



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLÁN

**“EL RÉGIMEN INTERNACIONAL PARA LA SUPRESIÓN
DEL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y
SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS VÍA MARÍTIMA
EN EL HEMISFERIO. 1998-2008.”**

T E S I S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

L I C E N C I A D A E N

RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

CLAUDIA AGUEDA SALDAÑA GÓMEZ

ASESOR: DR. MARIO CRUZ CRUZ

MÉXICO D.F.

OCTUBRE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mis padres por su incansable apoyo para mi desarrollo personal y profesional, y a mis hermanos por su compañía y cariño.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a los profesores de la Escuela de Estudios Profesionales Acatlán por haberme brindado la oportunidad de formarme como profesionista con conocimientos sólidos que me han ayudado a conducirme con ética y valores a lo largo de mi desarrollo profesional.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1
Capítulo 1. Cooperación, Regímenes Internacionales y Soberanía	6
1.1 Definición de cooperación y regímenes internacionales	6
1.2 Perspectivas teóricas sobre regímenes internacionales	12
1.3 La cooperación internacional en materia de seguridad para el combate de actividades delictivas	19
1.4 Interdependencia internacional y soberanía	23
Capítulo 2. El régimen de cooperación internacional para la lucha contra el tráfico marítimo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas	27
2.1 Antecedentes de cooperación internacional contra el tráfico marítimo de drogas	31
2.2 El régimen actual de cooperación internacional para la supresión del tráfico marítimo de drogas	37
2.2.1 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982	37
2.2.2 Convención de Viena de 1988 (Artículo 17)	40
2.2.3 Propuestas multilaterales, regionales y bilaterales para la aplicación del artículo 17 de la Convención de 1988	43
Capítulo 3. La participación del gobierno de los Estados Unidos en la definición del régimen de cooperación contra el tráfico ilícito de drogas por vía marítima	56
3.1 La política de los Estados Unidos para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en el mar y su proyección en foros internacionales	56

3.2	Acuerdos bilaterales suscritos en la materia por el Gobierno de los Estados Unidos	73
3.3	La posición de México en torno a los alcances de los mecanismos de cooperación suscritos en la materia por Estados Unidos	82
	Conclusiones	93
	Glosario de Términos y abreviaturas	103
	Bibliografía	110
	Anexo I	
	Acuerdos en materia de procuración de justicia para la intercepción marítima de estupefacientes, firmados por el Gobierno de los Estados Unidos, hasta el mes de agosto de 2005	120
	Anexo II	126
	Memorandos de Entendimiento suscritos por el Gobierno de los Estados Unidos para la supresión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por mar	
	Anexo III	127
	Iniciativa para la Proliferación de la Seguridad en embarcaciones (PSI, por sus siglas en Inglés)	

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación es de carácter descriptivo y, por tanto, tiene como principal objetivo señalar las características más relevantes del régimen internacional para el control del tráfico marítimo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, con especial énfasis en los mecanismos que se han desarrollado durante los últimos diez años en el Hemisferio.

En este sentido, se describen los principios de los acuerdos existentes en la materia, retomando las principales variables de los mismos, tales como la visita para revisar embarcaciones sospechosas de trasladar drogas en la zona de alta mar; la persecución de naves; la participación de agentes extranjeros en buques de vigilancia marítima; operaciones conjuntas; sobrevuelo del espacio marítimo; órdenes de aterrizaje y patrullaje en aguas nacionales de otro Estado.

Para el cumplimiento de los objetivos de esta investigación, se incluyeron distintos apartados cuyo volumen de información determinaron que el trabajo se extendiera, excediendo los parámetros establecidos para una tesina convencional, por lo que este estudio presenta características metodológicas que son propias de una tesis para la obtención de grado.

El tema se seleccionó por considerarse que contribuye al estudio de los regimenes internacionales en materia de seguridad, tema que a mi juicio ha sido poco abordado en los estudios académicos de relaciones internacionales.

Si bien el tráfico ilícito de drogas por vía marítima es un tema que ha sido referido como parte del problema de la producción, tráfico, distribución y consumo de los diferentes tipos de drogas ilícitas, considero que este tema no ha sido estudiado a profundidad desde el punto de vista de su impacto a nivel de la cooperación internacional que supone la solución de este problema, mismo que por su naturaleza excede los ámbitos de competencia de los países.

Durante los últimos años se ha observado en forma creciente el uso de embarcaciones comerciales, pesqueras y de recreación para el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Informes elaborados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), indican que el tráfico marítimo es uno de los métodos más utilizados de forma efectiva por las organizaciones delictivas para el envío de drogas a través de diferentes regiones del mundo.

El tráfico marítimo incluye dos modalidades de operación: el tráfico en contenedores y el tráfico en compartimientos de embarcaciones construidas ó habilitadas para ocultar los cargamentos de drogas, tales las lanchas y submarinos y semi-sumergibles. En el primer caso, la droga es transportada en contenedores de uso comercial cuya inspección se realiza en los puertos de arribo o destino de los contenedores; en el segundo caso, las organizaciones dedicadas a esta actividad ilícita evitan llegar a los puertos donde las embarcaciones pueden ser inspeccionadas, lanzando la droga en alta mar para que sea recogida por lanchas rápidas y trasladada a puntos cercanos de las playas. En este contexto, los gobiernos han planteado la necesidad de llevar a cabo operaciones de inspección marítima fuera del mar territorial.

El uso de esta modalidad de tráfico ilícito se ha facilitado debido a diferentes factores, tales como el incremento de los intercambios comerciales internacionales a través de diferentes regiones, y la falta de controles por parte de países con escasos recursos para detectar esta forma de tráfico. De tal forma, el tráfico marítimo de drogas ilícitas se plantea como una modalidad que afecta la seguridad nacional tanto de los países productores como a los de tráfico y de consumo.

Para combatir esta problemática, los gobiernos han establecido un régimen de cooperación internacional dirigido a la supresión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por vía marítima. El actual régimen tiene su base jurídica principal en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 del 10 de abril de 1982 o Convenio de Montego Bay del 10 de diciembre de 1982, (CONVEMAR) y en la Convención de las

Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscrita en Viena, Austria, el 19 de diciembre de 1988 (Convención de Viena de 1988).

En particular, el artículo 17 de este último instrumento jurídico internacional constituye una referencia sustantiva que establece la necesidad de que las partes cooperen en todo lo posible para eliminar el tráfico ilícito por vía marítima, con base en el Derecho Internacional del Mar. Sin embargo, el mismo artículo ha sido objeto de controversia al no definir lineamientos específicos para dar cumplimiento a sus disposiciones en materias como el procedimiento para abordar embarcaciones sospechosas, vigilancia, técnicas para el registro o para el fondeo de naves, así como para adecuar su contenido a las legislaciones particulares de los Estados.

A partir de la Convención de Viena de 1988, se han desarrollado instrumentos bilaterales en el Hemisferio que van en contra del espíritu de la Convención en cuanto al respeto irrestricto de la soberanía de cada Estado. De ahí la importancia de revisar las características de los instrumentos existentes en la materia y, a partir de su descripción general, derivar conclusiones que nos permitan una mejor comprensión del régimen existente. Se parte del supuesto de que las conclusiones indicarán cómo se ha modificado este régimen, para efectos del combate a las drogas, siendo su principal promotor el Gobierno de Estados Unidos, cuyas propuestas han sido impulsadas en los ámbitos multilaterales, regionales, subregionales y bilaterales.

