadounidense para programas antinarcóticos.
2. Retiro de todo apoyo para recibir ayuda financiera de los bancos internacionales por ejemplo, Banco Interamericano de desarrollo y Banco Mundial.
3. Posibilidad de aplicar tasas arancelarias adicionales a las importaciones provenientes de México.



#### 4. Advertencias a turistas sobre los riesgos de visitar ciertos puntos y zonas neurálgicas del territorio nacional.

El hecho de que se establezcan sanciones como las anteriores hace que, por una parte, la política de la certificación sea ineficaz en su aplicación en contra de México para lograr los objetivos formales del negocio de la droga, pues como las cifras lo indican, todos los delitos relacionados con ellas están fuera de cualquier control gubernamental; y, por otra parte, la magnitud de su penalización provoca que en la práctica las sanciones no puedan aplicarse a México en un contexto internacional como el actual, en el que la formación de bloques regionales ha conducido a una interdependencia más amplia entre estas dos naciones. Así las sanciones comerciales o financieras como las previstas en caso de una descertificación afectarían grandes intereses políticos y económicos privados en los dos lados de la frontera, que van más allá de las relaciones entre dos gobiernos y que se hicieron más profundos y evidentes a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de Tratados políticos de alta relevancia, como el de límites fronterizos marítimos de 1978 ratificado por Estados Unidos hasta fechas muy recientes.

Todo lo anterior es parte de un juego de factores fundamentales que limitan la aplicación de dicha política en contra de México. No hay que perder de vista además que estas decisiones se han convertido en un medio de presión política con el que cuenta año con año el gobierno estadounidense contra México, pero cuya eficacia para ellos es cada vez más cuestionable.

Por otro lado, el hecho de que la certificación este basada esencialmente en la legislación estadounidense causa conflictos políticos serios que se agrandan al no estar sustentada en el derecho internacional vigente; es decir que es una medida extrajudicial no avalada por ningún organismo internacional por lo que nada justifica ni valida las acciones emprendidas por el gobierno estadounidense. De hecho, a partir de la férrea oposición a intenciones de aplicación extraterritorial de leyes internas norteamericanas como la Ley Helms Burton, muestran el rechazo firme de la comunidad internacional a este tipo de medidas unilaterales.

En este sentido la cooperación en materia de narcotráfico es una imposición de un país dominante con alto poderío económico, militar y político, lo cual no favorece el espíritu de colaboración que debe existir entre naciones.

*Al interior del territorio mexicano la certificación trae aparejado problemas políticos que generan incertidumbre e inestabilidades políticas, ya que una de las líneas de política exterior ha sido el preservar y fortalecer la soberanía nacional, misma que se ve violada abiertamente por dicho proceso. Al permitir el gobierno mexicano que se certifique al Estado mexicano se pierde la autonomía nacional en materia de narcóticos, se trastoca la soberanía y con ello no se cumplen los lineamientos y principios de la política exterior.*

En este sentido los presidentes de México han manifestado tímidamente su inconformidad con el proceso de certificación, pero esto ha sido meramente para aplacar los ánimos de los senadores y diputados de oposición que están en desacuerdo con este acto, pues fuera de ello no se ha visto que se lleven a cabo medidas para terminar o impedir que se lleven a cabo estas prácticas que solo degradan a las naciones.

*Así al presidente electo Vicente Fox le resta una tarea sumamente importante y delicada en la materia para no poner en peligro las relaciones bilaterales pero si para defender los principios de política exterior. La negociación será parte fundamental de su política para lograr como ya ha mencionado (aún antes de tomar posesión) que se elimine el proceso de certificación.*

Una de las situaciones de delicada hechura política y que ponen en peligro la relación bilateral, fue la propuesta por parte de los Estados Unidos de que agentes de la DEA porten armas de fuego y trabajen libremente en el territorio mexicano en busca de narcotraficantes a lo que el gobierno mexicano asentó con una negativa contundente. Este es un factor que en un momento dado afectará la relación y más adelante pondrá en peligro la certificación (el riesgo debiera ser para ellos y no para nosotros).

En referencia a la DEA, se puede llegar a pensar que el proceso de certificación que realizan los Estados Unidos a los países involucrados en el grave asunto del narcotráfico, tiene su origen en consideraciones eminentemente políticas. Después de la muerte del agente Camarena en 1985, Estados Unidos busca legalizar e institucionalizar la presión hegemónica y el control político (narcopolítica) hacia los países productores y de tránsito de estupefacientes.

Cada año, al acercarse la fecha para que se lleve a cabo este procedimiento de certificar la lucha contra los narcóticos se genera un clima de tensión en las relaciones bilaterales y en los respectivos poderes ejecutivo y legislativos. La tensión es un componente de

conflicto, diría Celestino del Arrenal, y las causas de la tensión están ligadas con las del conflicto.

Por otro lado si cada año hay tensión y esto da como resultado conflicto, las relaciones bilaterales se endurecen y lejos de favorecer a la terminación del problema lo hacen mas agudo y persistente.

Desde otra óptica, el hecho de que se certifique a México y esto sea impuesto por Estados Unidos hace ver claramente que no hay un esfuerzo basado en la cooperación binacional en la cual ambos países defenderían su interés nacional. En este sentido, se trata de una cooperación impuesta por la vía de una política coercitiva de los Estados Unidos hacia nuestro país y el veto de los Estados en desarrollo.

En este sentido, en la práctica, la política de certificación ha conducido al Estado mexicano ha ir perdiendo paulatinamente y año con año su autonomía y soberanía en materia de política antinarcoóticos, cediendo entonces sus poderes al gobierno de Washington. Y ha traído aparejado problemas económicos y políticos como veremos en nuestros próximos apartados.

#### **4.3.4 El dimensionamiento económico del proceso**

Desde finales de la Guerra Fría, la ayuda del gobierno norteamericano a América Latina en la lucha contra las drogas ilícitas ha aumentado. Durante el periodo de los ochentas se duplicó de 60 millones de dólares a 134 millones anuales.<sup>171</sup>

Sin embargo la ayuda económica data de algunas décadas atrás. Ya en 1969, cuando el presidente Nixon bloqueó la frontera mexicano-norteamericana para obligar a México a emprender acciones contra la producción de heroína y marihuana, se otorgaron más de 100 millones de dólares en apoyo a la campaña del gobierno mexicano para erradicar las cosechas de esos productos mediante herbicidas.

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

---

<sup>171</sup> Informe de una Fuerza de Trabajo Independiente. Op cit. Pp.19-20.

adoptaba las medidas que los Estados Unidos tenían consideradas como favorables para la solución del problema del flujo y reflujo de estupefacientes.

Con la Ley de 1986 se comienzan a establecer sanciones como la imposición de tarifas adicionales a los productos de exportación de los países altamente involucrados en el mercado del narcotráfico.

En enero de 1996, Dianne Feinstein, quien era Senadora de California por el Partido Demócrata, propuso al Congreso un proyecto de Ley tendiente a vincular las acciones mexicanas antidrogas a las garantías financieras que Washington ha proporcionado desde la devaluación del peso en 1994.

Como lo expresamos en el segundo apartado de este capítulo de la tesis, el Título IX de la ley "Negocios de Beneficios Comerciales a los Principales Países Involucrados en la Producción y Tráfico de Drogas que Niegan su Cooperación" prohíbe la concesión de tarifas favorables a países con importante papel en la producción o tráfico de drogas, permite la imposición de derechos adicionales sobre los productos de dicho país y prohíbe concederles una cuota azucarera arancelaria.

Estas medidas afectan a los países que son objeto de la certificación (países subdesarrollados) que además de cargar con sus crisis económicas, tienen que ser objeto de castigos impuestos por los Estados Unidos que afectan más sus economías.

No obstante, el obtener la tan deseada certificación se ve reflejada en la Bolsa Mexicana de Valores que usualmente después de conocer la noticia del gobierno de Washington repunta. También es común observar que la tasa Spot del peso se sitúa favorablemente; es decir el peso se estabiliza por un período considerable respecto al dólar estadounidense.

De no obtener la certificación, automáticamente el gobierno de México se considera inelegible para en caso de ser necesario y de que la economía lo requiera así obtener el paquete de rescate del sistema financiero, monetario, bancario y bursátil del país. Ese paquete de rescate es, en realidad un gran negocio para el Ejecutivo estadounidense dados los intereses tan altos que cobran por dicha operación y las garantías petroleras

requeridas<sup>172</sup>. Sin embargo para economías en desarrollo como la mexicana son necesarios y de vital importancia estos rescates como lo fue el blindaje económico que el Presidente Zedillo pidió durante su mandato para proteger la economía en el cambio de poder que pronto se llevará a cabo.

Con el cambio sexenal el tema de la certificación retoma su importancia, y se plantea como prioridad en la agenda de política exterior. Dependiendo del gobierno será la línea que se llevará a cabo; como todo es tema para lograr votos en campaña. Pero al fin y al cabo sabemos que las acciones estarán encaminadas y marcadas en lo que dicten nuestros vecinos del norte. La presión se hace presente y se buscan nuevas estrategias para incluir en el Programa Nacional de Desarrollo y así ir marcando la pauta para poder ser certificados cuando el periodo llegue.

La certificación tiene diversas implicaciones en el desarrollo de cualquier país que es certificado, como se ha mencionado el clima de tensión que se vive antes de la certificación pone en peligro los mercados financieros, la paridad peso-dólar, que en esos días tiende a desestabilizarse subiendo el dólar de manera substancial, la bolsa de valores tiende a ir a la baja, la incertidumbre presenta fugas de capital y todo ello puede desencadenar en un caos económico.

El proceso de la certificación en el rubro económico tiene aparejadas diversas cuestiones, entre las que podemos mencionar:

- la cancelación de la ayuda norteamericana otorgada para combatir el narcotráfico
- el voto en contra de préstamos otorgados por el Fondo Monetario o por el Banco Mundial en situación de crisis económica;
- la incertidumbre de provocar una crisis financiera con la salida excesiva de capital norteamericano;

---

<sup>172</sup> Las garantías petroleras son los recursos que Petróleos Mexicanos obtiene por concepto de venta de crudo en el mercado mundial particularmente en el de Estados Unidos, los cuales son depositados en una cuenta especial en una sucursal de Nueva York, del Banco Central de Estados Unidos el Federal Reserve System para garantizar que el gobierno de México pagará lo que la Casa Blanca ha desembolsado y para redimir los valores como los Bonos del Tesoro o Tesobonos que se encuentran en poder de inversionistas que son ciudadanos estadounidenses (El Financiero, 1996:74).

- la instrumentación de medidas arancelarias no contempladas para algunos productos mexicanos y en algunos casos hasta embargos a productos mexicanos, entre otros;
- crear una mala imagen en el exterior que impida la entrada de capital extranjero o de turistas, lo que repercute en una disminución de divisas.

En cuanto al último punto, el turismo es uno de los mayores proveedores de divisas de la economía mexicana, después de las exportaciones de petróleo; así no contar con este rubro la economía del país perdería millones de pesos y eso un desequilibrio en el país.

Por otro lado, el cerrar las fronteras declara a México como un país inseguro para el turismo internacional y eso detiene muchas exportaciones mexicanas; esto en el ámbito económico representaría una de las sanciones más duras para obligar a nuestro país a cumplir con las medidas impuestas para llevar a cabo una eficaz -a su parecer- política antinarcóticos.

La certificación es un procedimiento eminentemente de presión política, por lo tanto también lo es de presión económica. Para economías en desarrollo como la mexicana es importante contar siempre con una estabilidad económica y no propiciar fugas de capital, desequilibrios en la balanza de pagos y negativas de préstamos en los bancos multilaterales de desarrollo.

#### **4.4 Las estrategias de certificación en otros ámbitos de acción: el caso del terrorismo internacional**

El terrorismo comienza como tal en el siglo XIX, y aparece como el modelo en que actuaban pequeños grupos estudiantiles o sociedades secretas. También lo podemos definir como la violencia políticamente motivada contra no combatientes, es un mal antiguo que ha atentado contra los intereses nacionales de las naciones. El terrorismo internacional es " la exportación de esta forma de violencia más allá de las fronteras nacionales o contra blancos extranjeros al Estado de origen de los terroristas. El terrorismo interno se limita a una localidad o país específico, dentro de las fronteras de un solo Estado".

Así el uso del terrorismo a nivel nacional e internacional ha llegado a afectar las relaciones entre dos o más estados. Ejemplo de ello han sido los ataques con bombas

del Centro Mundial de Comercio y Oklahoma City así como los dos ataques con bombas contra fuerzas de Estados Unidos en Arabia Saudita y la bomba en las Olimpiadas de Atlanta que han hecho que los Estados Unidos comience a tomar medidas enérgicas contra los países involucrados.

A pesar de la existencia de una legislación internacional que trata de combatir el terrorismo, ésta no ha llegado a ser tan efectiva como se esperaba ya que se enfrenta a dos problemas; los políticos y los jurídicos. Uno de los principales problemas que presenta el combate al terrorismo es el resguardo de los derechos civiles básicos de los ciudadanos en una democracia. Cada Estado tiene el derecho de usar medios policíacos o militares e inclusive sus centros de inteligencia para combatir el problema.

Aunque no existe hasta el momento una ley como en el caso de la certificación que se emiten en materia de narcotráfico, Estados Unidos considera el terrorismo como un punto de alta prioridad en el temario de su política exterior y por ello califica la actuación de los gobiernos involucrados y al mismo tiempo impone sanciones económicas y políticas a los países que considera no actúan de manera severa contra el terrorismo o a los países que apoyan estas acciones.

Libia ha sido acusada por los Estado Unidos de apoyar el terrorismo y de poseer campos de entrenamiento para terroristas, lo cual Libia niega completamente. Estados Unidos y los Países Europeos han coincidido en aplicar sanciones económicas a determinados Estados. Libia es uno de estos estados, pero como proporciona petróleo a varios países europeos, se han negado a aplicar severas sanciones económicas por temor a ver afectados sus negocios petroleros en la región.

Es bien sabido que los intereses económicos condicionan la imposición de sanciones a determinados estados catalogados de terroristas. El poder que tienen las naciones determina si son o no sancionados por parte de los Estados Unidos.

El terrorismo tiene un alto costo económico para los norteamericanos. Solamente el gobierno de Estados Unidos gasta alrededor de 5,000 millones de dólares al año para protegerse contra el terrorismo, dentro del país y en el extranjero. El terrorismo puede

paralizar economías enteras. Por ejemplo, en Egipto, al dirigir sus ataques a unos pocos turistas, los terroristas casi cerraron durante muchos meses la industria del turismo, que es vital para algunas naciones.

Es por esto, que el combate al terrorismo internacional ha sido considerado como una de las prioridades de la política exterior de los norteamericanos ya que lo consideran como un acto violento que pone en riesgo la vida humana y constituye una violación a las leyes estadounidenses.

Así comenzaron los objetivos de política exterior en cuanto al terrorismo:

- Buscar a los terroristas y castigarlos utilizando elementos combinados de policía, diplomacia e inteligencia de Estados Unidos.
- Identificar a los estados que auspician y apoyan al terrorismo e imponerle sanciones económicas y pedir a sus aliados que hagan lo mismo.
- Hacer hincapié en el imperio de la ley al tratar con los terroristas e insistir en que el terrorismo es un delito.
- Fortalecer las leyes estadounidenses contra el terrorismo y promover enérgicamente tratados y convenciones internacionales contra el terrorismo de las cuales hay ahora 10.
- Incrementar la seguridad física.
- Recurrir a las opciones económicas como sanciones.
- Recurrir a las alianzas políticas.
- Incrementar la capacidad militar y brindar apoyo a otros países.

Así con el Presidente Bush se pretende sancionar a Irak, sin embargo los aliados europeos no comparten su idea viéndose las divergencias existentes con la política exterior estadounidense.



Con el Presidente Bush otros puntos se suman a su política exterior entre ellos, el detener y repeler cualquier amenaza que pusiera en riesgo la seguridad nacional, perseguir acuerdos de control de armamento, alentar el reconocimiento de los principios de derechos humanos y evitar la transferencia de tecnología militar y recursos hacia países hostiles.

Con el Presidente Clinton se dan de manera tajante una estrategia multilateral, reconociendo que no se podía actuar de manera unilateral. Una vez más se confirma la intromisión en asuntos internos cuando Clinton envía un ataque contra Bagdad en represalia al supuesto intento de asesinato hacia el expresidente Bush, pues a su juicio amenazaban los intereses de su país. Así Estados Unidos ha considerado países patrocinadores del terrorismo a Libia, Siria, Irán, e Iraq.