En este sentido, se mostrará cómo la modificación de la norma no sólo se ha dado en la cooperación para la lucha contra el tráfico marítimo de drogas; también se ha observado en el tema para el control del traslado de armas nucleares.

Bajo esta perspectiva, la investigación del tema pretende contribuir a la comprensión de un tema poco abordado en los estudios de relaciones internacionales, como es la cooperación internacional necesaria para combatir el tráfico ilícito de drogas vía marítima. Por una parte, se pretende resaltar

cuáles han sido los principales obstáculos que en términos prácticos han impedido la aplicación eficaz del artículo 17 de la Convención de 1988 y, por otro lado, exponer cómo el Gobierno de los Estados Unidos ha participado a nivel hemisférico en la definición del régimen internacional vigente, por medio de la suscripción de acuerdos bilaterales que tiene su base jurídica en el propio artículo 17.

En el Capítulo 1 se mencionan los enfoques teóricos que han abordado el tema de la cooperación y los regímenes internacionales. Se realiza una revisión de conceptos y definiciones principales de las escuelas de pensamiento, relacionadas con estos temas fundamentales de las relaciones internacionales. Con ello se pretende ubicar teóricamente el objeto de estudio propio del presente trabajo de investigación, es decir: la cooperación internacional para el control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas vía marítima a nivel hemisférico. El tema de la soberanía es necesariamente abordado debido a la dificultad que enfrentan en la actualidad las relaciones internacionales para el establecimiento de sistemas de cooperación internacional complejos que dan origen a regímenes cuyas formas de operación y alcances, parecen estar en conflicto con una definición tradicional del concepto de soberanía.

En el Capítulo 2 se describen los antecedentes y el régimen internacional vigente para el combate al tráfico marítimo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, señalando los principales obstáculos operativos y jurídicos para la aplicación del artículo 17 y las medidas desarrolladas para su solución por parte de los países. En este capítulo se repasa la CONVEMAR, la Convención de Viena de 1988, y algunas otras propuestas multilaterales, regionales y bilaterales para la aplicación del artículo 17 de la Convención de Viena 1988.

En el Capítulo 3 se resalta la participación esencial que ha tenido el Gobierno de los Estados Unidos en la definición del régimen, y los instrumentos que ha utilizado para ese propósito a través de la suscripción de acuerdos bilaterales con países de América Latina. En este contexto, se describe la posición de

México ante estos mecanismos resaltando los motivos principales por los cuales el Gobierno Mexicano no ha suscrito acuerdos específicos en la materia.

CAPÍTULO 1. Cooperación, Regímenes Internacionales y Soberanía.

1.1 Definición de cooperación y regímenes internacionales.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la “cooperación” como *la acción y efecto de cooperar u obrar conjuntamente con otro u otros para un mismo fin*. “A nivel internacional, los Estados cooperan entre sí para resolver una vasta gama de problemas que les son comunes. La cooperación se entiende entonces como la acción de unir el propio esfuerzo o trabajo al de otros para alcanzar un fin determinado.”¹

De tal forma, la cooperación internacional se refiere al establecimiento de acuerdos entre los actores del sistema internacional para atender asuntos de interés común. Entre los principales temas de cooperación internacional se encuentran los relacionados con la asistencia social, salud, alimentación; económica, desarrollo, comercio y financiamiento; así como la cooperación en materia de seguridad, armas nucleares, terrorismo, tráfico de drogas, seguridad portuaria, etc.; y la cooperación para el desarrollo sustentable de las naciones.

Cuando los Estados reconocen la necesidad de cooperar con otros en distintas áreas de interés general, se formalizan los acuerdos, convenios, memorandos de entendimiento, comunicados conjuntos, programas de asistencias y demás mecanismos formales de cooperación que dan origen a los *regímenes internacionales*. En la práctica, se dice que existen regímenes internacionales cuando los Estados y otros actores internacionales importantes, para evitar los costos de una acción nacional no coordinada, se ponen de acuerdo, más o menos explícitamente, en establecer limitaciones normativas o procesales, y al menos en parte, adaptan su conducta a estas normas o procedimientos.²

Las normas de un régimen pueden ir desde normas internacionales obligatorias, que generalmente son aceptadas por los Estados, hasta

¹ Martin, Lisa L. “Fundamentos para una cooperación internacional”. En Smith, Peter H. (Compilador), *El Combate a las Drogas en América*. México, Ed. FCE, 1993. p. 320

² Donnelly, Jack. “Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas”. En Smith, Peter H. (Compilador). *Op. cit.*, p. 357

lineamientos internacionales que son recomendados de palabra pero rara vez atendidos de hecho. Por su parte, los procedimientos del régimen pueden ir desde una plena toma de decisiones internacional, incluyendo poderes de aplicación, hasta procedimientos que equivalen a poco más que dar aliento internacional a una acción nacional soberana.

Donnelly distingue cuatro tipos principales de acción por parte de las instituciones internacionales, de las que se desprenden a su vez cuatro tipos de regímenes:

“Promoción: favorece la aplicación nacional de normas internacionales por medio de mecanismos tales como las actividades de información pública y la adopción de resoluciones oratorias.”

“Ayuda: otorgan ayuda para la aplicación nacional de compromisos internacionales, típicamente por medio de ayuda económica o técnica.”

“Puesta en vigor: desempeñan un papel internacional directo al poner en práctica las normas del régimen: sistemas de intercambio de información internacional, consulta o coordinación pública, o supervisión internacional (no obligatoria) de cumplimiento nacional de las normas del régimen o de las políticas recomendadas.”

“Aplicación: la aplicación internacional obligatoria de normas del régimen, en que el papel principal de los Estados consiste en dar fuerza nacional a decisiones supranacionales.”³

Por su parte, Marc A. Levy distingue dos dimensiones para clasificar los regímenes:

- 1) La dimensión vertical que subraya la formalidad o informalidad del régimen; en el primer caso, el surgimiento de un régimen puede estar asociado con el

³ Ibidem, p. 358

alto nivel de formalidad del acuerdo o incluso con la emergencia de una organización internacional; en el segundo caso, un régimen puede llevar a la ausencia de cualquier acuerdo formal;

- 2) La dimensión horizontal se enfoca a las expectativas de que el régimen sea observado, es decir, a la extensión en la cual los Estados con su pleno consentimiento, esperan que su comportamiento se sujete a un conjunto implícito o explícito de arreglos. Levy también presenta una clasificación de los acuerdos con bases geográficas, como regímenes bilaterales, regionales o globales.⁴

En una definición clásica, los *regímenes internacionales* se han descrito como un conjunto de “principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un campo determinado de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causa y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento, definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones específicas o prohibiciones para la acción. Los procesos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para la definición e implementación de la preferencia colectiva.”⁵