Clinton manifestaría su interés el 23 de Octubre de 1995, cuando presentó al Congreso un nuevo proyecto de política exterior antiterrorista y donde apelaría a la cooperación internacional para luchar contra el terrorismo y otros crímenes internacionales e insistió en adoptar un Acta Internacional contra el Crimen.

Las sanciones económicas no se harían esperar y en enero de 1996 el Senado aprobó nuevas sanciones contra Libia. Esto implicaría negar todo tipo de inversiones en cuanto al sector energético así como sancionar a cualquier compañía extranjera que bajo conocimiento financiara inversiones por mas de 40 millones de dólares para el desarrollo de recursos petroleros de ese país.<sup>173</sup>

En cuanto a Irán el Senado también aprobó sanciones económicas, esto incluyó pedir a la ONU suspender el proyecto de construcción de un gasoducto en Irán que tenía como objeto unir a Asia con Europa. Otra sanción era el reservarse la entrega de visas a los empleados de las compañías que comerciaran con Irán.

En 1996 El Congreso aprueba la Nueva Ley Antiterrorista y ahí se autoriza:

---

<sup>173</sup> Idelson, Holly. Plans to expand police powers in bombing's wake. C.Q Congressional Quarterly. 29 abril 1995 p.p 1177.

- Un presupuesto de 1 000 000 de dólares para luchar contra el terrorismo.
- Se le permite al Departamento de Estado negar visas a la gente sospechosa de pertenecer a grupos terroristas y a personas provenientes de países que respaldaran el terrorismo.
- Negar ayuda a los países que apoyaran a gobiernos terroristas y asistir a estados que lucharan contra el terrorismo.
- Implementar restricciones a las apelaciones sobre pena de muerte en las cortes a las personas relacionadas con el terrorismo.
- Implementar un fondo federal para las víctimas de terrorismo e
- Incrementar nuevos criterios de seguridad en aeropuertos de Estados Unidos.

Como podemos observar las sanciones son parecidas a las que se llevan a cabo con los países involucrados con el narcotráfico. Las económicas y las políticas suelen no aplicarse a los países que tienen o manifiestan poder económico y político. Pero en resumidas cuentas se aplican de manera discrecional, unilateral y arbitraria.

Así como Estados Unidos es hoy consumidor y productor de droga, siempre ha sido productor de armamento y vendedor, desde la finales de la segunda guerra mundial, la pequeña diferencia es que a ellos al igual que en las drogas nadie los califica por combatir esos problemas en su país, ni su actuación ni su avance tienen calificación.

El argumento es el mismo "Por seguridad nacional, por el bien de la población", pero que hacen ellos para evitar al interior de sus estados este mal?. La respuesta es sencilla nada, los intereses que representan las drogas y las armas son muy fuertes. Esos no son sus intereses.

En cuanto a la tecnología, ésta también se ha agregado a la amenaza terrorista. En 1605 el terrorista Guy Fawkes plantó 29 barriles de explosivos en un complot para hacer volar al Rey Jacobo y al Parlamento Británico. En la actualidad, un pequeño artefacto explosivo

en un bolso puede lograr el mismo efecto. Y las instrucciones para hacer bombas pueden encontrarse fácilmente en la Internet.

Los terroristas usan computadoras, teléfonos celulares y programas de cifrar para evadir la detección, y tienen medios modemos para falsificar pasaportes y documentos. Todos esos instrumentos fueron usados por Ramzi Ahmed Yousef y su banda, declarados culpables de un complot para destruir hasta 12 aviones estadounidenses de pasajeros sobre el Pacífico.

Aún más peligroso es el espectro de que los terroristas se vuelquen hacia los materiales de destrucción en gran escala —químicos, biológicos o nucleares— para multiplicar las víctimas mucho más allá de los niveles tradicionales. El ataque con gas sarin en el subterráneo de Tokio en 1995 por la secta japonesa apocalíptica Aum Shinrikyo mostró que la amenaza del terrorismo químico es ahora una realidad.

El terrorismo en la actualidad es mucho más devastador que en el pasado debido a los medios de comunicación. Ningún suceso recibe mejor atención, o durante más tiempo, que un ataque terrorista.

Con esto podemos deducir que aunque no exista una ley al interior del contexto norteamericano que avale la certificación en materia de terrorismo, en la práctica esta presente y se ejerce contra los gobiernos involucrados. Se emiten sanciones económicas y se viola la soberanía de las naciones so pretexto de encontrar terroristas en territorios fuera de su jurisdicción.

Por otro lado también este tema considera indispensable la cooperación con otros estados para detener a los terroristas, a medida que el terrorismo se toma cada vez más transnacional. Por esta razón, el presidente Clinton ha dado alta prioridad al contraterrorismo en su programa diplomático.

En cuanto a la tecnología que se utiliza la fabricación de armas nucleares no es tan simple, como no lo es su transporte hasta el objetivo. El material nuclear, del cual el abastecimiento es limitado, está bajo la vigilancia del Organismo Internacional de Energía Atómica, afiliado a las Naciones Unidas. Solamente los gobiernos pueden adquirirlo legalmente, de manera que aún en esta era de proliferación los investigadores podrían seguirles la pista, sin gran dificultad, a los que apoyan a los terroristas.

La nueva ley de Estados Unidos contra el terrorismo intensifica las restricciones a la exportación de material defensivo, las visas para extranjeros vinculados con el terrorismo, el derecho de aterrizaje en Estados Unidos para líneas aéreas y la recaudación de fondos y otro material en apoyo de grupos terroristas.

La ley (Ley Pública 104-132) contiene una serie de disposiciones que afectan la ayuda exterior, o interesan a gobiernos extranjeros.

Las sanciones a que se hacen acreedores países involucrados en el terrorismo son:

- se prohíbe dar ayuda exterior de Estados Unidos a gobiernos que faciliten asistencia o material militar letal a gobiernos que figuren en la lista de terroristas.
- se prohíbe la venta o la licencia de exportación de artículos de defensa o servicios de defensa a los países que el presidente determine que no cooperan plenamente con la labor antiterrorista del gobierno de Estados Unidos.
- se autoriza la exclusión de los extranjeros que sean miembros o representantes de grupos terroristas extranjeros designados como tales por el secretario de Estado, y
- se encomienda a la Administración Federal de Aviación que exija a las empresas de transporte aéreo que presten servicio a Estados Unidos que apliquen medidas de seguridad idénticas a las aplicadas por las empresas de transporte de Estados Unidos.

Por otro lado las disposiciones contra Estados designados patrocinadores del terrorismo son las siguientes:

- Prohibiciones relativas a las transacciones financieras con estados terroristas.
- Prohibición de prestar asistencia a los países que ayudan a los estados terroristas.
- Prohibición de prestar asistencia a los países que facilitan material militar letal a los estados terroristas.
- Oposición a la prestación de asistencia por instituciones financieras internacionales a los estados terroristas.

Como hemos visto esta es otra forma de presionar tanto a los países promotores de terrorismo como a los que venden tecnología y estos al igual que los consumidores, productores o de tránsito de enervantes son castigados por considerar los norteamericanos que atentan contra su interés nacional.

Las restricciones de las que son objeto dichos países son similares a las impuestas en caso de que un país sea descertificado en materia de narcotráfico. En la práctica aunque no exista una certificación como tal a los países inmiscuidos en terrorismo las restricciones existen y son cada vez más notorias.

#### **4.5 Algunas reflexiones para una prospectiva general del caso planteado.**

Por todo lo abordado en este capítulo consideramos que la política de certificación es poco eficiente pues no logran satisfacer el mínimo del interés nacional estadounidense respecto al problema de las drogas; por el contrario sí dificultan la cooperación internacional efectiva para tratar de controlarlo y erradicarlo. Además entorpecen y dificultan las relaciones bilaterales con los países involucrados por dichas políticas.

Algunos miembros del Departamento de Estado estadounidense creen fielmente en que la medida ha resultado efectiva, pues a su parecer a ella se debe el haber logrado, entre otras cuestiones, implementar en algunos países como Jamaica la erradicación de droga a través del sistema de rocío aéreo; haber obtenido mejores resultados en la lucha contra el lavado de dinero; (lo irónico del asunto es que la mayor parte del blanqueo se efectúa al interior de su propio territorio); y por último, persuadir a otros países para que instauren programas antinarcóticos por interés y cuenta propia.

Sin embargo, y dentro del mismo sistema norteamericano, de donde surge la certificación hay problemas significativos que entorpecen el proceso. Por ejemplo existe un punto de conflicto entre la Drug Enforcement Administration (DEA) y el Federal Bureau of Investigations (FBI), ya que es la primera agencia la que debe informar a la segunda de sus investigaciones mientras que ésta es la que cuenta con un amplio grupo de efectivos que le permiten por mucho rebasar a nivel nacional las labores de la DEA.

Otro problema se constituye entre la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y la DEA, pues la primera considera que le corresponde en exclusiva ser la encargada de realizar

aspectos de inteligencia y la DEA debe funcionar sólo como organización policiaca. Cuestión que la DEA no comparte.

Por otro lado, las certificaciones han sido tomadas como una manera de presionar por parte de partidos políticos o de agencias transnacionales al mismo gobierno de Washington, situación que se vuelve cada día más peligrosa pues todo depende de quien se encuentre en el poder para determinar la situación de los países inmersos en dicho proceso. Esto se ha vuelto un problema que genera al interior del gobierno norteamericano un profundo nerviosismo en tiempo de elecciones.

Es preciso mencionar que esta práctica ya ha tenido reacciones encontradas dentro del mismo sistema político estadounidense, pues varios sectores han difundido que el problema de las drogas necesita encontrar una solución primero al interior y después pensar en el exterior. Además de admitirse como grandes productores de drogas ya funcionarios estadounidenses ponen en tela de juicio la participación de su gobierno para detener el problema del narcotráfico y con ello proteger a la población de su país. Así se ha llegado hasta a decir al interior del sistema norteamericano que las certificaciones responden a una crisis interna que solo busca satisfacer a unos cuantos sectores políticos que se justifican por "interés nacional".

Sería engañoso pensar que todo alude a resguardar su interés nacional, y que el último fin con que se aplica la certificación es terminar con el problema de las drogas. Afirmamos que este problema es ya global y que el método adecuado para erradicarlo es la cooperación entre gobiernos, pero no podemos negar el hecho que se debe comenzar por el propio territorio y que ello implique una serie de acciones que se deben cambiar. Si los Estados Unidos atacaran el problema por interés nacional el problema habría disminuido al interior pero las drogas dejan y les han dejado una innumerable fortuna.

Sobre la asistencia norteamericana para programas de lucha contra las drogas no es siempre una sanción efectiva, pues hay naciones que o no reciben la ayuda o no les significaría una gran pérdida no obtenerla. Esto no pasa en relación a México, Bolivia, Perú y Colombia entre otros ya que en estos países representaría un problema inminente el no contar con esa ayuda económica para controlar el problema.

Respecto al problema de las drogas, se ha visto que desde que se empezó con la certificación no se ha logrado ni siquiera reducir el consumo, procesamiento, y tráfico de las mismas. Han sido un sinnúmero de países certificados y con ello el problema no se ha

mantenido en la misma medida que cuando se comenzó. Sin embargo esta creciendo y la certificación no ha logrado frenarlo. Esto es prueba que con ello el problema no termina, es un acto ineficaz que sólo daña las relaciones entre países.

A la larga si Estados Unidos no modifica su ley y con ello las sanciones a los países involucrados en el narcotráfico, creará un ambiente tenso en el cual no será posible que las naciones cooperen por voluntad propia con este país sin presiones y los resultados serán inferiores que los de hoy día.

*Debido a que el problema de las drogas es global y de interés internacional debería existir un organismo encargado de verificar que las naciones involucradas en las drogas realicen acciones encaminadas a erradicar el problema.*

Las naciones que están involucradas en la producción, procesamiento, tránsito y venta de enervantes deben tomar conciencia de lo que significa vivir con drogas y en esta medida decidan por interés propio erradicar las drogas en su territorio y de esta manera la cooperación necesaria para el funcionamiento de dicho objetivo tenga éxito.

La certificación como una manera de presionar a los gobiernos involucrados en las drogas y como resultado de la política exterior norteamericana intervencionista no terminará con el negocio sucio de las drogas en el mundo, pero si seguirá demostrando ante las naciones del mundo entero que Estados Unidos sigue siendo un país preponderante en el mundo, con un grado de intervencionismo tal que el término de la guerra fría no logró detener su ambición por gobernar el planeta.

El llegar a lograr acuerdos de cooperación internacional teniendo como fin único el término del uso de las drogas sin anteponer cuestiones nacionales y tomar responsabilidad de los actos y consecuencias, harán que se de el primer paso para detener este fenómeno. Solo así, anteponiendo siempre medidas internas y asumiendo la responsabilidad se podrá llegar a tener éxito en programas bilaterales en materia de narcóticos.

La certificación emitida por parte de los Estados Unidos en materia de narcotráfico implica la violación a la soberanía nacional de los países involucrados y con ello se viola el Derecho Internacional. Atenta contra uno de los principios de la política exterior que México ha mantenido a lo largo de su historia y que es la no intervención en asuntos

internos de los países extranjeros. Y como resultado implica tensiones constantes en la relación bilateral.

Además que México tenga que adecuar su política antinarcóticos a los lineamientos que exige la ley norteamericana al respecto y continuar con una línea de política exterior de *reacción y no de acción*, pues no se pueden tomar decisiones propias y se debe obedecer al gobierno de Washington si se quiere mantener una relación cordial.

El proceso de certificación es una visión integral y complementaria a lo anteriormente expuesto, implica que:

- Se condicione la ayuda económica que se recibe para el combate a las drogas;
- Se amenace constantemente para que por medio de las certificaciones se sigan los lineamientos económicos y políticos impuestos;
- Se reciban préstamos necesarios para la educación y la economía por parte de los bancos multilaterales de desarrollo;
- La imagen de México ante el mundo sea de una nación poco comprometida con el mundo y propiciar así que los mercados de capital vean con ciertas reservas a México;
- Se presione para que agentes estadounidenses circulen y ejerzan libremente dentro del territorio nacional;
- Se juzgue la efectividad de las autoridades y los programas que se aplican en territorio mexicano;
- El turismo se vea afectado al mal informar a los viajeros norteamericanos sobre los peligros de visitar el territorio mexicano;
- La negación de un tratamiento arancelario favorable a los productos mexicanos entre otras.

Las posibles consecuencias de la certificación a México se han dejado ver desde sus inicios. Ya para 1996 dos proyectos de ley y una resolución presentadas el 30 de enero por los senadores Alfonse Dámato y Dianne Feinstein, cuyo propósito era condicionar la



extensión del paquete de apoyo económico a México como manera de presionar para que se reforzara el combate al narcotráfico.

Ambos legisladores propusieron además mantener cerrado el acceso a Estados Unidos a los camiones de carga mexicanos y pidieron negar la certificación ese año. Esta sería una grave consecuencia económica pues como sabemos para México son muy importantes las exportaciones de diversos productos.

Se sabe que esta medida unilateral no afecta de igual manera a todos los países involucrados en el proceso. Los países que no mantienen relaciones con Estados Unidos no les importará el ser certificados o no, pues la suspensión de la ayuda económica no se les presta y por lo tanto no se les puede suspender. Lo mismo sucede con las sanciones al comercio; mismas que al mantener de manera esporádica poco afecta a sus intereses particulares.

Así el costo de esta política es muy alta para México pues día a día se requieren mayores recursos y esfuerzos para combatir el narcotráfico; por ejemplo el ejército mexicano debe de mantener una cuarta parte de sus efectivos en la lucha contra las drogas siempre, lo que representa que mas de 25,000 personas trabajen permanentemente en esta campaña y que la Procuraduría General de la República destine más del 60 por ciento de su presupuesto al combate de este problema y que al ir aumentando, se tendrán que aumentar tanto el presupuesto como los hombres para dar lucha a los narcotraficantes que aumentan de forma desmedida.

Desde otra forma de ver las cosas, las certificación implica que nuestro país al tener que seguir una línea de acción determinada por los Estados Unidos no lleve a cabo las acciones que realmente son importantes para terminar con este mal. Un primer punto a tratar sería el de terminar de manera inmediata con la corrupción de los cuerpos policiacos y de las instituciones encargadas de los enervantes, un segundo punto, es el destinar más dinero para crear fuentes de empleo para los campesinos que cultivan los enervantes y por ese lado atacar el cultivo de las drogas y un tercer punto es impartir una información amplia y adecuada y así educar a los niños y jóvenes para que bajo ningún pretexto se hagan adictos a las drogas.

Implica también que si no se logra parar el cultivo, la producción y el consumo de droga, nuestro país se vea afectado de forma negativa en su interés nacional por los altos costos que implica el mantenimiento de la infraestructura dedicada al combate al narcotráfico.