La definición anterior de Krasner es una de las más aceptadas en la actualidad, y resulta consistente con la de otros autores. Por ejemplo, Keohane y Nye, definieron al régimen como un “conjunto de arreglos de gobierno” que incluyen reglas, normas y procedimientos que regulan el comportamiento y controlan sus efectos”. Otros autores se han referido a los mismos elementos constitutivos de la definición. Haas argumenta que los regímenes comprenden un conjunto coherente de procedimientos, reglas y normas. Hedley Bull, se refiere a la importancia de las reglas e instituciones en la sociedad internacional, donde las reglas se refieren a “principios imperativos generales

⁴ Levy, Marc. A. The study of international regimes. Citado por Vázquez, Lilia. El Establecimiento de un régimen de cooperación internacional para combatir la delincuencia transnacional. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis para obtener el grado de Maestra en Relaciones Internacionales, 2003. pp.11-12

⁵ Krasner, Stephen D. “Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables”. International Regimes, Ithaca, Nueva York, Ed. Cornell University Press, 1983, p. 2

que exigen o autorizan a personas o grupos definidos a comportarse en formas preestablecidas.”⁶

Krasner subraya que los regímenes se deben entender como algo más que arreglos temporales que se modifican con cada cambio en la balanza de poder o en los intereses. Destaca que el planteamiento de Keohane quien se empeña por realizar una distinción analítica entre regímenes y acuerdos. “Los acuerdos son arreglos *ad hoc*, normalmente para un solo evento, mientras que el propósito de los regímenes es facilitar los acuerdos.”⁷

Por su parte, Jervis argumenta que el concepto de régimen implica no sólo normas o expectativas que facilitan la cooperación, sino que es en sí mismo una forma de cooperación que va más allá del interés personal de corto plazo. Cuando los Estados aceptan la reciprocidad sacrificarán los intereses de corto plazo con la expectativa de que otros actores serán recíprocos en el futuro, aún si no están bajo la obligación de hacerlo.⁸

En su definición de regímenes internacionales, Krasner distingue entre principios y normas por una parte, y entre reglas y procedimientos por otra. Los principios y normas proveen las características definitorias de un régimen. Podría haber muchas reglas y procedimientos de toma de decisión que son consistentes con los mismos principios y normas. Los cambios en las reglas y los procedimientos de toma de decisión son cambios al interior de los regímenes, dando por sentado que los principios y las normas no se modifican.

Entonces, “los cambios en los principios y las normas son cambios del propio régimen. Cuando las normas y los principios son abandonados, hay un cambio hacia un nuevo régimen ó bien se está ante la desaparición del propio régimen. Si los principios, las normas, reglas y los procedimientos de toma de decisiones de un régimen se hacen menos coherentes, o si la práctica es crecientemente

⁶ Ibidem, p. 3

⁷ Idem.

⁸ Ibidem, p. 4

inconsistente con los principios, las normas, las reglas y los procedimientos, entonces el régimen se ha debilitado.”⁹

En suma, Krasner plantea que el cambio en el régimen involucra la alteración de reglas y procedimientos de toma de decisiones, pero no de normas o principios; el cambio de régimen involucra la alteración de normas y principios; y la debilitación de un régimen involucra incoherencia entre los componentes del régimen o inconsistencia entre el régimen y el medio ambiente relacionado.

Una importante contribución al estudio de los regímenes internacionales la aportan Hasenclever, Mayer y Rittberger.¹⁰ Los autores realizan varias observaciones e incorporan varios elementos a la definición propuesta por Krasner. En primer término, señalan que los regímenes internacionales son instituciones internacionales y deben ser estudiados como tales. En segundo lugar, destacan que los términos de “régimen internacional” y “organización internacional” no son sinónimos ni se refieren a las mismas entidades, aunque en muchos casos los regímenes estarán acompañados por organizaciones diseñadas para apoyarlos en distintas formas.

Los autores mencionan que -posiblemente- la diferencia más importante entre regímenes y organizaciones, ambas pueden ser vistas como representantes de un tipo de instituciones internacionales, reside en el hecho de que los regímenes, siendo no más que un conjunto de principios, normas, reglas, y procedimientos aceptados por los Estados, no poseen la capacidad para actuar, mientras que las organizaciones pueden responder a eventos, aún y cuando sus posibilidades de acción se encuentran muy a menudo restringidas.

Además señalan que la esfera de actividad de una organización internacional puede no estar restringida a un área o tema específico de las relaciones internacionales, v. gr. ONU, mientras que los regímenes son por definición instituciones relativas a un área o tema específico. Algunas de las funciones

⁹ Ibidem, p.5

¹⁰ Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter; Rittberger, Volker. Theories of international regimes, Ed. Cambridge University Press, 1997.

otorgadas a los regímenes son difícilmente desarrolladas sin la ayuda de alguna estructura organizacional relacionada con el régimen.

Hasenclever, Mayer y Rittberger realizan dos cuestionamientos principales en torno a la definición de regímenes propuesta por Krasner. Primero, concierne al significado preciso y a la relación mutua entre los cuatro componentes de la definición: qué criterio pueden seguir los estudiosos de los regímenes para distinguir confiablemente a los principios, las normas, las reglas y los procedimientos. En segundo término, se plantean la pregunta de para qué necesitamos una definición tan relativamente compleja. En este sentido, los autores rescatan la definición más laxa de Robert Keohane, quien define a los regímenes internacionales como “instituciones con reglas explícitas, acordadas por los gobiernos, relativas a un conjunto de asuntos en las relaciones internacionales.” En esta definición, el complejo aparato de principios, normas, reglas y procedimientos se sintetiza en el simple concepto de reglas. Sin duda una definición simple como ésta, presenta mayor comodidad para el análisis en términos pragmáticos.

Por otro lado, los autores destacan un tercer problema respecto a la definición de Krasner. Se trata de un problema de interpretación y se desprende de la frase “alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores”, surgiendo la pregunta de cuándo podemos entonces considerar que una regla, o cualquier otro componente de un régimen, existe en un área determinada. Sin duda, se trata de un aspecto central para la comprensión de los regímenes internacionales ya que las expectativas de los Estados pueden no cumplirse con determinadas normas, reglas, principios o los procedimientos de toma de decisión que dan forma a un régimen determinado.

En todo caso, los autores reconocen que en ausencia de una teoría bien articulada y altamente desarrollada sobre los regímenes internacionales, todo lo que razonablemente se puede hacer es buscar una definición de trabajo que nos resulte apropiada. “Estaríamos equivocados si pensáramos que podemos iniciar la investigación a partir de una definición válida de regímenes

internacionales que no pueda ser modificada a través del subsiguiente proceso de construcción teórica”.¹¹

1.2 Perspectivas teóricas sobre regímenes internacionales.

Las escuelas de pensamiento que en el estudio de las Relaciones Internacionales han abordado el tema de los regímenes internacionales, se han enfocado al análisis de las variables que determinan la efectividad, fortaleza y grado de cooperación existente, así como a realizar una tipología que dé cuenta de su formación y características.

Hasenclever, Mayer y Rittberger distinguen tres escuelas de pensamiento relacionadas con el estudio de los regímenes internacionales:

Al interior de cada una de estas escuelas existen variaciones en cuanto a la forma en que conceptualizan distintas variables de los regímenes, aunque es posible distinguir ciertos elementos que son comunes a cada perspectiva teórica. Los autores plantean que una diferencia principal entre estas escuelas es el grado de “institucionalismo” que presentan, refiriéndose con ello a la importancia que le otorgan a las instituciones internacionales, mismas que pueden ser relevantes en dos sentidos: pueden ser más o menos efectivas; y pueden ser más o menos fuertes.

La efectividad de un régimen puede medirse en función de la obediencia que muestran los miembros a las normas y reglas establecidas, así como en función del cumplimiento de los objetivos y propósitos determinados. Desde luego, entre los propósitos fundamentales se encuentra el lograr que los Estados cooperen en una determinada área de interés internacional.

La fortaleza del régimen se refiere a la medida en que las instituciones cambian en función del balance de poder entre los miembros, ó bien cuando los miembros más poderosos encuentran que sus intereses no son considerados

¹¹ Ibidem, p. 21

por el *status quo* imperante. En este contexto, el cambio de régimen se refiere a una alteración fundamental en el contenido normativo ó un cambio drástico en el cumplimiento de las prescripciones del régimen por parte de sus miembros ó ambas cosas.¹²

Así tenemos que las escuelas son:

(1) La Escuela Realista. En esta perspectiva teórica, el poder político es una variable causal de primera importancia para explicar el desarrollo de los regímenes. Krasner distinguió dos orientaciones principales con relación al poder: en una primera perspectiva, el poder se utiliza para asegurar resultados óptimos, máximos para el sistema como un todo, es decir, el poder al servicio del bien común (Adam Smith); en una segunda perspectiva, el poder se utiliza para engrandecer los valores o intereses de actores determinados al interior del sistema -estos valores pueden incluir el incremento en los recursos de poder, la promoción económica u otros objetivos-, es decir, el poder es utilizado para maximizar ganancias o intereses particulares.¹³

Los realistas argumentan que el poder es central para explicar tanto la cooperación como el conflicto entre las naciones. De acuerdo con esta escuela, la distribución de recursos de poder entre actores afecta fuertemente tanto la perspectiva de surgimiento y permanencia de regímenes efectivos en un área determinada y la naturaleza de los regímenes que resultan, específicamente por lo que se refiere a la distribución de beneficios derivados de la cooperación. Algunos realistas han enfatizado la forma en que situaciones de contexto interno anárquico -donde los Estados luchan por su propia supervivencia e independencia- crean obstáculos para la cooperación que resultan en poca o nula efectividad de los regímenes internacionales.

Al interior de la escuela de pensamiento realista, se encuentra la “teoría de la estabilidad hegemónica” la cual sugiere que “la cooperación internacional sólo es estable cuando va apoyada por una sola potencia dominante o hegemón.” Esta perspectiva sugiere que el poder concentrado en manos de un solo

¹² *Ibidem*, p. 2

¹³ Martín, Lisa L. *Op Cit*, pp. 320

Estado conduce a la cooperación, en tanto que las distribuciones dispersas de poder conducen a la inestabilidad.¹⁴ Keohane argumenta que los hegemones juegan un papel crítico en proveer los bienes comunes que son necesarios para que los regímenes funcionen efectivamente. “Los hegemones proveen esos bienes no por que estén interesados en el bienestar del sistema como un todo, sino por que el régimen responde a sus valores nacionales”.

En contraste con esta perspectiva, otros autores como Stein argumentan que en la medida en que decrece la hegemonía habrá mayores incentivos para la colaboración debido a que los bienes colectivos ya no son proveídos por el hegemón. Los Estados pequeños estarán más dispuestos a colaborar ante la ausencia de bienes que son suministrados por un poder hegemónico al interior del régimen.¹⁵

Para efectos del presente trabajo se han descartado los presupuestos teóricos realistas por considerar que las posiciones dominantes de un Estado difícilmente conducen a la cooperación internacional; los países de menor tamaño participan también en las decisiones internacionales que les afectan cada vez con mayor dinamismo a través de los mecanismos internacionales a su alcance. En ese sentido, se comparte la perspectiva de Stein, mencionada en el párrafo anterior.

(2) La escuela del conocimiento enfatiza que las ideas, la costumbre, las creencias, los valores y el conocimiento, son variables que sustentan el establecimiento de los regímenes. Se considera un enfoque complementario al neoliberal en el análisis de los regímenes al incorporar una teoría de la formación de preferencias y sugiere que los Estados son mejor comprendidos como jugadores de roles que como “maximizadores de utilidad”. Los actores deben compartir valores comunes para que la cooperación sea efectiva, siendo la soberanía el valor sobre el que se basan las relaciones internacionales. El énfasis que otorga esta escuela de pensamiento a la “convergencia de

¹⁴ *Ibidem*, p. 324

¹⁵ Stein, Artur A. “Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world”. En Krasner, Stephen D. *Op. cit.*, pp. 115-140

expectativas” le otorga una base de intercambios subjetivos que difícilmente pueden ser abordados en los estudios internacionales. El análisis de expectativas queda fuera del interés del presente trabajo, el cual pretende ser meramente descriptivo que será abordado a la luz de casos concretos, plenamente medibles y verificables.¹⁶

(3) La escuela neoliberal, ó teoría basada en intereses, ha tenido gran influencia en las últimas décadas y representa el principal acercamiento teórico para el análisis de las instituciones internacionales. La variedad de conceptos y posibilidades analíticas que propone esta escuela de pensamiento la hacen ser una de las más utilizadas en materia de estudios internacionales. Es por ello que en este trabajo se ha decidido adoptar los planteamientos de la escuela neoliberal para abordar el tema de estudio que nos ocupa; es decir, se tomarán los presupuestos teóricos neoliberales para analizar el tema del régimen internacional de cooperación para el control del tráfico marítimo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.¹⁷

Aunque no desconoce el tema de los diferenciales de poder entre los Estados, esta escuela enfatiza el rol de los regímenes internacionales en la consecución de los intereses comunes de las Naciones. Se enfoca en situaciones en donde el conjunto de los intereses de los actores se presentan de manera tal, que solamente pueden alcanzar resultados benéficos a través de la cooperación institucionalizada. Esta perspectiva retrata a los Estados como egoístas racionales que se interesan sólo por sus propias ganancias; descansa fuertemente en las teorías económicas de las instituciones y se enfoca en la información y los costos de transacción.

Bajo esta perspectiva teórica, los regímenes ayudan a los Estados a coordinar su comportamiento de tal forma que puedan evitar colectivamente resultados poco deseables; los Estados pueden ser orientados al mantenimiento de los regímenes vigentes aún cuando los factores que condujeron a la formación de los mismos se encuentre inoperantes. Las corrientes al interior de esta escuela

¹⁶ Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter; Rittberger, Volker. *Op.cit.*, p. 5

¹⁷ *Ibidem*, p. 4

se encuentran basadas en modelos de elección racional, los cuales tratan las preferencias de los actores y sus identidades dadas exógenamente y, por tanto, como no afectadas por prácticas determinadas por reglas o instituciones.