México se ha concretado a seguir los lineamientos mostrados por los Estados Unidos, y eso representa enfocarse a los cultivos y a la captura de enervantes y ha dejado a un lado la política interna que es lo que a futuro hará que se pueda controlar el problema.

La certificación conlleva a que se revisen las leyes de nuestro país, y se revise también el Código Civil, que se impongan penas más fuertes a los narcotraficantes, a los que venden las drogas, a los que las producen y a los que las consumen. Que se revisen de igual manera los castigos por corrupción, por abuso de poder y complicidad con narcotraficantes, de esta manera los servidores públicos que están para servir a la nación no caerán en el juego de los narcotraficantes.

Es hora de tomar conciencia de lo que el narcotráfico representa para el mundo, de las consecuencias que trae consigo, de las acciones que se tienen que emprender, pero siempre tomando en cuenta acabar con las drogas en nuestro territorio porque en esa medida, que cada quien acepte su responsabilidad se podrá detener esta amenaza mundial.

Con ello, la participación de la sociedad, la creación de grupos de trabajo, de una educación impartida en nuestros hogares, la planeación de proyectos con resultados que se puedan apreciar en tiempos marcados. Implica exigir que los impuestos sirvan para lo que son, exigir penas cada vez más severas para todo aquel que quebrante las leyes, exigir educación, trabajos y una vida productiva.

Por último es necesario que se revise la política exterior que se ha mantenido con respecto a los Estados Unidos y que se hagan cambios sustanciales para que los preceptos de política exterior se cumplan y se defiendan el interés y la seguridad nacional pero de México no de los Estados Unidos.

Se debe reordenar todo el sistema político, el sistema judicial y la sociedad en su conjunto, darse cuenta que el narcotráfico primero destruye seres humanos, luego estados y terminará por destruir al mundo.

Pienso que es importante que exista un Organismo aprobado y validado por todos los países del mundo que sea capaz de dirigir la lucha contra el narcotráfico, autónoma y facultada para en su caso, sancionar a los países que no cumplan con la cooperación multilateral, pero no con lineamientos impuestos para cumplir con fines propios, al contrario hacer un fin común, que empiece como se ha dicho con luchar al interior del país

para después darse cuenta que si todos lo llevan a cabo el narcotráfico se podrá controlar.

El narcotráfico debe ser detenido por tres principios básicos: por la seguridad nacional, por la salud de la población y por cooperación internacional. En este sentido, la lucha contra el narcotráfico, le corresponde única y exclusivamente a los mexicanos.

## CONCLUSIONES

El consumo de drogas data de años atrás, habiendo tenido como base la medicina y la religión. Con los años, el uso de sustancias lícitas se volvieron prohibidas debido a que ya no eran utilizadas con fines curativos, sino destructivos. Esto represento en primer instancia un problema de Salud Pública y ahora ha pasado a formar parte de la Seguridad Nacional debido a que causa inestabilidad social, política y económica en las naciones.

A la comercialización, transporte y distribución de drogas ilegales se le denomina narcotráfico. Este fenómeno se ha propagado aceleradamente durante los últimos años, poniendo en peligro la estructura social, política, moral y la estabilidad económica y militar de los países y con ello la Seguridad Nacional de las naciones

La Seguridad Nacional es el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la capacidad del Estado para tomar sus decisiones políticas en lo interno y en lo externo sin subordinarlas a los intereses de otros miembros de la comunidad internacional.

El narcotráfico constituye el negocio mas rentable que existe debido a que es básicamente de transacciones monetarias, que se manejan con dinero en efectivo, pertenece a la economía subterránea pero se inserta dentro de la economía legal a través del lavado de dinero

El narcotráfico penetra en las estructuras de los países que están involucrados en alguna de las etapas del proceso, a través de la corrupción y la violencia que permiten allegarse a los narcotraficantes de los medios necesarios para mantener como negocio lucrativo la producción, el tráfico y el consumo de enervantes.

En el aspecto político, el narcotráfico ha sido utilizado como arma de presión en contra de los países productores y de tránsito, por parte de los Estados Unidos y en lo jurídico la legislación ha resultado lenta e insuficiente, no evoluciona con la misma celeridad con la que avanzan los delincuentes.

Es indudable que las estrategias que cada país ha instrumentado, tanto al interior como al exterior no han sido suficientes, entre otras causas por los altos índices de corrupción, por el alto grado de poder que han alcanzado los narcotraficantes, la situación económica de los países subdesarrollados en los que hay poco poder adquisitivo y se carece de fuentes

de empleo, y porque la cooperación internacional no tiene como objetivo el detener el tráfico de las drogas sino por un lado, imponer sus lineamientos (Estados Unidos) y por otro, acatar las normas impuestas aunque estas no se encuentren dentro de nuestras estrategias de política exterior.

Aunque bien es cierto que para ganar la guerra contra las drogas es necesario instrumentar primero medidas al interior que cumplan con los objetivos de política exterior, también lo es que la sociedad internacional debe estar consciente que todos los países se encuentran en la obligación de luchar contra este mal que día con día va en aumento.

A nivel nacional, México para combatir el narcotráfico ha incrementado los recursos económicos, ha implantado un Programa Nacional en Materia de Narcotráfico, un Centro de Planeación para el Control de Drogas, instrumentado proyectos de erradicación de cultivos y de ataques a los cárteles entre otras muchas acciones. A nivel multilateral se han firmado innumerables convenios para combatir el tráfico de estupefacientes y así sumarse a la lucha internacional por tratar de detener este problema.

A nivel internacional se han firmado mas de 21 convenios de cooperación para combatir el narcotráfico, con diferentes países entre los que se encuentran: Estados Unidos, Canadá, Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, Jamaica, Cuba, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Argentina, Italia, Reino Unido y Rusia entre otros. Esto demuestra el interés por cooperar tanto a nivel bilateral como multilateral para detener el avance de las drogas.

Por la dimensión del tema, éste esta presente ya en todas las agendas bilaterales. El tema ha sido y seguirá siendo difícil de tratar, pues no hay que perder de vista que es México el que tiene más que perder si no negocia con inteligencia y diplomacia las medidas que emiten los Estados Unidos.

México ha demostrado que ha actuado bajo Derecho para detener el problema de las drogas, *no obstante ha demostrado ser capaz de cumplir cabalmente con todos los acuerdos bilaterales signados en esta materia.*

El problema del narcotráfico va más allá de terminar con la producción, distribución o consumo de narcóticos; requiere mantener una educación constante de toda la sociedad, proporcionar fuentes de empleo dignas, erradicar la corrupción en las instituciones, la

policía y en los políticos y por último proporcionar ayuda a fin de mejorar la situación emocional de los drogadependientes.

Se ha visto a lo largo del trabajo, que la corrupción, la debilitación de las instituciones y de los cuerpos policiacos, el bajo poder adquisitivo, la desunión familiar, las nuevas tecnologías y la búsqueda de poder son algunos factores que hacen que las drogas se sigan consumiendo sin medida.

El narcotráfico representa hoy en día uno de los negocios mas lucrativos de la historia, se ha llegado a afirmar que un narcotraficante puede pagar la deuda externa de un país en su totalidad. El lavado de dinero es un delito conexo a esta guerra, que debe ser tratado siempre con respeto a la soberanía de los países.

Los lineamientos de política exterior que siguen tanto Estados Unidos como México no pueden ser iguales, aunque tengan como fin la seguridad nacional son Naciones completamente diferentes, y donde la seguridad nacional para los Estados Unidos se da en el ámbito de incrementar su zona de influencia y su hegemonía, mientras que la de México es continuar con una política de reacción que dicten los Estados Unidos.

La política exterior de México ha estado siempre subordinada en la práctica a lo que los Estados Unidos proponen como líneas de acción. Ejemplo de ello es la certificación y la política antinarcóticos que se lleva a cabo en nuestro país.

En política exterior norteamericana, la historia ha demostrado que existe un péndulo que oscila entre una mayor participación en el Congreso en los asuntos externos y una alineación hacia el Presidente. Cuando existen crisis, éste péndulo oscila hacia el Congreso (cuando éste se encuentra fuerte). El Congreso por sus Características resulta menos eficiente que el Ejecutivo para conducir y decidir en asuntos externos. La presidencia ha tenido mas margen de acción para llevar a efecto la política exterior gracias a los recursos con que cuenta

En materia de cooperación antidrogas en la relación entre México y los Estados Unidos, la historia ha demostrado que se ha dado como resultado de la imposición. Los convenios de cooperación antidrogas parten siempre de una definición ambigua de los objetivos comunes, sin precisar los resultados concretos que se buscan ni los criterios específicos para evaluar las consecuencias de la cooperación. Los acuerdos de cooperación antidrogas resultan recurrentemente insuficientes.

En la política antinarcóicos como en la política exterior Estados Unidos ha marcado siempre los lineamientos que satisfagan sus intereses y que en este caso es detener el cultivo de drogas dejando a un lado el consumo de las mismas.

Con la certificación, medida unilateral y sin legitimidad internacional, se ha comenzado a manifestar Estados Unidos en su papel hegemónico y prepotente que quiere afianzarse como protector de América Latina.

La certificación fue establecida desde 1986, cuando el Congreso estadounidense promulgó la Ley Contra el Abuso de las Drogas, la cual establecía una serie de advertencias de retiro de ayuda económica a los países productores de droga o que colaboraran insatisfactoriamente en su combate.

El proceso de certificación se inicia formalmente cuando la Oficina para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Fortalecimiento de Leyes del Departamento de Estado propone una lista de los países que más producen drogas y sirven como tránsito. La lista es depurada, el secretario de Estado la transmite al presidente, quien toma la decisión final. A su vez el Ejecutivo envía esa lista, a mas tardar el primero de marzo, a las comisiones de asuntos exteriores del Senado y de la Cámara de Representantes, La decisión del presidente se aplica a menos que el Congreso se oponga a alguna de las certificaciones y llegue a acordar una resolución conjunta de las dos cámaras dentro de los siguientes treinta días.

La presión de no obtener la certificación de los Estados Unidos deriva de los riesgos de suspensión de cualquier venta o financiamiento acordado de armas, de la negativa de asistencia en materia de alimentos y de financiamientos otorgados por el Banco de Exportación-Importación, de recibir el voto estadounidense en contra para la obtención de prestamos por parte de los bancos multilaterales de desarrollo (incluidos el FMI y el BID).

México y los países involucrados en la certificación han manifestado su desacuerdo con este proceso, puesto que carece de sentido moral internacional que la nación que se caracteriza por tener uno de los mas altos consumos mundiales y que ya produce y perfecciona distintas drogas, califique la actuación de otros gobiernos en la lucha contra los estupefacientes.

La certificación no terminará con el abuso de las drogas, ni con la corrupción, ni con la producción, el tráfico y el consumo de sustancias psicotrópicas, son necesarias medidas al interior que paren de lleno el problema y que no se antepongan intereses de otra índole que no sean los nacionales.

Los Estados Unidos justifica las acciones que lleva a cabo en política exterior para luchar contra el narcotráfico argumentando que el narcotráfico internacional es el motor principal de la adicción.

Así justificando los altos índices de consumo que tiene su país ha implementado y promovido la política de control internacional de narcóticos que lleva por nombre Certificación. Este proceso responde a la visión de terminar con la oferta y con las drogas desde su lugar de origen para que con ello se termine el problema de consumo en su país.

El proceso de certificación como parte de la política exterior norteamericana ha resultado ser una práctica que ha entrado en conflicto con los principios generales de Derecho Internacional como el de respeto a la soberanía y a la integridad territorial de cada Estado, así como con el de la no intervención en asuntos internos de otros Estados. Por otro lado, el tema de la certificación se ha utilizado también con fines electorales.

La certificación en sí no ha logrado satisfacer los objetivos para los que fue creada y que son: reducir la oferta y el consumo de drogas en Estados Unidos y alentar la cooperación internacional en la lucha contra los estupefacientes. No hay que olvidar además que los países pueden obtener la certificación por haber cooperado o por seguridad nacional, lo cual quiere decir que de todos modos no se cumple la ley para lo que fue creada por que de igual manera se certificara a los países.

La práctica de la certificación no ha encontrado respaldo internacional, por que representa intromisión en asuntos internos de otro país. Al contrario ha recibido críticas de muchos países que están en contra de este instrumento de presión.

La certificación es una política que no refleja la realidad y la eficacia de la lucha antinarcóticos de otros países de manera certera. Es una política que ha estado subordinada a intereses y objetivos distintos a subordinar el problema de las drogas. Aunque ha demostrado ser un proceso inútil, en sus principios hizo creer a los habitantes de Estados Unidos que el gobierno había ya actuado para terminar con las drogas.



El proceso de certificar cada año ha servido también para que Estados Unidos presione a otros gobiernos a que adopten políticas que favorezcan los intereses norteamericanos en diferentes áreas, dependiendo del país y del momento del que se trate.

La práctica de la certificación debe entenderse como un proceso en el cual interactúan diferentes actores federales, estatales y locales que tienen distintos intereses. En el caso del Ejecutivo, el Departamento de Estado, el Departamento de Justicia de quien depende la DEA y el FBI (por sus siglas en inglés), el Departamento del Tesoro, el Departamento de Defensa entre otros; en el caso del Congreso existen diferentes comités y subcomités que tratan el tema de las drogas. Por lo que las líneas de acción son diferentes a seguir dependiendo el país y de lo que todos estos actores decidan.

La política antinarcóticos que ha llevado México ha tenido, tiene y tendrá una relación estrecha de llevar una relación amistosa con Estados Unidos a fin de facilitar la firma de acuerdos como lo fue el del Tratado de Libre Comercio.

El narcotráfico puede terminar con las sociedades, la violencia que engendra cobra cada día mayores víctimas y para que todo ello termine, es necesario que las naciones dejen de darle un manejo político que solo busca satisfacer otro tipo de intereses que poco tienen que ver con la solución de la adicción y del narcotráfico.

Por último, se puede concluir que la certificación es una manifestación de la teoría de la estabilidad hegemónica, la cual sostiene que el país que desempeña el papel hegemónico obliga a los países menos poderosos a modificar sus políticas para acatar ciertas reglas de cooperación en aras de la estabilidad de un sistema, pero que en la práctica poco contribuye al fin específico que sería reducir la producción y consumo de las drogas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Art, R. (1993). US Foreign Policy: The search for a new role. Mac Millan. Nueva York.
- Bagley, B. (1993). "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas". En Smith, P. (compilador). (1993). El combate a las drogas en América. Fondo de Cultura Económica. México.
- Brewster, D. (1986). Sistema de Gobierno y Política Exterior de los Estados Unidos. Latinoamericano. Argentina.
- Burguess y González C. (1998). "Socio renuente: California en las relaciones México-Estados Unidos". En Vereza, M. (compilador). (1998). Nueva Agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Campodonico Sánchez, Humberto (1991). Finances: des tentacules planétaires, in Delbrel. Francia, París.
- Cárdenas de Ojeda, O. (1976). Toxicomanía y narcotráfico. Aspectos legales. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- Carrillo, O. (1994). "La lucha internacional contra el narcotráfico y sus efectos para México". En Sepúlveda C. (compilador). (1994). La Política Internacional de México en el Decenio de los Ochentas. Fondo de Cultura Económica. México.
- Culture, C. (1994). "Drug Abuse and some Reflections on the family". Bulletin of Narcotics. Vol. 46, No. 1. USA.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1990). Ed. Porrúa. México, D.F.
- Dahal, Robert A. (1977) Un prefacio a la teoría democrática. México. Ed. Gemicka.
- Denny, Brewster. C.(1986) Sistema de Gobierno y Política Exterior de los Estados Unidos. Ed. Grupo Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.

Denenberg, R. (1992). Para entender la Política de los Estados Unidos de América. Editorial Gemika. México.

Díaz Müller, L. (1998). El imperio de la razón. Drogas, salud y derechos humanos. Primera edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F.

Fernández, J. (1999). Narcotráfico y Poder. Editorial Rayuela. México, D.F.

García, Ramírez S. (1989). Narcotráfico. Un punto de vista mexicano. Editorial Porrúa. México D.F.

Gardner N. Richard. La Política Exterior Norteamericana en un Año de Elecciones. 5 de Junio de 1996.

González, G. (1993). "Interdependencia Asimétrica". En Condicionantes de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico. División de Estudios Internacionales. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F.

Guisti, Jorge(1991). Significación económica y Social de la Droga. Revista del CEPAL, no. 45. México D.F. Diciembre.

Harris, Joseph P.(1972) Congress and the Legislative Process, Mc. Graw Hill Book Company, U.S.A.

Hernández-Vela Edmundo. (1996) Diccionario de Política Internacional. México, D.F. Ed. Porrúa. México.