Entonces, la consecución de intereses particulares y egoístas es una determinante fundamental para la formación de los regímenes. Young señaló que existen tres caminos para la formación de regímenes internacionales:

- a) Espontáneos, en los cuales los regímenes emergen de las expectativas comunes de los actores;
- b) Negociados, en los cuales los regímenes se forman por acuerdos explícitos; e
- c) Impuestos en los cuales los regímenes son inicialmente forzados a los actores por una voluntad externa.¹⁸

Las primeras dos formas se basan precisamente en cálculos egoístas, donde los intereses de los Estados se reconocen y dan origen a los regímenes internacionales. La tercera vía de formación responde más a una explicación realista donde los actores dominantes utilizan una combinación de sanciones e incentivos para que los participantes no dominantes adapten sus acciones al conjunto de regulaciones impuestas por el régimen.

Keohane, señaló que los regímenes pueden impulsar acuerdos más fácilmente cuando: a) proporcionan el marco para establecer responsabilidades legales, aún en forma imperfecta; b) mejoran la cantidad y calidad de la información disponible a los actores; c) permiten reducir otros costos de transacción, tales como los costos de organización de realizar pagos laterales.

La institucionalización de los acuerdos -que los expresa en normas, reglas y procedimientos de decisión mutuamente reconocibles- puede mejorar las posibilidades de cooperación, favoreciendo las condiciones necesarias para

¹⁸ Young, Oran R. "Regime dynamics: the rise and fall of international regimes". En Krasner, Stephen D. International Regimes, Ithaca, Nueva York, Ed. Cornell University Press, 1983, pp. 93-113

una actividad cooperativa. De esta manera, los regímenes pueden actuar como variables que intervienen entre el interés nacional y la conducta de los Estados favoreciendo la cooperación. Las instituciones mejoran las posibilidades de cooperación al ofrecer información acerca de la conducta y las preferencias de los miembros, reduciendo así las posibilidades de un engaño solapado. Igualmente, se establece que las instituciones otorgan mayor certidumbre al definir normas de cooperación en el tiempo entre los Estados que participan, y permiten reducir los costos de transacción. Estos costos incluyen factores tales como los costos de negociación, costos de supervisión y de aplicación.¹⁹

Keohane conceptualizó desde una perspectiva formal a los regímenes, aunque no exclusivamente, en términos de reglas explícitas, acordadas por actores y relativas a ciertas áreas de interés común a nivel internacional. Por tanto, el autor rechaza la idea de regímenes implícitos, “la cual invita a la falacia lógica de primero identificar los regímenes con base en el comportamiento observable y posteriormente tratar de explicar dicho comportamiento.”²⁰ Destaca la dificultad o imposibilidad de determinar principios y entendimientos compartidos.

A esta perspectiva puramente formal de reglas explícitas, se le ha criticado por no tomar en cuenta que las reglas escritas no constituyen instituciones sociales, ni promesas específicas o contratos, aunque ambas cosas sí sean instituciones sociales. No hay necesariamente una conexión lógica entre acuerdos e instituciones. Por otro lado, no es inusual que las reglas acordadas se vuelvan obsoletas en algún momento, aunque no hayan sido explícitamente suspendidas.

Ante esa crítica, Keohane revisó su definición agregando lo siguiente: “Un conjunto de reglas no tiene que ser plenamente efectivo para calificar como régimen, pero debe ser reconocida su existencia continua. Utilizando esta definición, los regímenes pueden ser identificados por la existencia de reglas explícitas que son atendidas por los gobiernos en una manera afirmativa, aún si

¹⁹ Martín, Lisa L. *Op. cit.*, pp. 322-323

²⁰ Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter; Rittberger, Volker. *Op. cit.*, p. 34

no son escrupulosamente observadas.” Sin embargo, al hacer este agregado a su definición, Keohane se acerca a la propuesta cognitiva de Kratochwil y Ruggie, al tener que justificar por qué los gobiernos se alejan del cumplimiento de las reglas formalmente definidas en el régimen.

Lisa Martin, señala que los diferentes enfoques teóricos sobre cooperación internacional presuponen que los Estados son actores racionales, que basan sus decisiones de cooperación en cálculos de los costos y beneficios de las diversas estrategias posibles. La suposición central es que los gobiernos cooperaran si los beneficios que esperan obtener sobrepasan los costos que tendrán que pagar. Para que la cooperación sea posible, cada Estado deberá sentir que se beneficia de la cooperación. Si todos los beneficios son para un Estado mientras los otros sólo soportan altos costos y obtienen pocos beneficios, no habrá una razón de peso para que estos otros cooperen.²¹

En esta clase de relación asimétrica, hay que descubrir los mecanismos necesarios para redistribuir los beneficios de la cooperación para que todas las partes se beneficien y no sólo una. Tales mecanismos pueden incluir una unión de los problemas o pagos secundarios a la parte que soporte los costos básicos de la cooperación. Martin destaca el caso de la política contra las drogas, donde la distribución de costos y beneficios es sumamente asimétrica, lo que implica la necesidad de alguna forma de redistribución para conservar la cooperación. En suma, plantea que los Estados cooperaran en la medida en que encuentre las condiciones que propicien certidumbre de largo plazo, buena información y un alto grado de interés común.

De tal suerte, Kenneth Boulding ha sugerido que ninguna de las escuelas de pensamiento por sí misma es capaz de capturar todas las dimensiones esenciales de los regímenes. Plantea que si la competencia actual basada en escuelas de pensamiento logra ser reemplazada por una suerte de división del

²¹ Martín, Lisa L. *Op. cit.*, p. 324

trabajo o síntesis, podrían lograr juntas una mejor explicación de los regímenes.²²

Sin embargo, autores como Hasenclever, Mayer y Rittberger señalan que no hay una garantía *a priori* de que perspectivas teóricas específicas relativas al poder, los intereses y el conocimiento, puedan realmente encajar en un todo coherente: “tanto los presupuestos ontológicos acerca de la naturaleza de los actores y del sistema internacional y las orientaciones epistemológicas, podrían simplemente ser muy dispersas para permitir una combinación significativa de dos o más de estas perspectivas.”²³

1.3 La cooperación internacional en materia de seguridad para el combate de actividades delictivas.

Las actividades delictivas a nivel internacional se han incrementado considerablemente en diversas regiones del mundo desde principios de la década de los noventa, representando un reto de carácter global que ha requerido la atención de los Estados por medio de mecanismos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional.

El combate al tráfico ilícito de drogas a nivel internacional se ubica en el ámbito de los temas de cooperación en materia de seguridad, y en los últimos años ha tomado una relevancia superior, junto con otros temas de seguridad como son el tráfico de armas y explosivos, el terrorismo, el lavado de dinero, el tráfico de personas y la piratería. Estos son temas esenciales de cooperación internacional que se encuentran referidos en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada en el año de 2001.

²² Boulding Kenneth E. Ecodynamics: A New Theory of Social Evolution. London, Ed. Sage, 1978. Citado por Andreas, Mayer, Peter; Rittberger, Volker. Op. cit., p 211

²³ Ibidem, p. 212

Una contribución importante para el estudio de la cooperación internacional en materia de seguridad, la realiza el Neo-realista Ethan Nathelman quien propone la categoría de “regímenes globales de prohibición”, cuyos principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones están dirigidos a prohibir el desarrollo de actividades indeseables para el individuo, la sociedad y los gobiernos. La moral prohibitiva puede ser extendida y transnacionalizada de acuerdo a los intereses de los actores que participan en el establecimiento de las reglas que dan forma al régimen.²⁴

Nathelman señala que los regímenes de prohibición surgen por diversas razones entre las que se pueden identificar las siguientes: proteger los intereses del Estado o de los miembros poderosos de una sociedad; suprimir, erradicar o castigar actividades indeseables; proveer orden, seguridad, y justicia entre los miembros de una comunidad; y apoyar una representación simbólica de valores morales, creencias, y prejuicios de aquellos que hacen las leyes.

Una condición fundamental para pensar en la necesidad de establecer un régimen global de prohibición es la incapacidad de las normas y reglas del derecho interno para sancionar conductas delictivas que trascienden fronteras nacionales. “Los delitos que presentan una fuerte tendencia a la transnacionalización se convierten en objeto de regímenes globales de prohibición. Esta es el caso del tráfico de esclavos, la falsificación de monedas, el secuestro de aeronaves, el tráfico de mujeres y niños para efectos de prostitución, el tráfico de drogas, y varias otras actividades de la delincuencia organizada.”²⁵

Por ejemplo, para el tema del tráfico de drogas por vía marítima, Nathelman sostiene que ningún gobierno posee la capacidad suficiente por sí mismo para establecer vigilancia efectiva en alta mar o para investigar y castigar actividades criminales que se cometen fuera de sus fronteras, y afectan sus

²⁴ Nathelman, Ethan. Cops Across Borders. The Internationalization of U.S. Law Enforcement. Ed. Pennsylvania State University Press, 1983. Citado por Vázquez, Lilia. Op. cit., pp.19-24

²⁵ Ibidem, p. 21

intereses o a sus ciudadanos. Partiendo de esta base, podría afirmarse que el tratamiento por medio de la cooperación entre los Estados, de cualquier delito internacional definido conforme al derecho penal internacional, sería objeto del establecimiento de un régimen global de prohibición.

Asimismo, destaca la importancia que el Gobierno de los Estados Unidos ha tenido, como actor hegemónico, en la construcción del régimen de cooperación internacional en materia de seguridad. “Ningún otro país ha buscado la internacionalización de su ley como los Estados Unidos. De tal manera que este país ha desarrollado una política nacional para atender la problemática con implicaciones en el ámbito internacional.”²⁶ El autor infiere que el desarrollo de un régimen formal de cooperación internacional ha brindado el espacio para legitimar la participación activa de los Estados Unidos en el combate a la delincuencia organizada internacional, a veces por medio de la injerencia de ese país en asuntos internos de otros Estados.

“El modelo norteamericano se constituye por los siguientes elementos: la tendencia a la aplicación unilateral de sus leyes en el exterior; el desarrollo de un plan de acción que prevé la participación coordinada de diversas instancias del gobierno federal con competencia en acciones de aplicación de la ley; procuración de justicia y cooperación internacional; la creación de instituciones especializadas en la atención del problema y el apoyo de este plan de acción en un marco normativo amplio que prevé disposiciones a ser aplicado dentro y fuera del territorio estadounidense.”²⁷

“La trascendencia internacional del modelo estadounidense radica en tres situaciones concretas: 1) la imposición de acciones y sanciones al resto de los miembros de la comunidad internacional acordes a sus intereses particulares, una práctica común que ese país ha desarrollado como poder hegemónico a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, es decir la presión del actor hegemónico sobre el resto de los actores que participan en el régimen; 2) que las medidas jurídicas y de control diseñadas para combatir a la delincuencia

²⁶ Ibidem, p. 50

²⁷ Idem.

organizada transnacional prevén para su éxito, la participación activa de los diversos actores estatales que intervienen en el régimen y; 3) la extraterritorialidad de la aplicación de la leyes estadounidenses, es decir, una gran participación en el establecimiento de las reglas y normas del régimen.”²⁸

De tal forma, se plantea que a través de una política exterior activa, el Gobierno de los Estados Unidos ha promovido medidas concretas de cooperación en los ámbitos bilateral, regional, y multilateral, lo que ha repercutido en la conformación del régimen internacional en la materia. Ese país juega entonces el papel de actor hegemónico promoviendo el desarrollo de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones para atender una problemática dada en el ámbito internacional.

Otra acción de los Estados Unidos que ha contribuido indirectamente a la formación del régimen, se ha presentado a través del diseño de esquemas de asistencia técnica y capacitación a cargo de agencias federales estadounidenses y dirigido a funcionarios de aplicación de la ley y procuración de justicia en diversos países del mundo. Mediante estos esquemas se promueve la adopción de modelos estadounidenses y se pretende la homologación de legislación específica y medidas administrativas de diversos países, estos esfuerzos se han desarrollado sobre todo en América, Asia y Europa Oriental.²⁹

Nathelman destaca la importancia de contar con la voluntad política de los Estados para cooperar y la disposición por parte de las agencias policiales; sin embargo, aún dado por sentadas estas dos condiciones en los esfuerzos orientados a combatir a la delincuencia organizada transnacional, también se presentan puntos de conflicto relacionados con el concepto de soberanía, el cual repercute necesariamente en el ejercicio de aplicación de la ley en su jurisdicción territorial.

²⁸ Ibidem, p. 51

²⁹ Ibidem, p. 64

En otras ocasiones, los puntos de conflicto para una cooperación efectiva se vinculan a las relaciones de poder entre países industrializados y países en desarrollo: la diferencia de situación económica, política, social y cultural entre los países que desean cooperar y el riesgo de fricción entre agencias policiales de los países. Los puntos de conflicto pueden presentarse también como consecuencia de la aplicación de las medidas de control y vigilancia, por ejemplo, el establecimiento de esquemas de control en los ámbitos de cooperación bilateral, regional o multilateral podrían obstaculizar el desarrollo de la actividad comercial legítima y el intercambio de personas en fronteras relativamente abiertas.

“En la aplicación de un instrumento internacional siempre existe el riesgo de no encontrar el punto de convergencia entre los intereses políticos, las necesidades operativas y la vigilancia de la aplicación correcta de las normas jurídicas en el derecho interno de los Estados. La falta de coincidencia en estos ámbitos puede afectar seriamente el proceso de negociación de alguna medida específica y, en el peor de los casos, trastocar otros ámbitos de la cooperación.”³⁰

1.4 Interdependencia internacional y soberanía.

La creciente interdependencia entre los Estados y la necesidad de cooperación en diferentes asuntos, así como el rápido proceso de globalización económica, han cuestionado la validez de la noción tradicional de soberanía nacional. Las posibilidades de cooperación efectiva pueden verse fuertemente limitadas o bien abrir una amplia gama de posibilidades, en función de la concepción de soberanía que se esté privilegiando.