Idelson, Holly.(1995) Plans to expand police powers in bombing's wake. C.Q Congressional Quarterly.

Informe de una nueva fuerza de trabajo independiente. (1997) "Reflexiones sobre el control internacional de las drogas". En Nuevas directivas para la política norteamericana. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Kanath, D. (1984). "Use of Opium and Cannabis in the Traditional System of Medicine in India". Bulletin on Narcotics. Vol 17, No.1, January/March. USA.

- Kissinger, H. (1996). La Diplomacia. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. D.F.
- Sepúlveda, A. (1994). "Los intereses de la Política Exterior". En Sepúlveda C. (compilador). (1994). La Política Internacional de México en el Decenio de los Ochentas. Fondo de Cultura Económica. México.
- Smith, P. (1993). "La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de política". En Smith, P. (compilador). (1993). El combate a las drogas en América. Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- Marti, Tusquets. José y Mauricia, Grau Miguel (1993). Conceptos Fundamentales de Drogodependencia. Ed. Herder. Barcelona.
- Medina-Mora y Marino C. (1993). "El abuso de la droga en América Latina". En Smith, P. (compilador). (1993). El combate a las drogas en América. Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- Muskie, E. (1986). The President, the Congress an Foreign Policy. Lanham University Press of America.
- Musto, D. (1993). "Pautas en el abuso de drogas y la respuesta en los Estados Unidos". En Smith, P. (compilador). (1993). El combate a las drogas en América. Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- Modell, W. y .Lansing, A. (1985). Drogas. Colección Científica. Ediciones Culturales Internacionales. México, D.F.
- Mikva, A. Patti, S. (1883). American Congress the First Branch. Franklin Watta. Nueva York, U.S.A.
- Naciones Unidas (1987). Conferencia Internacional sobre el uso indebido y el tráfico ilícito de Drogas. Viena, Austria.
- Naciones Unidas. (1990). Las naciones Unidas y la fiscalización del uso indebido de drogas. Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos.
- Nell, E. (1994). The Dynamics of the Drug Market. Challenge. U.S.A

Niedergang Marcel. (1994) Pays Andins: le cercle infernal de la drogue. Le Monde, Paris, 29 juin. Franica, París.

Norman, E. (1994) La legalización de las drogas. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina.

Oleszek, W. (1984). Congressional Precedures and the Policy Process. C.Q. Express, a division of Congressional Quartely Inc. 2 ed. Washington D.C, U.S.A.

Olson, D. (1980). The legislative Process. Haper Row Publisher. Nueva York, U.S.A.

Pantoja, C. (1992) "Problemática Cultural de la Coca" En II Encuentro de Expertos Sobre Adicciones y Narcotráfico. Universidad del Museo Social Argentino, Instituto de Ciencias Políticas.

Pellicer, O. (1994). "México y las Naciones Unidas (1980-1990)". En Sepúlveda C. (compilador). (1994). La Política Internacional de México en el Decenio de los Ochentas. Fondo de Cultura Económica. México.

Perlmutter, A. (1986). Cuadernos Semestrales. Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana. "El Centro Político Presidencial y la Política exterior: una crítica de la orientación revisionista y de política burocrática". UNAM

Procuraduría General de la República. (1994). Tratados y Convenios sobre Cooperación Internacional en Materia Penal. México.

Procuraduría General de la República.(1998) Identificación de Drogas. México, D.F.

Procuraduría General de la República.(1990) Plan Maestro en la Lucha contra el Narcotráfico. México, D.F.

Procuraduría General de la República.(1995) Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000.

Procuraduría General de la República.(1998) La lucha en México contra el Narcotráfico. México, D.F.

Polsby, N. (1974). Congress & the Presidency. Prentice Hall. U.S.A.

Public Law 87-195, Washington D.C., 1961.

Public Law 92-226, Washington D.C., 1971.

Public Law 93-189, Washington D.C., 1973.

Public Law 94-618, Washington D.C., 1975.

Public Law 94-329, Washington D.C., 1976.

Public Law 98-164, Washington D.C., 1983.

Public Law 99-83, Washington D.C., 1985.

Public Law 99-570, Washington D.C., 1986.

Public Law 100-204, Washington D.C., 1987.

Public Law 100-690, Washington D.C., 1988.

Public Law 101-231, Washington D.C., 1989.

Public Law 104-99, Washington D.C., 1996.

Public Law 104-107 Washington D.C., 1996.

Public Law 104-208 Washington D.C., 1997.

Ramírez, B. (1990). "Reflexiones para el análisis del problema del tráfico y consumo de drogas en América Latina". En La cuestión de las Drogas en América Latina. Editorial Monte Avila. Caracas, Venezuela.

Ramírez-Cabañas, I. (1993). "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias". En Smith, P. (compilador). (1993). El combate a las drogas en América. Fondo de Cultura Económica. México.

Samano Estrada. (1995) "Cooperación internacional en el combate al narcotráfico y lavado de dinero". En Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico. Comisión de Justicia, Cámara de Diputados. México, D.F.

Salazar, Suarez ( 1992) "Luis. Narcotráfico y subdesarrollo en América Latina: algunas reflexiones", en Cansino; Alejandro (Coomp). Drogas, sociedades y economías subterráneas. Ed. El Caballito, México D.F.

Samano Estrada, (1995). "Cooperación internacional en el combate al narcotráfico y lavado de dinero". En Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico. Comisión de Justicia, Cámara de Diputados. México, D.F.

Schroeder, R. (1990). Perfil de Gobierno Norteamericano. USA.

Smith, P. (1993). "La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de política". En El combate a las drogas en América. Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F.

Taylor W. (1990) Donald. Decision Making and Problem Solving. En James G. March, Ed. Handbook of Organization. Chicago.

Toro, M. (1993). "Unilateralismo y bilateralismo". En Smith, P. (compilador). (1993). El combate a las drogas en América. Fondo de Cultura Económica. México.

Toro, M, (1998). "La política mexicana contra el narcotráfico: Un instrumento de política exterior". En Vereas, M. (compilador). (1998). Nueva Agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

Tocqueville, (1987) A. La Democracia en América: Ed. Fondo de Cultura Económica. México.

Toranzo, C. (1991). "Economía informal economía ilícita: el rol del narcotráfico". En el Impacto del capital financiero del narcotráfico en América Latina. CERIT. Bolivia, La Paz.

Trueba, José. (1995) Política y Narcopoder en México. Ed. Planeta Mexicana. México, D.F.

United nations. (1995). World Drug Report. International Drug Control Program. UN.

Wernerj, F. (1984). *American Foreign Policy: Aspirations and Realities*. John Willey & Sons.

Westerfield, Bradford, H. (1986) Cuadernos Semestrales. Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana. "Aproximaciones al estudio de la toma de decisiones de política exterior en Estados Unidos". CIDE, México.

## HEMEROGRAFIA

Aguiler, R.. "Rechaza el Congreso mexicano la certificación" en el financiero, 22 Febrero de 1996. P. 47

Carrillo, C. "Narcotraficantes de exportación ". en Reforma, 10 de marzo 1999. p. 6A

Contreras, I. "Sin gran Influencia en la BMV, la certificación a la lucha antidrogas" en el financiero, 02 de Marzo de 1996. P. 46

Hernández, P. "La certificación y sin embargo..." en el financiero, 04 de Marzo de 1996. P. 74

González, M. y Romero, C. "Analiza Estados Unidos negar la certificación". en Reforma, 08 de marzo 1999. P. 5A

Martínez, H. "Medirán avances en lucha antinarcóticos". en Reforma, 17 de febrero 1999. P. 4A

Melgar, I. "Plantean legalizar consumo" en Reforma, 21 de abril 1999. P.2ª

Moreno, M. "México en el banquillo: Problemática la certificación Antidrogas" en el financiero, 20 de Febrero de 1996. P.01

Revéles José. "Contaminado el proceso de certificación a México" en el financiero, 01 Marzo de 1996. P. 43



El Universal, 1997, pág. 1.

El Financiero, 1995, pág. 56.

El Financiero, 1996, pág. 56.

## TESIS

Cernillo, C. (1998). "Aspectos Geográficos de los cultivos ilícitos y el narcotráfico en México". Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Geografía. México

Sánchez, E. (1996). "Narcotráfico Internacional y Proyecto Regional de Despenalización de Drogas Naturales en América Latina". Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Arias, T. (1998). "La política exterior de los Estados Unidos frente al terrorismo internacional". Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Ramírez, L. (1992) "La certificación estadounidense sobre cooperación de los gobiernos en la lucha contra las drogas: su aplicación a México de 1987-1990". Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Zeballos, M. (1999) "Políticas sobre el proceso coca-cocaina en el marco de las relaciones Bolivia-Estados Unidos". Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

## REPORTES DEL CONGRESO

Stors, L. "Mexican drug certification Issues: U.S. Congressional action since 1986". February 27, 1998.

Stors, L. "Mexico's counter-narcotics efforts under Zedillo". March 04, 1998.

Stors, L. "Mexican drug certification Issues: U.S. Congressional action since 1986". February 27, 1998.

GAO, National Security and International Affairs Division, June 30 1998.

Stors, L. "Mexico's antidrug efforts: effects of past U.S. pressures and sanctions". March 13, 1997.

#### PAGINAS EN INTERNET

<http://www.arrakis.es/iea>

<Http://www.embusa.es/emba/polextsp.html>

<http://www.usdoj.gov/dea/agency/organizational.htm>

## Anexo I

<b>DROGAS</b>	<b>DESCRIPCION</b>
Opio	Es el origen de todos los estupefacientes. Color: café oscuro. Se extrae del látex de la amapola. Contiene más de 35 diferentes alcaloides entre los que destacan: Morfina, codeína, la tebaína y la papaverina. La mayor producción de esta sustancia proviene principalmente de tres regiones: Birmania, Laos y Tailandia; Afganistán, Irán y Pakistán; siendo la tercera región México.
Morfina	Principal componente del Opio, es un polvo blanco y soluble, inodoro, de sabor amargo y con el tiempo tiende a oscurecerse.
Codeína	Es un alcaloide que se encuentra en el Opio crudo en forma natural sin embargo la mayor parte de ellas se obtiene a partir de la morfina.
Estupefacientes sintéticos	Son aquellas sustancias derivadas mediante la modificación química, de los componentes del Opio.
Heroína	Droga sintética, obtenida a partir de la morfina, es un polvo blanco, de sabor amargo, debido a impurezas de fabricación o adulteración su color varía desde el blanco hasta el café oscuro. Es la droga opiácea más utilizada.
Hidromorfona	Es el segundo narcótico analgésico conocido, presentado en forma de tabletas o inyecciones, es derivado de la morfina.
Metadona	Sustancia sintética utilizada en el tratamiento de drogodependientes
Hidrato de cloral	Es la droga hipnótica más antigua, su uso disminuyó con la aparición de los barbitúricos. Es de olor penetrante, y sabor amargo. Es un líquido comercializado en forma de jarabe o cápsulas suaves y gelatinosas.
Barbitúricos	Son fármacos utilizados para sedar y dormir, existen casi 2,500 derivados del ácido barbitúrico, únicamente 15 continúan en uso médico.
Glutetimida	Surgió como un barbitúrico sustituto sin dependencia potencial.
Metaculona	Es un sedante sintético sin relación química con las anteriores sustancias.
Benzodiazepinas	Grupo de sedantes que alivian la tensión, la ansiedad y los espasmos musculares.

Anfetaminas	Fármacos estimulantes que elevan el estado de ánimo, también conocidas como psicoestimulantes o psicotónicas.
Hoja de coca	Estimulante natural, obtenida de la planta llamada coca, que se cultiva desde tiempos históricos en las laderas de los Andes suramericanos. En esta región la hoja de coca es masticada con frecuencia para aliviar la fatiga y refrescarse. Podría decirse que es una hoja cultural de consumo social no prohibida. Su producción se encuentra distribuida en Chile, Colombia, Bolivia y Perú, en América; Sri Lanka e Indonesia en Asia.
Cocaína	Es el alcaloide obtenido de las hojas del arbusto del mismo nombre. Es el estimulante natural más potente que se conoce. Su producción se presenta principalmente en los países andinos, entre los que destaca Colombia.
Cafeína	Sustancia estimulante contenida en el café, el té, el mate, o bebidas que contengan cola. Es considerada una droga de nuestro medio cultural de consumo social y legal.
Marihuana	Vegetal arbustivo, leñoso y alto, de nombre científico Cannabis Sativa L. Se considera marihuana a todas sus partes y extractos, excepto el tronco maduro. Es una sustancia parecida al tabaco, pero de color verdoso oscuro, producida al sacar las puntas florecidas de las plantas. La distribución geográfica de su producción abarca gran cantidad de países en todo el mundo: Estados Unidos, Latinoamérica, Africa, Medio Oriente, Sur y Sureste Asiático.
Hachís	Sustancia obtenida de las secreciones resinosas de la marihuana las cuales son recolectadas, secadas y moldeadas. Sus efectos son iguales a los producidos por la marihuana.
Aceite de hachís	Sustancia producida a través de la maceración de la planta de marihuana, mediante la cual se obtiene un líquido oscuro y viscoso.
Tetrahidrocannabinol	La marihuana posee 61 cannabinoides, que son sustancias activas, entre las que destacan el cannabiol, cannabidiol y los tetrahidrocannabinoles. De estos últimos el que posee la mayoría de sus efectos psicoactivos es el delta-9-tetrahidrocannabinol (THC). También puede ser sintetizado en laboratorio. Es un líquido insoluble en agua, se presenta en cápsulas suaves de gelatina.
Tabaco	Está considerado dentro de las drogas de consumo cultural

	institucionalizado. Droga capaz de producir estimulación en el sistema nervioso, siendo la nicotina su principal sustancia activa susceptible de causar fuerte dependencia psíquica y probablemente física
Peyote y mezcaltina	El peyote es una planta cactácea cuyo consumo es de efectos alucinógenos y se obtiene de las partes carnosas o botones de la planta, aunque generalmente el peyote es reducido a polvo e ingerido oralmente. La mezcaltina es principal alcaloide del peyote y también puede producirse sintéticamente. Han sido utilizadas desde tiempos precolombinos con carácter religioso,. Principalmente en México y los Estados Unidos, regiones en donde esta planta se produce silvestremente (zonas semidesérticas).
Hongos (Psilocibina)	Son plantas talofitas sin clorofila que vive como saprofita, parásita o en simbiosis. Los hongos psicóbe son alucinógenos naturales. Al igual que el peyote, son consumidos desde hace siglos con fines religiosos, aunque también su consumo se ha extendido actualmente a sujetos ávidos de experimentar con cualquier tipo de drogas Este tipo de drogas se dan silvestremente en México.
L.S.D. (Lisergida)	Producida a partir de una sustancia derivada del hongo Ergot, el cual crece en el centeno, el trigo, o en la mida del ácido lisérgico que se localiza en la semillas de la enredadera de campanillas conocida como dondiego de día. En su estado natural es incoloro, inodoro e insípido.
Amanita	Es un hongo extremadamente tóxico, en pequeña cantidad produce efectos embriagantes; consumido en gran cantidad produce la muerte.
Fenciclidina	Sustancia alucinógena obtenida de la secreción cutánea del sapo, y también obtenida de la acacia, de las mimosas, de los hongos amatita y de las semillas y vainas de la planta conocida como judía cahobe, arbustos que crece en la zona norte de América del Sur y en la Antillas. Además puede ser producida sintéticamente. Durante la Edad Media fue muy utilizada para atacar a los enemigos políticos.

Ayahuasca	Enredadera común en la cuenca amazónica. Utilizada desde hace un siglo en rituales religiosos. De estos alucinógenos de intensa excitación; las visiones adquieren dimensiones muy reducidas. Actualmente es de uso común entre curanderos y religiosos indígenas de toda Suramérica y sobre todo en el Perú.
Cohaba	Es el haba de cohaba de efectos alucinógenos, de uso frecuente en el continente americano, sobre todo en la cuenca del Amazonas con fines medicinales entre los curanderos indígenas.
Inhalables	Son sustancias industriales (solventes orgánicos) cuya inhalación produce euforia, excitación psicomotora, sensación de vértigo, dificultad en el habla, confusión, desorientación en tiempo y espacio, reacciones agresivas etc. Las sustancias más utilizadas: acetona, pegamentos, cloroformo, cloruro de estilo, gasolina, éter, tinher, lacas, barnices, tintas, etc.

Fuente: (D.E.A:33,36,41,42), (Bonet:45-54), (García:123-125) y (Martí:19,38-52,60,96,145).