En el siglo XVI la concepción de soberanía tuvo el propósito de legitimar el poder de los recientes Estados nacionales: “se basaba en la concepción de un poder supremo y único en el interior de cada Estado, con el complemento

³⁰ Ibidem, p. 73-74

lógico, necesario e inmediato de una independencia correlativa de tales entidades políticas en la comunidad de naciones”.³¹ Juan Bodino describe la soberanía de acuerdo con las cualidades esenciales que debe poseer un Estado moderno: un poder supremo, absoluto y perpetuo. Supremo por que puede dar leyes a todos, sin recibirlas de alguien. Absoluto, por que puede dictar órdenes sobre todos los aspectos de la vida social. Perpetuo por que en teoría la soberanía nunca se pierde, sólo se delega.³²

En relación con la noción de responsabilidad internacional del Estado, el fundador del derecho Internacional, Fray Francisco de Vitoria, indica que todos los pactos, así los contratos entre particulares como los tratados internacionales. No pueden de estos últimos desligarse los Estados con la misma libertad de opción con que los concluyeron, porque a su cumplimiento les obliga ya no su voluntad particular, sino una norma, la de pacta sunt servanda, que no pertenece ya al derecho positivo y voluntario, sino que se cierne sobre él para comunicarle su inviolable fuerza violatoria.³³

Hoy en día, la mayor interdependencia económica en el ámbito internacional genera situaciones que invaden la autonomía de los Estados y disminuyen su control sobre sus recursos internos. Francisco Gil Villegas señala que es importante no identificar en casos concretos la disminución de autonomía con una pérdida de soberanía:

“Es posible ceder una serie de factores constituyentes de la capacidad autónoma del Estado-nación, sin que eso signifique necesariamente una pérdida de soberanía, si esta es entendida desde la perspectiva de un mero punto de orientación normativa. Sin embargo, si por efecto de la retórica planificadora se sigue concibiendo la soberanía externa en su sentido tradicional (es decir como la ausencia fáctica de un poder más alto) nos encontraremos empantanados en un concepto que, definido de esta manera,

³¹ Villegas M, Francisco Gil. “Los retos de la soberanía ante la globalización”. En Bizberg, Ilán (Compilador). México ante el fin de la guerra fría, México, Ed. El Colegio de México, 1988, p. 100

³² Ibidem, p.101

³³ Francisco de Vitoria. Relecciones del Estado, de los Indios, y del Derecho de la Guerra. Ed. Porrúa, México, 1985, segunda edición, p. XLIV.

no resulta aplicable a la inmensa mayoría de los Estados del actual sistema mundial, condicionado por la globalización y la interdependencia.”³⁴

La teoría “transformacionalista” de las relaciones internacionales destaca cinco puntos para ubicar el cambio que la globalización ha introducido en los alcances y límites de la autonomía estatal tradicional.³⁵

1. Con la creciente interconexión global tiende a disminuir el número de instrumentos políticos y regulatorios de los gobiernos nacionales, así como la localización de su efectividad.
2. Los gobiernos enfrentan restricciones en sus opciones de políticas públicas como consecuencia de la expansión de interacciones y fuerzas transnacionales, tales como flujos migratorios, de narcotráfico e inversión, mismos que reducen la capacidad de influencia regulatoria de los gobiernos nacionales, tanto sobre sus propios ciudadanos como sobre los de otros países que actúan en el territorio nacional.
3. En el contexto de orden globalizado, no es posible llevar a cabo muchas funciones tradicionales de la responsabilidad y actividad estatal: defensa, comunicaciones, incentivos a la inversión y el ahorro, sin recurrir a diversas formas de ayuda y cooperación con otros Estados y actores no estatales a nivel internacional.
4. Los Estados se ven obligados a aumentar su nivel de integración con otros Estados y con diversos organismos internacionales, a fin de poder controlar potenciales efectos desestabilizadores en sus ámbitos internos.
5. Como resultado, se presenta un crecimiento en el número de organizaciones, acuerdos, tratados e instituciones internacionales que establecen las bases de un nuevo orden internacional caracterizado por procesos de toma de decisiones multiburocráticas, nuevas formas de integración y cooperación entre los Estados y políticas públicas impulsadas por agencias, fondos monetarios, empresas y fuerzas transnacionales.³⁶

³⁴ Villegas M, Francisco Gil. *Op. cit.*, p. 106

³⁵ *Ibidem*, p. 107-108

³⁶ *Idem*.

De tal forma, se plantea que la soberanía nacional puede ser preservada si es concebida y definida como un punto de orientación normativa, resaltando así sus aspectos de legitimidad en la distribución de la autoridad entre los Estados. Bajo una perspectiva de este tipo, cabe el ideal de una estructura de Estados separados que reconocen la independencia política mutua y respetan, en principio, los derechos autorizados de cada uno de ellos a conducir sus asuntos internos sin una deliberada interferencia externa. La independencia política es sancionada por un orden normativo, no necesariamente fáctico, pero en él se reconoce el derecho exclusivo de jurisdicción de un Estado sobre su territorio y su población, así como el deber de respetar el ámbito de jurisdicción de los otros Estados.³⁷

Desde esta perspectiva y considerando la creciente interdependencia entre los Estados, así como la necesidad de recurrir a otros para garantizar la propia soberanía y recomendar respuestas efectivas a los problemas de la agenda internacional, cabe aceptar una revisión al concepto original de soberanía que posibilite a los Estados vincularse entre sí en términos efectivos, siempre con la consigna de respetar las jurisdicciones internas. La soberanía se entiende entonces como una capacidad individual de los Estados para libremente formalizar y que en ocasiones tienen su expresión en instrumentos jurídicos como los tratados, los cuales generen beneficios colectivos que de otra manera no podrían ser alcanzados.

De acuerdo con estos supuestos, en el siguiente capítulo se revisará la evolución del régimen de cooperación internacional para la lucha contra el tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por vía marítima, señalando los problemas a los que se han enfrentado los Estados para establecer mecanismos efectivos en el control de esta problemática; uno de estos problemas es precisamente la adopción de acuerdos bilaterales y regionales cuyos principios de cooperación van en contra del concepto clásico de la soberanía ya que establecen el desarrollo de acciones de carácter extraterritorial.

³⁷ Ibidem, p. 110

CAPÍTULO 2. El régimen de cooperación internacional para la lucha contra el tráfico marítimo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

En el presente apartado se describe la evolución del régimen de cooperación internacional para la supresión del tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por vía marítima; en particular, la manera en que el régimen ha evolucionado a lo largo del siglo XX. También se describen algunos de los problemas a los cuales se han enfrentado los países para la aplicación de los tratados suscritos en la materia, así como la forma en la que los gobiernos los han resuelto considerando las mejores prácticas y medidas de cooperación acordes con el contexto y problemáticas de cada país.

Cabe mencionar que el régimen de fiscalización internacional de drogas se ubica en el contexto de la globalización. Durante las últimas tres décadas se ha dado una importante expansión del comercio internacional, las finanzas, el transporte y las comunicaciones; esto ha motivado la proliferación de acuerdos o uniones aduaneras con el fin de aumentar el volumen del comercio y el turismo internacional, especialmente en los países en desarrollo y las economías en transición.