## ANEXO 2

### RESUMEN DEL PROGRAMA NACIONAL PARA EL CONTROL DE DROGAS 1995-2000 Y LOGROS OBTENIDOS DESDE SU APLICACIÓN

El incremento a nivel mundial de la producción, tráfico y consumo de drogas, su notable incidencia en las estructuras sociales, económicas, culturales y políticas de las naciones y las graves consecuencias que produce en la salud, en el desarrollo armónico y en el bienestar de la humanidad, han llevado al gobierno de México a asumir el problema de las drogas como un problema de seguridad nacional.

En la actualidad no hay país que no se vea afectado en alguna medida por el abuso de sustancias que causan dependencia y que afectan principalmente a la población joven de nuestras naciones, debido al incremento en la producción de enervantes y por el tráfico que de estas sustancias se realiza en sus espacios aéreo, marítimo y terrestre.

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. La producción de enervantes, en cambio, mantiene una tendencia creciente, tanto en superficie como por el número de sembradíos que abarca. En lo que a tráfico se refiere, el principal problema lo constituye el flujo de drogas como la cocaína, marihuana y recientemente la heroína, provenientes de Centro y Sudamérica, esta red de tráfico ha generado vínculos entre las organizaciones delictivas de carácter transnacional, cuyos recursos económicos les permiten contar con sofisticados medios de transporte para llevar a cabo sus actividades.

Esto llevó al desarrollo de una conceptualización integral del fenómeno, al considerar que adicción, producción, tráfico y comercialización de enervantes son variables que interactúan y se retroalimentan, pero que cada una de ellas presenta características específicas que deben ser atendidas en función de sus manifestaciones e implicaciones individuales y sociales; sin perder de vista que son parte de un ciclo que no puede romperse al atacar sólo alguno de sus elementos.

La complejidad del problema hace necesario realizar el máximo esfuerzo por parte del Estado para dar una respuesta global que incluya acciones a nivel educativo- preventivo, de tratamiento y rehabilitación, de control de la oferta y de represión del tráfico ilícito. Las formas tradicionales con las que hasta ahora se ha enfrentado el problema, principalmente centradas en el control de la oferta y la represión del tráfico ilícito de drogas, por sí solas, no han logrado erradicarlo.

Para enfrentar la evolución del fenómeno se requiere la participación activa, consciente y decidida de los sectores público, social y privado. En esta tarea nadie puede mantenerse al margen.

Para México como para la comunidad internacional combatir el problema de las drogas y los delitos asociados a éstas, constituye un importante reto. Reto que el gobierno de la República asume con el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000 (PNCD), coordinado por la Procuraduría General de la República, a través del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), donde se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción que once secretarías de Estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública, Salud, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se han comprometido a desarrollar con el fin de conjugar esfuerzos para enfrentar de manera firme y unificada este problema social que afecta a la nación.

El Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000 constituye la postura del gobierno de México ante el problema de las drogas y el marco de acción en la materia que se canaliza en dos vertientes complementarias: por una parte la prevención que intenta abatir el número de farmacodependientes y proporcionar tratamiento y rehabilitación a quienes padecen problemas de adicción y, por la otra, la prevención y el combate a la delincuencia asociada que atenta contra el Estado de Derecho. Su enfoque es integral, ya que la demanda es la variable que determina y estimula la oferta.

En este programa se organizan las acciones y se jerarquizan las tareas, a fin de coordinar eficazmente la aplicación de recursos y fortalecer los mecanismos de cooperación interinstitucionales que permitan una actuación coherente y efectiva ante el problema.

Estas acciones han llevado a realizar importantes modificaciones en la estructura orgánica de diversas instituciones, a proponer la expedición o modificación de leyes, reglamentos e instrumentos jurídicos y a establecer una coordinación y concertación entre la sociedad y los gobiernos federal, estatal y municipal, y a fomentar con otras naciones la cooperación internacional, así como a mantener vigente nuestra participación en los organismos internacionales de los cuales México forma parte.



En la actualidad, la realidad nos indica que el problema de las drogas tiene un origen multicausal que lo toma complejo, y cuya atención amerita una respuesta integral por las muchas aristas que presenta. Es decir, requiere de una política pública perfectamente estructurada que permita dar solución total al fenómeno y contribuir a aminorar los efectos que éste produce en los diversos ámbitos de la sociedad en la que vivimos.

El Programa Nacional para el Control de Drogas constituye el marco dentro del cual el Gobierno de México a través de las entidades estatales, dependencias públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general, enfrenta de manera integral y en todas sus manifestaciones el problema de la droga.

El objetivo del programa es reducir a su mínima expresión los índices de consumo, así como la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de psicotrópicos y estupefacientes, bajo un esquema integral de atención al problema de las drogas.

El programa está integrado por cinco grandes apartados: diagnóstico, objetivos, estrategias, ejecución del programa y coordinación seguimiento y evaluación.

El Diagnóstico describe el panorama actual del problema de las drogas en México, en los rubros de adicciones; impacto regional del cultivo de enervantes; tráfico de drogas ilícitas vía terrestre, aérea y marítima; de precursores químicos, drogas sintéticas y psicotrópicos, para finalmente señalar la estrecha relación del narcotráfico con la generación de inseguridad, violencia y delincuencia al interior del país, y dejar al descubierto que la vinculación de las organizaciones delictivas con las de otras naciones pone en riesgo la seguridad de nuestra nación, y ha contribuido a vulnerar la imagen de México en el contexto internacional.

En los Objetivos se señala con precisión la meta que se pretende alcanzar conjuntando el esfuerzo de las secretarías que han participado en el diseño del programa, y que otorga la misma relevancia a las acciones preventivas, de rehabilitación y tratamiento, que a las relacionadas con aspectos jurídico-penales, represión y cooperación internacional.

A través de siete grandes estrategias: enfoque integral, inteligencia, corresponsabilidad y participación social, fortalecimiento de la prevención, especialización de las estructuras del Estado, desarrollo tecnológico y adecuación del marco jurídico, el PNCD delinea la política de atención a seguir para el combate al problema de las drogas.

Enfoque integral, entendido como el concepto global que se debe dar al problema, ya que tanto la farmacodependencia como el narcotráfico forman parte de un mismo fenómeno, por ello las acciones que se pongan en marcha en materia de prevención, tratamiento y rehabilitación deben complementarse con aquellas que alientan la disuasión y contención del narcotráfico.

Inteligencia, las características del problema y las acciones para contrarrestar su acción requieren de que las instancias involucradas en esta tarea cuenten con un sistema de inteligencia que les permita configurar una infraestructura que se anticipe a las acciones del crimen organizado. El desarrollo de sistemas de inteligencia para el control de drogas debe darse dentro de la actualización del marco legal en la materia, con el fin de tipificar y reglamentar las acciones que se realicen.

Corresponsabilidad y participación social, como estrategia que permite sumar los esfuerzos y voluntades de entidades públicas y privadas, y de la comunidad en general para contrarrestar la acción del narcotráfico y la farmacodependencia.

Fortalecimiento de la prevención, acción enfocada a la construcción de una cultura antidroga y a la intensificación de una educación para la vida que contribuya a prevenir el inicio en el consumo de cualquier tipo de droga entre la población.

Especialización de las estructuras del Estado, como una forma de contar con instancias y personal especializados que se aboquen, desde su ámbito de competencia a la prevención, control y abatimiento de las adicciones y el narcotráfico.

Desarrollo tecnológico, ya que para combatir al narcotráfico las instancias gubernamentales deben incorporar tecnología de vanguardia, tanto para la generación de inteligencia estratégica como operativa, además de sumar los recursos de las corporaciones policiales mediante operaciones coordinadas, además de desarrollar metodologías para la investigación judicial y para las indagaciones periciales.

Adecuación del marco jurídico, ya que la revisión, evaluación y actualización permanente de la legislación constituye una estrategia privilegiada que permite desarrollar acciones más eficientes y efectivas en contra de la delincuencia organizada.

La forma en que cada secretaría participará en el PNCD se desarrolla en el apartado correspondiente a la Ejecución del programa, en esta sección se describe a grandes rasgos las principales líneas de acción que en los rubros de control de la demanda y de la oferta realizará cada secretaría.

Es importante señalar que cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo que participan, lo hacen con proyectos específicos de prevención y control de la demanda y de la oferta, para combatir cada una de las aristas que el fenómeno de las drogas presenta. Las acciones son de lo más diversas, en función del ámbito de atención de cada dependencia, sin embargo, en cada una de ellas las estrategias se ven reflejadas, ya que constituyen el eje rector de la política del Estado en materia de drogas.

En el rubro de Cooperación internacional, el PNCD señala con precisión cuál ha sido la política que nuestro país ha mantenido en el contexto internacional, misma que ha defendido tanto en foros internacionales como en los acuerdos que ha establecido con otras naciones para fortalecer la cooperación, sobre todo al considerar que se enfrenta un problema que no reconoce fronteras.

Por último, en el apartado correspondiente a la Coordinación, seguimiento y evaluación, se señala que la coordinación del Programa recae en la PGR y que cada institución desarrollará programas de trabajo en donde se definirán metas específicas, periodos de ejecución y los procedimientos a seguir; además, se responsabilizan del seguimiento y evaluación de las acciones relativas a su ámbito de competencia.

El PNCD recopila los compromisos sectoriales asumidos por las secretarías de Estado que en él participan, e incluye las líneas de acción en las cuales centrarán sus esfuerzos y que se comprometen a realizar para combatir el problema de las drogas.

Es importante señalar que el PNCD es el resultado del trabajo consensado y validado por las dependencias que han integrado un frente común y se han comprometido a combatir el narcotráfico y los delitos que de esta actividad se derivan.

En el diseño, planeación y redacción participaron representantes de once dependencias de la administración pública federal, quienes integran el Grupo de Enlaces Sectoriales. Cabe señalar que la participación de cada sector está validada por los Subsecretarios que para esta tarea fueron designados por los Secretarios de Estado.

El PNCD es el marco en el que deberán encuadrarse los programas específicos de acción que serán formulados y ejecutados por los distintos órganos de la administración del Estado. Para los gobiernos estatales, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad, dicho marco orientará sus programas y proyectos con el fin de que toda la sociedad tome conciencia del problema y asuma la iniciativa por la defensa de la vida sana y libre de drogas de todos sus miembros.

El narcotráfico, caracterizado válidamente como la peste de nuestra modernidad, es un fenómeno complejo para cuya atención los Estados Nacionales deben contar con una estrategia también compleja, que lo enfrente desde su producción hasta su consumo final.

De esta forma, las estrategias de combate al narcotráfico consideran acciones en el ámbito de la erradicación de cultivos ilícitos; la interceptación de cargamentos en el territorio, el espacio aéreo y el mar patrimonial; el desmantelamiento de las organizaciones criminales que lucran con la salud y el bienestar de los connacionales; el tráfico de armas que le es inherente a esa reprochable actividad; el blanqueo de capitales que permite a los criminales disfrutar de sus espurias y enormes ganancias; la identificación y bloqueo en el desvío de los precursores químicos que se requieren en la fabricación de drogas ilícitas, así como la prevención en el uso de los enervantes, la atención a los farmacodependientes y, en general, la generación de una cultura "antinarco" que subraye y fortalezca los valores de lo que significa una vida digna, sana, limpia y segura.

Durante el presente sexenio se han erradicado 93 mil 379 hectáreas de marihuana, de las cuales 23 mil 977 corresponden a 1998.

Igualmente, se han erradicado 67 mil 425 hectáreas de amapola, correspondiendo al año pasado la cifra de 17 mil 128.

Sin lugar a dudas, México ocupa el primer lugar en el mundo en la tarea de erradicación de cultivos ilícitos, acciones en las que participan las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y la Procuraduría General de la República.

Durante el actual sexenio se han asegurado cuatro mil 024 toneladas de marihuana, 105 mil 458 kilogramos de cocaína, 917 kilogramos de goma de opio, 814 kilogramos de heroína y 3'290,395 unidades de estupefacientes y psicotrópicos. Al propio tiempo han sido desmantelados 45 laboratorios que fabricaban drogas sintéticas.

También en este renglón México ocupa uno de los primeros lugares en el contexto internacional.

El número de personas detenidas por la comisión de delitos contra la salud entre el 1 de diciembre de 1994 y el día de ayer es de 44 mil 730.

Los anteriores resultados, que indudablemente nos hacen ser optimistas, a la vez reflejan la gravedad del problema que venimos enfrentando.

A las acciones del Estado Mexicano para combatir la producción, tránsito y comercialización de drogas ilícitas, los narcotraficantes intentan responder con el cambio de sus propias estrategias, ocultando y simulando mejor los plantíos de enervantes, modificando rutas y vías, renovando a sus operadores en el terreno, adquiriendo mejores armas y equipo e incrementando su capacidad de violencia, coacción y corrupción.

De aquí que la estrategia del Estado Mexicano, sin cambiar sus principios, esté también acondicionada para realizar ajustes, profundizar acciones y precisar métodos, lo que es producto de su experiencia cotidiana en el combate del narcotráfico y de los delitos que le son conexos.

Por esta razón, para el bienio 1999-2000, el Presidente de la República ha instruido a la procuraduría General de la República a fin de que, mediante el uso de tecnología avanzada y la generación de condiciones para el desarrollo de una verdadera inteligencia policial, se profundice el combate al narcotráfico en bien de la salud de nuestros niños y jóvenes, el fortalecimiento de nuestra seguridad pública, el desarrollo de las instituciones democráticas y la vigencia de la seguridad nacional.

La extensión y profundización de las acciones para el bienio 1999-2000, que encuentran su fundamento en el propio Programa Nacional para el Control de Drogas, emergen en gran medida de la experiencia del Plan de Sellamiento de la Península de Yucatán, la Frontera Sur y el Mar de Cortés, en la que hemos venido trabajando desde mediados del año pasado las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Comunicaciones y Transportes y la Procuraduría General de la República.

A partir de esta experiencia y de intensos intercambios de opiniones, se han determinado ajustes al programa integral de intercepción con la materialización de plataformas de

intercepción aérea, que serán operadas por la Secretaría de la Defensa Nacional y que realizarán funciones de detección temprana y rastreo respecto de vuelos ilícitos y seguimientos marítimos y terrestres. Estas plataformas estarán equipadas con tecnología de punta en materia de comunicaciones aire-tierra, aire-aire, aire-mar, video y fotografía aérea.

El uso de estas plataformas generará condiciones para alcanzar mucho más rápidamente los "blancos" que se detecten en el aire, en el mar y en la tierra.

Para los próximos dos años, la Secretaría de Marina contará con equipos de reacción marítima consistentes en lanchas rápidas patrulleras, equipadas con tecnología de punta, radares y motores de gran potencia.

En las fronteras sur y norte, así como en puertos y aeropuertos, llevaremos a su máxima expresión la llamada "Operación Sellamiento", para lo cual la PGR y la nueva Policía Federal Preventiva utilizaremos mejor y más moderna tecnología.

Con esta operación seguimos buscando reducir sensiblemente la introducción de drogas al país por la Península de Yucatán y las fronteras de Chiapas y Tabasco, empujando fuera de nuestro territorio, nuestros mares y nuestro espacio aéreo el trasiego de la cocaína que se produce en Sudamérica.

Toda esta tarea será armonizada y coordinada en un Centro Interinstitucional y Multidisciplinario que permita la toma inmediata de decisiones, la movilización de recursos y el lanzamiento de los operativos, y que se ubicará en la estructura legal de la Procuraduría General de la República.

Para el fortalecimiento del Sistema de Intercepción Terrestre, la PGR ha venido adquiriendo equipos móviles de Rayos X, denominados Movil Search, que tienen capacidad para examinar desde una persona hasta contenedores completos en un tiempo muy breve y con alto grado de efectividad, seguridad y supervisión.

Durante el presente mes de febrero los primeros cinco equipos quedarán instalados en el área de Tapachula, Escárcega, San Pedro Tepanatepec, Nuevo Laredo y Mexicali. Para finales de 1999 esperamos contar con otros ocho equipos de Movil Search, para sumar un total de 13 en el territorio de la República.

Los equipos de Movil Search serán complementados con otros denominados Body Search y Buster.

Durante 1999 y el año 2000, la PGR actualizará sus sistemas de comunicaciones integrándose al Sistema Nacional de Comunicaciones de Seguridad Pública, con lo que esta tarea adquirirá congruencia, modernización y racionalización presupuestal.

Durante este año, los laboratorios de Servicios Periciales de la PGR recibirán un impulso sin precedente que nos colocará dentro de los estándares de los países de mayor desarrollo económico.

Para las funciones propias de la erradicación de cultivos ilícitos que por la vía aérea lleva a cabo la Procuraduría General de la República, se tiene programado que en los próximos dos años se adquieran 24 nuevos helicópteros para completar nuestra flota con un total de 64 equipos.

En el mismo sentido se realizan ya los estudios a fin de tener acceso autónomo a imágenes satelitales y fotografía aérea de precisión, para detectar cultivos ilícitos y verificar su efectiva erradicación.

Durante 1999 todos los elementos de la Policía Judicial Federal y personal de campaña contarán con nuevos uniformes que tendrán características de ser personalizados y por ello identificables individualmente; su imitación será casi imposible y se distinguirán fácilmente de los que porte cualquier otra corporación policiaca. Para ello, el nuevo uniforme será patentado.

Durante 1999, la Secretaría de Gobernación transferirá a la Procuraduría General de la República 310 millones de pesos, como parte de los esfuerzos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con dichos recursos se apoyarán las tareas y adquisiciones a las que ya me he referido, y además serán canalizados en las áreas de capacitación y adiestramiento, equipos de seguridad y compra de vehículos terrestres.

Con el uso de tecnología de vanguardia, la renovación, la capacitación y la supervisión de nuestro personal; la generación de inteligencia policial efectiva que permita dismantelar a las organizaciones criminales así como impedir que laven sus capitales, la PGR

*contribuirá de manera aún más decidida y eficaz en el próximo bienio en el combate que el Estado Mexicano viene realizando en contra del narcotráfico.*

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se manifiesta la necesidad de fortalecer el Estado de derecho que otorga certidumbre y seguridad a la población en el ejercicio y goce de sus derechos y libertades. De tal exigencia se reconoció el imperativo de que las autoridades y los particulares coadyuven al desarrollo y fortalecimiento del mismo. Entre los objetivos que plantea se contempla reforzar las condiciones legales, institucionales y administrativas para formar un ambiente propicio que asegure al individuo la protección de su integridad física y patrimonial, lo cual requiere un esfuerzo sin precedente en materia de prevención del delito.

Por su parte, la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, en atención al Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000 señala como acciones prioritarias de prevención del delito, la celebración de convenios con los gobiernos de los estados y los municipios; el impulso a las campañas de *comunicación social* y el establecimiento de programas de participación ciudadana destinados a este objetivo.

Asimismo, el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, establece las acciones de orientación, prevención y capacitación que en esta materia corresponde coordinar a la Procuraduría General de la República, las cuales incluyen el diseño de programas intra e interinstitucionales y hacen énfasis en la difusión de mensajes de prevención y en la formación de agentes preventivos.

Las acciones de la PGR en el rubro de prevención del delito y de la farmacodependencia, se orientan de acuerdo con las estrategias y lineamientos establecidos en dichos documentos. De esta forma se promueve la participación interinstitucional y social; se impulsan campañas de divulgación que informan a la población nacional acerca de las medidas preventivas contra el delito federal y la farmacodependencia, con la participación de los medios de comunicación; se fortalece la participación ciudadana y se amplía la corresponsabilidad entre las instituciones gubernamentales y los organismos sociales.

En este periodo, se promovió la celebración de convenios de colaboración que permitan sumar recursos, esfuerzos y voluntades para el desarrollo de estrategias, acciones y programas de prevención del delito y de la farmacodependencia; se firmaron convenios



en los estados de México, Aguascalientes, Colima, Tabasco, Veracruz y el Distrito Federal. También se firmaron convenios con escuelas de educación superior, tanto públicas como privadas, para la prestación del servicio social en la PGR, en los estados de México, Aguascalientes, Guerrero, Hidalgo y Morelos.

En las entidades federativas se contó con el patrocinio de 43 empresas y organizaciones sociales que apoyaron con la reproducción de 14 mil 665 carteles, 10 mil 200 trípticos y 20 mil 427 materiales diversos.

De enero a junio, se distribuyeron en toda la República 29 mil 778 carteles; 67 mil 457 trípticos y 93 mil 376 materiales diversos de difusión. Los carteles fueron colocados en lugares estratégicos, como oficinas de atención al público, escuelas, institutos, universidades y hospitales. Asimismo, se distribuyeron los trípticos y materiales diversos durante las conferencias, pláticas y foros de prevención de la farmacodependencia.

Se obtuvieron patrocinios para la publicación de carteles en medios de comunicación impresos, lo que reforzó ampliamente las campañas de divulgación, alcanzando cada día una mayor cobertura nacional. En 106 periódicos y 17 revistas, se publicaron carteles en materia de prevención de la farmacodependencia, con un tiraje de 12 millones 852 mil 520 y 824 mil 500 ejemplares, respectivamente.

Con el propósito de orientar e informar a la población respecto a los programas de prevención de delitos federales, especialmente de prevención de la farmacodependencia, se realizaron 961 reuniones de información con un total de 104 mil 165 asistentes, a los que se les impartieron pláticas y se les proyectaron videos relativos al tema, para posteriormente abrir espacios de discusión. En estas reuniones se privilegia la población en edad escolar de planteles de educación básica y media.

De igual forma, con el objeto de informar a la población acerca de las conductas que constituyen delitos federales, incluidos los referidos contra la salud, y orientar respecto de cómo prevenir estos últimos se realizaron 234 foros de prevención en los 31 estados de la República, en colaboración con otras instituciones, en los que se contó con la asistencia de 33 mil 338 personas.

Como una estrategia para informar y formar una conciencia acerca de las graves consecuencias que ocasiona el uso y abuso de drogas en la salud y seguridad de la población, se impartieron cursos de formación de multiplicadores en los que se capacitó a

maestros, padres de familia, alumnos, trabajadores de la salud, de procuración de justicia y en *genera la profesionales de diversas disciplinas, proporcionándoles la información relativa al tema y los elementos pedagógicos necesarios para que, a su vez, puedan impartir pláticas de orientación e información.*

En este sentido, se ofrecieron 62 cursos a 4 mil 677 personas, quienes asumieron el compromiso de replicar los conocimientos adquiridos con sus familiares, en escuelas, centros de trabajo y comunidades.

Se impartieron cursos de formación de multiplicadores a personal policial en Jalisco y Querétaro, en atención a la solicitud de las autoridades correspondientes. De esta forma, en coordinación con el Instituto Permanente de Capacitación de la Dirección de Seguridad Pública de Zapopan, Jal., se impartieron dos cursos al personal integrante del Escuadrón de Rescate y Operaciones Especiales. Con la colaboración del Centro de Capacitación Policial de Querétaro, se impartió el curso-taller para la atención y manejo de detenidos adictos.

Asimismo, se asesoró a 230 personas que acudieron a solicitar información a esta institución, acerca de temas relacionados con los riesgos jurídicos, de salud y sociales que conlleva la posesión y consumo de drogas ilícitas.

En canales de televisión y estaciones de radio locales, se transmitieron 180 mensajes de prevención de la farmacodependencia, mediante promocionales y entrevistas en las que se abordó la temática.

Se continuó promoviendo el programa preventivo Unidad Deportivo-Recreativa(UDR), a la fecha están operando seis Unidades en Baja California, Chihuahua, Jalisco, Sinaloa, Yucatán y Distrito Federal.

La Procuraduría General de la República promueve el empleo de medios alternativos culturales y recreativos para la difusión de mensajes en materia de prevención de la farmacodependencia, como son las obras de teatro, los conciertos, el teatro guiñol, la pinta de bardas, las marchas y algunos eventos deportivos. A estas acciones se incorporan las actividades de información, orientación y capacitación, propiciando una buena aceptación de los mensajes y reforzando la reflexión acerca del problema. Durante este periodo, en diversas entidades federativas se efectuaron 113 eventos de este tipo, dirigidos a 57 mil 125 personas.

Como ejemplo de estas acciones en Colima, en el marco de la campaña Amigos Contra las Adicciones, se realizaron torneos deportivos y eventos recreativos; en Baja California, se realiza mensualmente el festival Tijuana Cultura sin Adicciones.

En respuesta a la convocatoria para el Primer Concurso Nacional de Historieta y Caricatura sobre la Lucha contra el Uso Indebido de Drogas, emitida en noviembre de 1998, se recibieron 908 trabajos de 560 participantes. El 9 de febrero se llevó a cabo la ceremonia de premiación en las instalaciones de la Escuela Nacional de Artes Plásticas, División Estudios de Posgrado (San Carlos), presidida por el Procurador General de la República, licenciado Jorge Madrazo, quien hizo entrega de seis premios y 12 menciones honoríficas, para posteriormente inaugurar la exposición con 38 de los mejores trabajos del concurso, incluyendo a los premiados, la cual se presentó en esa escuela del 9 al 12 de febrero.

Dicha exposición estuvo en el Patio de Juristas del edificio sede de la PGR del 9 al 26 de marzo, durante su permanencia se llevaron a cabo 26 visitas guiadas a las que asistieron mil 20 estudiantes de nivel medio y medio superior, a quienes se les impartieron pláticas informativas acerca de las funciones y ámbito de competencia de la institución, así como de prevención de los delitos federales y farmacodependencia. También se les proporcionaron materiales informativos y de difusión, como trípticos, carteles, camisetas y fichas filatélicas alusivos al Día Internacional de la Lucha Contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas.

Esta muestra también se presentó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; en la Casa de Cultura de Tlalpan; en la Secretaría de Gobernación y en el Pasaje Zocalo-Pino Suárez del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

Con motivo de la conmemoración del 26 de junio Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, este año el acto oficial se realizó en la Secretaría de Gobernación, evento en el que se canceló el timbre postal y se presentó el billete de lotería alusivos a ese día; ahí mismo se presentó la muestra del Primer Concurso Nacional de Historieta y Caricatura sobre la Lucha contra el Uso Indebido de Drogas.

Asimismo, se llevó a cabo la Primera Carrera Atlética Nacional Todos juntos a prevenir el delito, todos juntos contra las drogas, con la participación de más de 14 mil competidores

a nivel nacional, con una excelente respuesta a la convocatoria de la institución, destacando las justas atléticas del Distrito Federal, así como las de Baja California, Durango, México, Guanajuato, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa y Veracruz.

Se participó en la Semana de Seguridad Escolar en la Delegación Azcapotzalco del 22 al 26 de febrero, con la instalación de un stand en el que se proporcionó información y orientación acerca de prevención de la farmacodependencia a mil 323 alumnos de preescolar, primaria y secundaria.

En el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Ciudad de México, se participó con la instalación de un stand en la IX Semana de la Campaña de Prevención del Uso de Drogas y del Abuso del Alcohol y Tabaco, del 22 al 26 de marzo, en el que se proporcionó orientación e información acerca de prevención de la farmacodependencia a mil 170 alumnos.

Con el propósito de conocer y evaluar la percepción de la población acerca de la problemática del uso indebido de drogas, la Dirección de Prevención del Delito lleva a cabo el análisis semiológico de cada uno de los trabajos recibidos para el Primer Concurso Nacional de Historieta y Caricatura sobre la Lucha contra el Uso Indebido de Drogas, lo que reforzará la orientación de los mensajes preventivos.

Por lo que se refiere a la atención de farmacodependientes, a nivel nacional se derivaron a distintos centros de tratamiento acordes con su problemática, a 9 mil 553 adictos liberados por el agente del Ministerio Público de la Federación o que acudieron en forma voluntaria a esta institución, contando con el apoyo de un equipo multidisciplinario conformado por médicos psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales y abogados.

En conferencias, pláticas y foros de prevención, y mediante material impreso de difusión, se dio a conocer a la población el Programa de Informe Ciudadano, a través del cual se puede dar parte acerca de la comisión de delitos federales, incluyendo los delitos contra la salud, exhortando a denunciar de manera anónima los casos de personas que trafiquen y/o vendan drogas. Como resultado de esta acción, se atendieron a nivel nacional mil 547 informes, presentados a través del sistema larga distancia sin costo 01-800-00-252-00, así como por correo, correo electrónico y personalmente.

En cumplimiento del Convenio celebrado entre la PGR y la PGJDF, en la Agencia Especializada en Delitos contra la Salud se aplicó el esquema de atención a farmacodependientes que opera en el edificio de la Policía Judicial Federal. Se atendió a 4 mil 736 personas detenidas, de las cuales 3 mil 486 fueron canalizadas para su tratamiento.

En el marco del Plan General de Erradicación de Cultivos Ilícitos, durante el primer semestre de 1999 se elaboraron 12 programas ordinarios correspondientes a la primera y segunda quincena de cada mes, así como el sub programa estratégico de erradicación de cultivos de marihuana y se continúa con el Operativo Libélula I y II.

La Dirección General de Erradicación de Cultivos Ilícitos, durante este periodo, elaboró 24 informes en coordinación con la Policía Judicial Federal Antidrogas, 24 con la Dirección General de Intercepción y 24 con la Secretaría de la Defensa Nacional; a fin de coadyuvar a las tareas establecidas en el plan, así mismo, se establecieron seis acuerdos de coordinación con la SDN para la destrucción de cultivos de estupefacientes.

La Fuerza de Tarea de Intercepción Aérea, Marítima y Terrestre recibió 84 alertas y atendió 11 operativos designados por el CENDRO y ningún lanzamiento.

Resultado del Esquema de Vigilancia Permanente, se efectuó la inspección de 296 mil 421 vehículos en puntos de revisión y control carreteros, se inspeccionaron 27 mil 914 aeronaves y 326 mil 420 paquetes en bodegas fiscales procedentes de Centro y Sudamérica. En los principales puertos del país se llevó a cabo la revisión de 3 mil 880 embarcaciones, 56 mil 375 contenedores y 64 palletes y atados.

La Unidad Canina operó con 332 Binomios Sensores en 519 puntos operativos.

En el desarrollo de acciones para la persecución de delitos contra la salud, delitos conexos como el tráfico de armas, desvío de precursores químicos y lavado de dinero; se cumplieron cuatro ordenes de aprehensión; 51 ordenes de localización y presentación, y se llevaron a cabo 81 investigaciones derivadas de las órdenes de trabajo del CENDRO y de Denuncia Ciudadana.

De acuerdo al Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas, la Fiscalía aseguró de enero a junio del presente año, 931.97 kg., de cocaína; 53 mil 405.87 kg., de marihuana; 22.93 kg., de semilla de marihuana; 0.0060 kg., de hashis; 105.42 kg., de

goma de opio; 11.48 kg., de heroína; 5.31 kg., de metanfetaminas; 562.95 kg., de anfetaminas y 60 mil 907 pastillas psicotrópicas. Por otra parte, incautó 170 vehículos; tres embarcaciones y una aeronave; 61 armas de fuego; mil 473 municiones y logró la detención de 529 presuntos narcotraficantes de nacionalidad mexicana y 21 extranjeros.

En acciones de erradicación de cultivos ilícitos, destruyó 21 mil 17 plantíos de marihuana en una superficie de 2 mil 446.75 hectáreas y destruyó 21 mil 722 plantíos de amapola en una superficie de 2 mil 425.32 hectáreas.

Se integraron mil 21 expedientes de averiguaciones previas en el Distrito Federal, Tijuana , Baja California, y Sonora; 266 expedientes en las delegaciones de Tapachula, Chiapas, y Sinaloa-Nayarit; 361 actas circunstanciadas; 143 expedientes de seguimiento de procesos penales y 217 expedientes de seguimiento a juicios de amparo.

Dentro del Programa de Atención a la Denuncia Ciudadana, en éste periodo se recibieron 625 denuncias y se llevaron a cabo tres campañas informativas acerca de éste.

Para fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación para el combate a las drogas, la FEADS participó en 21 eventos nacionales e internacionales.

Se llevaron a cabo 36 cursos de capacitación a manejadores caninos y seis cursos de capacitación al personal operativo en la utilización de los recursos de radiocomunicación.

De enero a junio de 1999, la FEADS, a través de la Dirección del Programa de Atención a la Denuncia Ciudadana impartió pláticas de prevención a la farmacodependencia en 41 planteles educativos de nivel medio y medio superior con la participación de 4 mil 948 alumnos y 549 docentes. En este sentido, se emprendieron intervenciones de prevención con 900 niños de educación preescolar y primaria.

Se distribuyeron 10 mil 410 trípticos de prevención a la farmacodependencia y denuncia ciudadana y 780 manuales a jóvenes, docentes y responsables de familia. Asimismo, se proporcionó asesoría e información personalizada referente a adicciones a público en general.

También, se participó en la presentación del CD-ROM Bibliografía sobre Adicciones en el CONADIC y en la premiación del concurso de caricatura sobre prevención de la farmacodependencia.

Relativo a las pláticas de prevención, se impartieron en el Instituto Mexicano del Seguro Social con la participación de 76 funcionarios; en la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad con la asistencia de 22 funcionarios y en la Academia Estatal de Policía de Cuautla, Morelos, para 42 policías.

Se impartieron cuatro Cursos de Formación de Multiplicadores sobre Prevención a la Farmacodependencia a 55 docentes de la Dirección General de Educación Tecnológica e Industrial (DGTI), a 18 docentes del Instituto Tecnológico América Latina, a 50 funcionarios públicos del Programa de Atención a la Farmacodependencia del Gobierno del Distrito Federal en la Delegación Venustiano Carranza y a 154 docentes de la Universidad Pedagógica Nacional en la Ciudad de Nuevo Laredo, Tamaulipas.

Asimismo, se impartió el Curso de Prevención de la Farmacodependencia a 17 agentes de la policía judicial federal antidrogas, aspirantes a manejadores caninos y un Ciclo de Pláticas de Prevención a la Farmacodependencia en las instalaciones de la FEADS.

Finalmente, se participó en los eventos conmemorativos del 26 de junio, Día Internacional de la Lucha Contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, en la Secretaría de Gobernación y en la Carrera Atlética del Estudiante (PGR), efectuada en la 2ª Sección del Bosque de Chapultepec.

Durante el primer semestre de 1999, aseguró 2 mil 44 kg., de cocaína; 0.0172 kg., de crack; 301 mil 220.95 kg., de marihuana; 337.92 kg., semillas de marihuana; 199.25 kg., de goma de opio; 3.84 kg. de semillas de amapola; 98.31 kg., de heroína; 1.13 kg., de morfina; 80 kg., de metanfetaminas; 0.0149 kg., de anfetaminas; 366.54 kg., de efedrina; 309.41 kg., de pseudoefedrina y 653 mil 746 pastillas psicotrópicas. Por otra parte, incautó mil 214 vehículos; nueve embarcaciones y 10 aeronaves; 368 armas de fuego; 15 mil 281 municiones y detuvo a 3 mil 981 presuntos narcotraficantes de nacionalidad mexicana y 65 extranjeros.

En acciones de erradicación de cultivos ilícitos, destruyó 136 plantíos de marihuana y 73 plantíos de amapola, erradicando 33.07 hectáreas de marihuana y 13.05 hectáreas de amapola.

Como parte del análisis y seguimiento de la situación nacional del fenómeno de las drogas en el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), de enero a mayo, se integraron diversos documentos y diagnósticos, se actualizaron las 31 carpetas estatales y la del Distrito Federal. Se elaboraron 13 documentos de análisis de situación y siete en el ámbito jurídico.

Como parte del seguimiento de los compromisos internacionales adquiridos por México se integraron 15 informes relativos a los mecanismos de cooperación para el control de drogas, así como 45 documentos para el desarrollo de lineamientos en la materia.

Como parte de la coordinación del Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000 (PNCD), se integró el Programa de Trabajo 1999, el Informe y Nota Evaluatoria de Seguimiento y Evaluación, El Esfuerzo de México en el Control de Drogas 1998, se actualizó el informe sexenal diciembre de 1994 a diciembre de 1998 y se actualizó el informe correspondiente de enero a mayo de 1999.

Para el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación del PNCD, se efectuaron 19 reuniones de trabajo, entre ellas la del Grupo de Control de Drogas (GCD) el día 18 de marzo y tres reuniones con el Grupo de Enlaces Sectoriales, el 20 de abril, el 20 de mayo y el 30 de junio.

Se integraron los informes de seguimiento del programa de trabajo, además de diversas presentaciones gráficas acerca del Narcotráfico y temas relacionados con éste.

El Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD) procesó los registros de información, elaboró y distribuyó reportes especiales, semanales, mensuales, trimestrales y el Anuario Estadístico 1998, así como informes del tráfico de armas.

Se concluyó el catálogo de clasificación de precursores y sustancias químicas para el funcionamiento del Subsistema de Precursores Químicos. Se elaboraron 16 documentos del análisis de información del Sistema Hemisférico de Información (HONLEA).

Como parte de la ejecución del combate al narcotráfico, se coordinó y dio seguimiento a 14 operativos de intercepción de vuelos ilícitos provenientes del extranjero y 38 locales,



13 operativos especiales en el ámbito marítimo provenientes del extranjero y 30 en puertos y costas nacionales. Se elaboraron 72 documentos de análisis, control y seguimiento del transporte marítimo de mercancías; seis de la estadia de contenedores en terminales marítimas. Asimismo se dio seguimiento a seis operativos de intercepción terrestre.

Se intercambió información con capitánias de puertos para la correcta identificación de embarcaciones y buques pesqueros relacionados con el tráfico ilícito de drogas.

Para la investigación de delitos conexos al narcotráfico se emitieron 12 reportes de inteligencia a diversas dependencias operativas nacionales e internacionales.

Respecto al operativo denominado Operación Candado a partir del 2 de febrero de este año, presenta un nuevo enfoque en la revisión de mercancías en estaciones ferroviarias y puntos intermedios considerados como estratégicos en el tráfico de drogas. Bajo esta modalidad se efectuaron 75 reportes de revisión.

Se colaboró en el intercambio de información para incrementar la vigilancia en las zonas impactadas por el tráfico de estupefacientes, elaboró 376 documentos de identificación de vehículos terrestres; 19 sobre el análisis de operativos coordinados; 31 documentos de coordinación interinstitucional para reforzar la intercepción aérea, marítima y terrestre; 387 informes del análisis y difusión de la actividad aérea sospechosa en la frontera norte del país; 10 informes para el fortalecimiento de la coordinación con las dependencias nacionales relacionadas con el transporte aéreo, marítimo y terrestre; 15 informes de recopilación, análisis y difusión de las aeronaves involucradas y/o sospechosas en actividades aéreas ilícitas, y se realizaron 19 reuniones de coordinación y análisis colegiado de operaciones con el Grupo de Enlaces Operativos, así como dos documentos del estudio de campo acerca de la producción de drogas en el territorio nacional.

Como parte de la persecución de delitos federales, se integraron 485 informes de intercambio de información y 22 informes de las reuniones con unidades de la PGR, dependencias, organismos internacionales y otros países y 49 informes de verificación de campo. Se atendieron 145 informes de denuncia ciudadana acerca del tráfico de drogas en el Distrito Federal.

Asimismo, se celebraron 41 reuniones de trabajo orientadas a promover el intercambio de información con la FEADS, dependencias externas, organismos internacionales y otros

países, sobre el tráfico de armas, municiones, explosivos, precursores esenciales, mezclas y laboratorios clandestinos utilizados en la elaboración de drogas sintéticas.

En materia de extradiciones, en el primer semestre de este año se continuó cumpliendo con la atención de las extradiciones originadas en la comisión de delitos de narcotráfico y delitos conexos. En este sentido, se logró la entrega a los Estados Unidos de América de Tirso Angel Robles, William Brian Martin y Wayne Lewis Thomas, quienes fueron solicitados por ese país con motivo de delitos contra la salud, y se recibió a Alfredo Hodoyán Palacios, individuo solicitado por México a aquél país, vinculado con el Cártel de Tijuana.

Adicionalmente, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, se mantuvo la defensa jurídica de las resoluciones en que dicha dependencia concedió la extradición a los Estados Unidos de América de importantes narcotraficantes de nacionalidad mexicana, las cuales fueron impugnadas en vía de amparo. A la fecha destacan los casos de Everardo Arturo Páez Martínez (Cártel de Tijuana), Jaime Arturo Ladino Ávila (Cártel de Colima), Juan Salinas Martínez, Miguel Ángel Martínez Martínez y los hermanos José de Jesús y Luis Ignacio Amezcua Contreras (Cártel de Colima); todos ellos permanecen en los centros de reclusión del país.

Por lo que hace a los delitos contra la salud y delitos conexos, cometidos en el extranjero por mexicanos, la Fiscalía Especializada para la atención de delitos cometidos en el extranjero de la propia Subprocuraduría, continuó trabajando en la integración de las averiguaciones previas relativas a los ilícitos atribuidos a Javier Rivera Hernández, Héctor Hernández Ríos, Mario Hernández Ríos y Jesús Ocampo. Asimismo, ejerció las atribuciones inherentes al Ministerio Público de la Federación en el proceso penal iniciado con base en el artículo 4° del Código Penal Federal en contra de César Jaime Castro Medina, alias "El Jaimillo", el cual se encuentra en etapa de instrucción.

Por otra parte, en el primer semestre de 1999 la Subprocuraduría participó en 16 reuniones internacionales bilaterales y multilaterales en las que se abordaron temas vinculados con el problema del combate al narcotráfico y delitos conexos. Son de destacarse los siguientes puntos:

1. Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM).

En la quinta reunión del grupo de trabajo del MEM, celebrada en la Ciudad de Washington D. C. del 3 al 5 de mayo de 1999, se establecieron como indicadores que servirán para la evaluación, a partir del año 2000, las siguientes metas:

- Optimizar la estrategia nacional, esto es, contar con un marco guía para todas las actividades antidrogas, así como con un sistema nacional para la recopilación y el análisis de información sobre drogas.
- Prevenir el consumo de drogas y tratar a los farmacodependientes;
- Reducir la producción de drogas;
- Mejorar el control de drogas y las medidas relacionadas, y
- Estimar el costo que el problema de las drogas representa para los países.

2. En el marco del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) son de destacarse:

a) La reunión celebrada en Mérida, en febrero de 1999 sobre Mediciones de Efectividad de la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas México—Estados Unidos, en la que se acordaron las metas, objetivos y parámetros de medición de los 16 puntos de alianza de la estrategia bilateral.

b) El seguimiento de las Reuniones del Grupo Bilateral México-Estados Unidos, para el Control de Precursores Químicos.

Durante la Reunión del Grupo Bilateral se llegaron, entre otras, a las siguientes conclusiones:

- \* México analizará el formato multilateral de reporte de sustancias químicas.
- \* México analizará la contra propuesta de Memorándum de Entendimiento en materia de Precursores Químicos y Productos Químicos Esenciales, a efecto de concretar el primer proyecto a discutirse en el mes de septiembre próximo.
- \* Los representantes de la DEA, junto con la Secretaría de Salud, elaborarán un informe sobre la problemática relativa al desvío de productos farmacéuticos de México a Estados Unidos de América.

3. 1 Reunión del Comité México-República Dominicana de Cooperación contra el Narcotráfico, la Farmacodependencia y sus Delitos Conexos, celebrada el 19 de febrero de 1999, en el marco de la II Reunión Mixta Intergubernamental entre los dos países.

Entre los acuerdos logrados en la Reunión están:

En materia de narcotráfico, fortalecer y favorecer el intercambio de información y los mecanismos de cooperación que contribuyan a enfrentar el tráfico de estupefacientes, la farmacodependencia y sus delitos conexos, en especial el crimen organizado, el desvío ilícito de precursores químicos, los delitos de lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas.

La Delegación Mexicana dejó constancia de la importancia que representa para la cooperación bilateral la pronta ratificación por parte del Gobierno de la República Dominicana del Convenio de Cooperación en Materia de Combate al Narcotráfico Ilícito, Abuso de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos, suscrito en agosto de 1997 entre ambos gobiernos. Al respecto, recordó que el Gobierno de México ratificó dicho instrumento el 26 de noviembre de 1997. Por su parte, la Delegación de la República Dominicana expresó su voluntad de realizar todas las acciones necesarias para la ratificación de dicho convenio a la brevedad

Por otra parte, en materia de combate al narcotráfico, extradición y asistencia jurídica mutua en materia penal, México celebró los instrumentos jurídicos siguientes:

- Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Costa Rica sobre Ejecución de Sentencias Penales, suscrito el 15 de enero de 1999.
- Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Rumania en Materia de Cooperación para el Combate al Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos, suscrito el 19 de mayo de 1999.
- Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal, suscrito el 10 de junio de 1999.

Asimismo, en el semestre que se informa se iniciaron negociaciones respecto de los siguientes instrumentos jurídicos internacionales:

- Proyecto de Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Bulgaria en Materia de Combate al Tráfico Ilícito y Abuso de Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Control de Precursores Químicos y Delitos Conexos.
- Proyecto de Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Bélgica sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal.

Conforme a las disposiciones vigentes se continuó participando en el proceso de depuración de los elementos de la Policía Judicial Federal y demás servidores públicos de la Procuraduría General de la República que no cumplen con los requisitos para ingresar y permanecer en la institución.

Esta acción representa una de las prioridades para alcanzar los objetivos fijados en el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia y en el Programa Nacional para el Control de Drogas, que incluyen la necesidad de lograr la profesionalización, dignificación y moralización de los servidores públicos que tienen a su cargo la procuración de justicia, principios particularmente relevantes tratándose de quienes intervienen en la lucha contra el narcotráfico.

A raíz de la entrada en vigor del Decreto de reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1997, se aplicaron los exámenes a que se refiere el artículo 11 bis-1 y 11 bis-2 del citado reglamento al personal adscrito a la FEADS, lo que provocó el inicio del procedimiento de remoción a que se refieren los artículos 52 fracción II y 54 de la Ley Orgánica de la Institución por parte de los Comités de Zonas del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación. Las resoluciones dictadas en estos procedimientos fueron objeto de interposición de 41 juicios de amparo, de los que al 30 de junio último se resolvieron 4 y 37 continúan en trámite.

Dentro del proceso de selección de los aspirantes a agentes de la Policía Judicial Federal, se mantuvo la aplicación del examen del polígrafo, y aquellos alumnos que no lo aprobaron fueron dados de baja del curso correspondiente, por el Instituto de Capacitación. En contra de estas resoluciones los afectados promovieron al 30 de junio pasado 63 juicios de garantías en defensa de sus intereses. De ellos se resolvieron 35, permanecen 8 en trámite, existiendo 20 casos en los que se interpuso el recurso de revisión.

Para verificar que el personal de la Institución no tiene el hábito del consumo de drogas, se aplicó el examen antidoping. En contra de aquéllos que resultaron positivos en dicho examen la Contraloría Interna inició el procedimiento administrativo de responsabilidad, resolviendo sancionarlos con la destitución del cargo. En contra de estas resoluciones los servidores públicos sancionados interpusieron el recurso de revocación ante la misma Contraloría, la demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien, el

juicio de garantías. Al 30 de junio se interpusieron 56 juicios de amparo, de los que se resolvieron 33, permaneciendo 33 en trámite.

Durante el primer semestre de este año se colaboró, en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en la elaboración y posterior aprobación de las siguientes iniciativas de reformas, que aun que se refieren a diversos aspectos del marco jurídico penal mexicano, representan un avance importante en lo que se refiere a la lucha contra el narcotráfico y los delitos conexos, la cual, en más de un caso, generó las modificaciones de que se trata:

1. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Arts. 16, 19, 22 y 123, DOF 08.03.99).

Los objetivos de la reforma son:

- Flexibilizar los requisitos establecidos en los artículos 16 y 19 para obtener una orden de aprehensión o un auto de formal prisión.
- Que sea suficiente acreditar el cuerpo del delito, así como la probable responsabilidad del indicado para obtener el libramiento de una orden de aprehensión.
- Conservar plenamente el equilibrio entre la acción persecutoria de un delito y los derechos de los gobernados.
- Que los delincuentes, sus cómplices y beneficiarios no puedan bajo ninguna circunstancia, gozar del producto de hechos delictivos.
- Crear la figura de aplicación a favor del Estado de los bienes producto del delito como una acción de la que dispone el Estado para que, una vez demostrada la relación causa efecto entre el bien y los elementos objetivos del delito, se transfiera su propiedad en beneficio de la colectividad.
- Facilitar los procedimientos legales para remover los malos elementos de las corporaciones policiacas, cuando no cumplan los requisitos establecidos por las leyes vigentes al momento de su remoción.
- Impedir la reinstalación o restitución de los elementos policiacos que hayan sido removidos de su cargo, cualquiera que sea el juicio medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización.

2. Reforma reglamentaria de los artículos 16 y 19 constitucionales (Cuerpo del delito, DOF 18.05.99).

Como consecuencia de la reforma constitucional, se hizo necesario adecuar el texto de la legislación secundaria al concepto de cuerpo del delito que sustituyó al de elementos del tipo penal. Dentro de los aspectos más relevantes de la reforma destacan:

- Se establecen los requisitos que deberá cubrir el Ministerio Público para ejercitar la acción penal (Art. 134 del Código Federal de Procedimientos Penales), estos son:
  - Acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado;- Expresar sin necesidad de acreditar plenamente:
  - La forma de realización de la conducta; - Los elementos subjetivos específicos; - Las demás circunstancias que la ley prevea; - Las excluyentes del delito se analizarán después de dictado el auto de formal prisión, y - El inculcado podrá acreditar ante el Ministerio Público la inexistencia de los elementos subjetivos del tipo.
- Se reglamenta la negativa de la libertad provisional bajo caución tratándose de delitos no graves (reforma constitucional 03.07.96), para lo cual:
  - Se establecen los supuestos de conducta precedente o circunstancias y características del delito cometido, que sirven como base para establecer que la libertad del inculcado constituye un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

### 3. Reformas al Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales y Ley de Amparo (Miscelánea Penal 97 DOF el 08.02.99)

- Se establece que los instrumentos, objetos y productos del delito serán destinados en beneficio de la procuración e impartición de justicia.
- Se fortalece la facultad del Ministerio Público de la Federación y de los órganos jurisdiccionales en el ámbito federal, para asegurar los instrumentos, objetos o productos del delito.
- Se crea el tipo penal para sancionar a quien desobedezca el mandato de arraigo domiciliario o la prohibición de abandonar una determinada demarcación geográfica, sancionado con una pena de 6 meses a 2 años de prisión y de 10 a 200 días multa.
- Se amplía el concepto de flagrancia para facilitar la actuación del Ministerio Público, a fin de que los autores de delitos puedan ser detenidos dentro de las 48 horas siguientes a la comisión del mismo.
- Se amplió la lista de los delitos graves y se estableció a la tentativa de delito grave como delito grave en sí misma.
- Dentro de la lista de delitos graves se incluyeron, entre otros:

- Posesión de armas de fuego reservadas a las fuerzas armadas (Art. 83, fracción III LFAFE), e - Introducción clandestina de armas de fuego de las que no están reservadas a las fuerzas armadas (Art. 84 bis, primer párrafo LFAFE).

4. En lo que respecta al juicio de amparo, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales se modificó para:

- Establecer que los juicios de amparo en contra de orden de aprehensión serán sobre seídos cuando se dicte el auto de formal prisión, por cambio de situación jurídica. Evitar la anulación de todo lo actuado en el proceso penal por el otorgamiento del amparo en contra de la orden de aprehensión.

Por lo que hace a la procedencia de la suspensión en contra de actos que afectan la libertad personal, la Ley de Amparo se modificó para:

- Establecer los criterios que permitan al juez fijar el monto de la caución, estos son:
  - La naturaleza, modalidades y características del delito;
  - La situación económica del quejoso, y
  - La posibilidad de que el quejoso se sustraiga a la acción de la justicia.
- Además, se establece que la suspensión contra actos que afecten la libertad personal derivados de procedimientos penales, dejará de surtir efectos si el inculpado no compareciere ante la autoridad responsable, dentro del plazo de tres días.

5. Miscelánea Penal 98 (DOF 17.05.99).

- Se establece que la pena de prisión podrá ser de 3 días a 60 años y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión.
- Las penas de prisión se compurgarán en forma sucesiva.
- Se establece un listado de delitos que por su frecuencia, gravedad y daño a la sociedad, hacen improcedente la concesión de los beneficios de preliberación, éstos son, entre otros:
  - Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo;
  - Contra la salud, salvo que se trate de individuos en los que concurren evidente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica; - Homicidio y
  - Operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- Se agregan como delitos graves, entre otros:
  - El de delincuencia organizada, y
  - El desvío de precursores químicos, productos químicos esenciales o máquinas para la producción de narcóticos.



## 6. Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados (DOF 14.05.99)

Dentro de los objetivos y aspectos fundamentales de la Ley son de mencionarse:

- La creación del Servicio para la Administración de Bienes Asegurados (SABA), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, especializado en la administración de bienes asegurados.
- Proporcionar mayor seguridad y certeza jurídicas respecto de la administración y destino de bienes asegurados, decomisados y abandonados a favor del Gobierno Federal.
- Determinar las reglas a las que deberá sujetarse la autoridad para la utilización de bienes asegurados en el combate a la delincuencia.
- Definir el régimen jurídico para la asignación de bienes asegurados, decomisados y abandonados, a favor de PGR y del Poder Judicial de la Federación.
- Establecer las reglas para la compartición de bienes asegurados, decomisados y abandonados con autoridades extranjeras que hubieren colaborado en las investigaciones respectivas.

Que el Ministerio Público y los Jueces conserven plenas facultades para asegurar bienes, sin necesidad de que intervengan en su administración.

## 7. Proyecto de Reglamento de la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos.

Se participó activamente en el análisis, discusión y elaboración del texto legal, para ello:

Se sostuvieron reuniones con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal e instituciones privadas.

Se elaboraron estudios sobre la manifestación del impacto regulatorio de la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos (DOF 26.12.97).

Se analizó el Acuerdo por el que se determinan las cantidades o volúmenes de productos químicos esenciales a partir de los cuales serán aplicables las disposiciones de la Ley.

Se realizó el proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de Comunicaciones y Transportes, de Salud y la Procuraduría General de la República, por el que se determina la información que contendrá la base de datos prevista por la Ley, así como los criterios técnicos para su integración, actualización, consulta y niveles de acceso en la elaboración.

· Se envió el Proyecto de Reglamento a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; se encuentra en trámite de refrendo.

## ANEXO 3

### **Análisis Hemerográfico**

**Romero, Cesar. (1999) "Apoya FBI descertificar a México". En Reforma. Sección Nacional, página 9A. Martes, 9 de marzo de 1999.**

Louis Freeh, director del Buro Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés), apoya la idea de descertificar a México uniéndose a la posición de Thomas Constantine , administrador en jefe de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA por sus siglas en inglés) quien rechazó la certificación debido a la corrupción de las instituciones policíacas mexicanas.

Las dos principales agencias policíacas y de inteligencia de Estados Unidos están en contra de la certificación a México. En cambio las oficinas políticas- el Departamento de Estado y la Oficina Nacional para el Control de Drogas- apoyaron la propuesta que hizo suya Clinton el 26 de febrero pasado.

**Martínez, Hugo. (1999) "Destaca la Interpol acuerdos antinarco de México y Estados Unidos ". En Reforma, página 2A. Miércoles, 21 de abril de 1999.**

Agentes policíacos de países miembros de la Interpol, de Francia, Colombia, España y otras naciones, concluyeron que los acuerdos bilaterales antinarcoóticos de México y Estados Unidos son un ejemplo de estrecha cooperación internacional.

El texto de conclusiones de la V Conferencia Internacional de Tráfico de Cocaína celebrado en Cartagena, Colombia señala que los acuerdos firmados por México y Estados Unidos son dignos de ser tomados como ejemplo por los 177 países miembros del organismo policíaco ya que fomentan los acuerdos bilaterales y multilaterales en la medida de lo posible.

**Melgar, Ivonne. (1999) "Plantean legalizar consumo". En Reforma., página 2A. Miércoles, 21 de abril de 1999.**

En el primer Congreso Nacional de Ciencias Sociales, el pensador francés Edgar Morin planteó que la delincuencia organizada debe afrontarse con una estrategia mundial de legalización del consumo de drogas en todos los países, porque la prohibición empodera a las mafias y corrompe con el narcotráfico a los Estados.

La prohibición ha sido el factor de crecimiento de todas las mafias; quitarla en el caso del acceso a las drogas bajaría su costo, y por tanto la delincuencia y el poder de los narcotraficantes en la corrupción de los Estados.

**Parma, Dante. (1999) "Busca OEA terminar en 2003 con el proceso de certificación". En Reforma. Sección Internacional, página 24A. Viernes, 7 de mayo de 1999.**

Albert Scavarelli, Presidente de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD por sus siglas en español) dijo que la Organización de Estados Americanos (OEA por sus siglas en español) pretende que, una vez aprobada la evaluación multilateral de los esfuerzos antinarcóticos, a partir de del 2003 Estados Unidos dé por finalizado su proceso de certificación.

El funcionario defendió el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM por sus siglas en español) de la OEA como el único proceso de certificación válido en el continente. "No podemos admitir que haya un Juez y parte en el proceso de certificación. El país donde el narcotráfico opera en forma más fácil, porque allí se da el consumo pretende imponer un sistema injusto de sanciones económicas en lugar de ayudar a los programas gubernamentales de cooperación en la lucha contra el narcotráfico".

La mayoría de las naciones del continente americano criticaron el proceso de certificación "Es algo que todos consideran unilateral y creador de tensiones".

Aseveró que aunque se conocen todos los mecanismos económicos y policiales para evitar el tráfico de drogas, el gran problema hoy en día sigue siendo que no existe un instrumento para verificar la eficacia de los mismo. En este sentido, resalto la importancia de crear un fondo, controlado y vigilado por la OEA, destinado a apoyar las oficinas nacionales de Procuración de Justicia.

**Carrillo, Cesar. (1999) "Narcotraficantes de Exportación". En Reforma. Sección Especial, página 6A. Miércoles, 10 de marzo de 1999.**

Los narcotraficantes mexicanos se han lanzado a conquistar los mercados más importantes de Estados Unidos: dominan en Chicago y Los Angeles y ya están en Nueva York, Detroit, Houston y San Francisco entre otros.

La DEA (por sus siglas en inglés) tiene detectados a 28 mexicanos que distribuyen cocaína y marihuana en territorio norteamericano.

En Nueva York, opera el mexicano Rafael Lemus Rodríguez, conocido como "El Raffa" o "Big R", quien distribuye cocaína y marihuana en la zona del Este y Alejandro Madrazo de distribuir heroína también en el Este de Nueva York.

En Texas Carlos Verduzco, o Carlos Ochoa Verduzco quien distribuye cocaína; en los Angeles, California Luzmila Alegría Torres y Martín Chávez Huerta, quienes distribuyen cocaína, metanfetaminas y armas de fuego en el distrito central del Estado. Y por otro lado se encuentra Benjamín Sánchez y Clemente Ortiz Sánchez, quienes se dedican al tráfico de heroína en la región.

En Chicago, Illinois operan Juan Carlos Mota, Ramón Gómez Ríos alias Ricardo García o Heladio Gómez, Gavino Morales García Y Gerardo Elías Favela Rivera y Ruth Galinda o también conocida como Yolanda Contreras, quienes distribuyen cocaína. Y por otro lado Juan Morales o Juan Luis Morales "El Mano" quien domina el distrito Norte de Illinois.

En los Angeles también se encuentra operando Jaime Cuevas Romero, que se dedica a la venta de metanfetaminas, Francisco Quintero o Francisco Sánchez, siendo la competencia de estos los colombianos Jorge Cuan y Oscar Adolfo Garibello.

En Detroit distribuyen cocaína en el Norte de Ohio: Ricardo Moreno "El Ricky"; Pascual Ortega "El Charra" y Carlos A Rizzo, narcotraficante de cocaína en Kentucky; sus competidores son de Nigeria, Jamaica y República Dominicana.

Por último en San Francisco, Jorge Oscar Aguilera Mendoza y Cesar López López distribuyen cocaína, en Seattle, Miguel Angel Mendoza-Albarran y Alfonso Paz Ramirez distribuyen cocaína y metanfetaminas en el Distrito de Oregon; en Phoenix, Fabian

Sandoval Chávez y Hector Macías Morales, el primero opera en Nuevo México en la distribución de heroína.

**Martínez, Hugo. (1999) "Manejan en Estados Unidos el 59% de coca los mexicanos". En Reforma. Sección Nacional, página 2A. Lunes, 3 de mayo de 1999.**

Según la Agencia de Inteligencia de Defensa de Estados Unidos, los narcotraficantes mexicanos introdujeron a ese país el 59% del total de la cocaína durante 1998.

Desde hace décadas, los traficantes de México se han especializado en la transportación de todo tipo de drogas y ahora son comerciantes tanto de cocaína, heroína, metanfetaminas como de marihuana.

Los carteles mexicanos han establecido canales de distribución de drogas desde el Pacífico hasta el medio oeste estadounidense, en donde controlan la venta de cocaína, marihuana, heroína y metanfetaminas de acuerdo con reportes norteamericanos.

**Carrillo, Pablo C. (1999) "Casablanca fue ilegal, denuncian". En Reforma. Sección Nacional, página 6A. Lunes, 1 de marzo de 1999.**

Las esposas de los banqueros acusados del lavado de dinero se unieron para demostrar que éstos fueron obligados a lavar dinero. Diciendo además que este procedimiento no fue lícito.

**González Maribel y Romero Cesar. (1999) "Analiza Estados Unidos negar la certificación". En Reforma. Sección Nacional, página 5A. Domingo, 8 de noviembre de 1999.**

El gobierno de Estados Unidos considera negar la certificación plena a la cooperación del Gobierno de México en la lucha contra el narcotráfico. Tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa se maneja que la descertificación se daría con un "Waiver", es decir una salvedad legal para eliminar por motivos de "vital interés nacional" las sanciones económicas que el Departamento de Estado debería imponer a México.

La DEA (por sus siglas en inglés) presiona por la obtención de resultados en temas como corrupción, extradiciones y desarticulación de cárteles.

Fernando Solana, actual Senador señaló: "La certificación se ha convertido en un instrumento de presión diplomática por parte de Estados Unidos, que es el centro promotor de la producción y consumo de drogas. Cuando vienen estos tiempos, de finales de año, empiezan las presiones y la amenaza de la decertificación".

Aunque formalmente el Gobierno mexicano asegura que no le importa que Estados Unidos lo certifique o no, fuentes de alto nivel advirtieron que una descertificación se interpretaría como una mala nota a la cooperación en el combate a las drogas.

De acuerdo con fuentes especializadas en el tema en los dos países, los argumentos de peso para una posible descertificación con reserva son tres:

1. La "corrupción endémica" que según el Departamento de Estado y asesores de la Cámara de Diputados de Estados Unidos cobijan al negocio de las drogas en México. "Los problemas en la Procuraduría mexicana y el Ejército parecen ser realmente profundos", dice un ex funcionario de inteligencia estadounidense, a condición de que se reserve su identidad.

2. Los impedimentos a la extradición. Detenidas en diversos procesos judiciales, las solicitudes de extradición de narcotraficantes mexicanos como Oscar Malhebe y los hermanos Amezcua son consideradas por el "Zar antidrogas" Barry McCaffrey como un asunto de máxima prioridad. Entre tanto, en México los abogados de los narcotraficantes se organizan para impedirlos y ya lograron hacerlo en el caso de Malherbe con base en una argucia legal.

3. El incompleto dismantelamiento del Cártel de Juárez. Tras casi 20 años en que los cárteles colombianos dominaron el mercado mundial de cocaína, la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA por sus siglas en inglés) coloca a las organizaciones mexicanas como actores principales del negocio de las drogas.

Luego de una ofensiva de más de una década contra los Cárteles de Medellín y Cali, el Cártel de Juárez es el nuevo objeto central de la guerra antidrogas de las agencias estadounidense y exigen resultados antes de finalizar el año.

**Martínez, Hugo. (1999) "Medirán avances en lucha antinarcos". En Reforma. Sección Nacional, página 4A. Miércoles, 17 de febrero de 1999.**

Establece México y Estados Unidos criterios para evaluar estrategia bilateral para el combate a las drogas.

A partir de agosto del año en curso, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Gobernación serán responsables de impedir, detectar y penalizar cualquier acto de corrupción en las acciones de la lucha contra el tráfico de drogas, establece un documento firmado por los gobiernos de México y Estados Unidos.

El documento, titulado: Mediciones de Efectividad de la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas Mexico-Estados Unidos , fue suscrito por ambos gobiernos durante la reunión en esta ciudad de los presidentes Clinton y Zedillo.

Dicho documento consta de 119 cuartillas y entre otras cosas señala cómo medirán los gobiernos la efectividad del combate al narcotráfico. Este documento es la última de cuatro iniciativas rectoras de los esfuerzos binacionales para contrarrestar la amenaza de la producción, tráfico y consumo de estupefacientes.

#### **Metas de la estrategia bilateral**

El documento Mediciones de Efectividad de la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas México-Estados Unidos fija metas para cada uno de los 16 objetivos de la Alianza contra las Drogas, Establecida en 1997.

1. Reducir consumo de drogas que incluye el intercambio de reportes semestrales sobre el abuso de drogas en cada país.
2. Reducir la producción y distribución de drogas.
3. Reorientar esfuerzos de procuración de justicia. Incluye que los gobiernos capaciten al personal de procuración de justicia.
4. Fortalecer cooperación.
5. Evitar que fugitivos escapen de un país a otro mejorando los procedimientos de extradición.
6. Lucha contra el tráfico de armas.
7. Trabajar en la creación de un acuerdo hemisférico estableciendo un comité consultivo para el año 2,000.

8. Ayudar al éxito de la asamblea antidrogas de la Organización de Naciones Unidas de 1998, desarrollando programas para informar sobre el control de drogas.
9. Lucha contra la corrupción.
10. Fortalecer cooperación y aumentar seguridad.
11. Control de precursores químicos.
12. Lavado de dinero, incrementando información.
13. Aseguramiento de bienes a narcos.
14. Incrementar capacidad de intercepción de cargamentos de droga.
15. Capacitación; aplicando en marzo de 1999 un programa de capacitación bilateral.
16. Facilitar el intercambio de información otorgando confidencialidad.