Este proceso ha facilitado las actividades a nivel transnacional de la delincuencia organizada, la cual ha hecho uso de todas las modalidades de transporte, particularmente del transporte marítimo el cual, según informes de la ONU, constituye la principal modalidad para la comisión de diferentes delitos como el tráfico de drogas y armas, el traslado de personas, el desarrollo de actividades de piratería, así como actos terroristas.

El tráfico marítimo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas ha representado una modalidad fundamental para las organizaciones delictivas debido a que se pueden transportar grandes cantidades de drogas, así como precursores químicos y químicos esenciales escondidos en carga comercial, o en lugares construidos para su traslado desde el país de origen o producción hacia el mercado final, utilizando diferentes países como rutas de tráfico, ya

sea arribando a puertos o pasando por alta mar frente a las costas de terceros países.

La cantidad de contenedores que se mueven por vía marítima dificulta la revisión e identificación de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, por lo que esta modalidad se reporta como la principal vía para el tráfico ilícito hacia los países de tránsito y de consumo. Diferentes reportes de la ONU y la OEA reconocen que en el Hemisferio las embarcaciones marítimas son el medio más utilizado para el tráfico de cocaína proveniente de Sudamérica. “El tráfico de drogas por mar sigue siendo un problema grave; por ejemplo, en Colombia, de las 198 toneladas de clorhidrato de cocaína incautadas en total durante 2008, 74.6 toneladas fueron en alta mar y en los puertos marítimos.”³⁸ En América Central, en El Salvador, el 85% de la cocaína se transporta por rutas marítimas.³⁹

Datos del Gobierno de México citados en la Memoria Sexenal 2001-2006 de Acciones y Resultados del Programa Nacional para el Control de Drogas, indican que la vía marítima es la principal modalidad para la introducción de esta droga a México a través de la frontera Sur de México, así como de la costa del Pacífico. Como muestra de esta tendencia, en la gráfica se señalan los aseguramientos de cocaína realizados en territorio nacional del año 2000 al 2006 en las vías marítima, aérea y aérea, destacando la modalidad marítima.

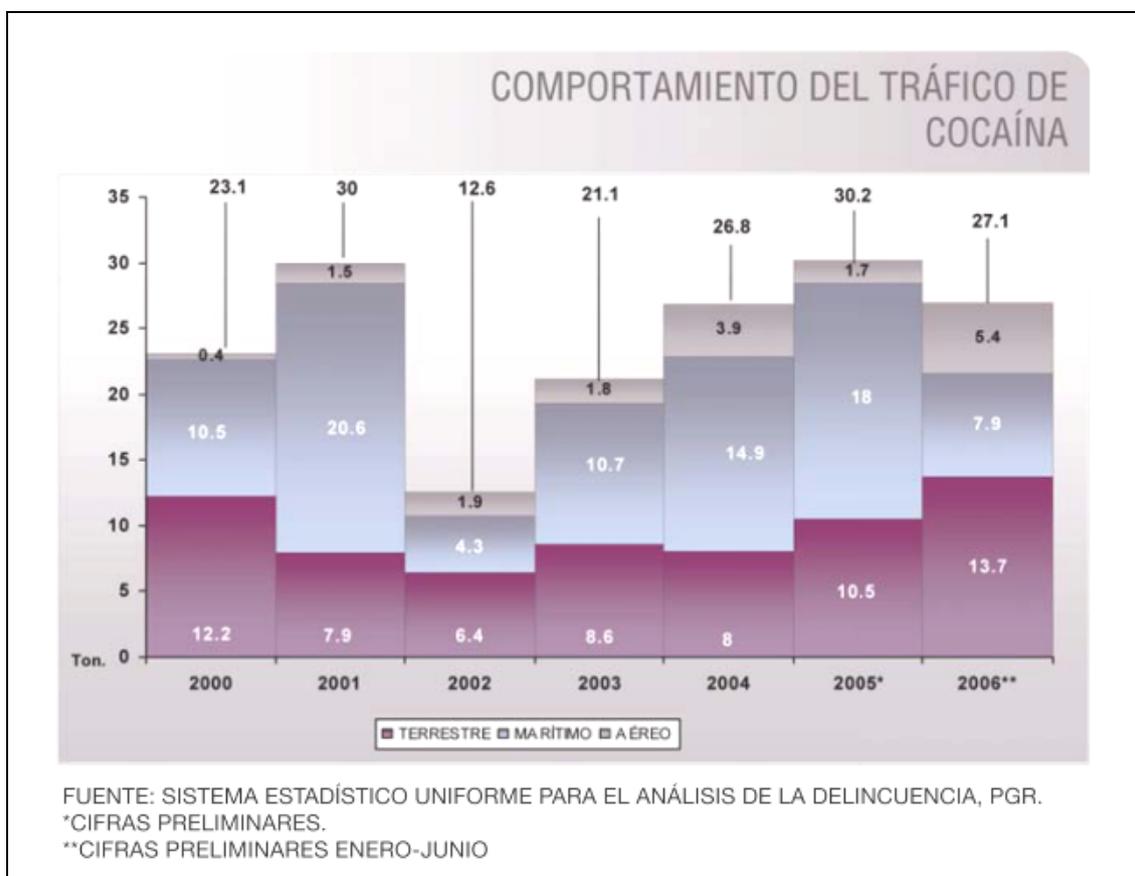
Cabe mencionar, que durante 2009 se movieron en el mundo poco más de 500 millones de TEU's., (Transport Equivalent Units, por sus siglas en Inglés. Un TEU equivale a un contenedor de 20 pies cúbicos) siendo por ello la vía marítima por medio de contenedores, la más utilizada por los narcotraficantes para la transportación de drogas.⁴⁰

³⁸ “Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2009”, E/INBC/2009/1, Viena Austria, ONU, 24 de febrero de 2010, párrafo 491, p.88

³⁹ *Ibidem*, párrafo 339, p. 65

⁴⁰ Salgado y Salgo, José Eusebio. “La Flota Mercante y la Legislación Marítimas Mexicanas”: Capítulo I del Proyecto de Manual de Derecho Marítimo. México, edición del autor, 2010, p.12.

ASEGURAMIENTOS DE COCAÍNA EN MÉXICO 2000-2006



En este contexto general, el tráfico marítimo presenta las siguientes características:

- Envíos de estupefacientes en buques mercantes, ocultos en la carga lícita comercial transportada en contenedores. Por lo general, en esta modalidad el capitán y la tripulación no tienen conocimiento de la carga ilícita que están transportando. Como tampoco pueden saberlo los dueños de la carga, sus representantes o sus agentes aduanales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público los hace solidarios de tales actos y los enjuicia penalmente, cuando pueden ser malos empleados del dueño de la carga quienes ponen las drogas, o bien muchos tripulantes también pueden hacerlo.
- Buques contruidos y utilizados para ocultar las drogas. En este caso, toda la tripulación incluyendo el dueño y el capitán participan activamente.

- c) Otras embarcaciones. En este grupo se destaca el uso de barcos de pesca comercial, embarcaciones de recreo y pequeños buques de carga costeros a través de los cuales se realizan envíos transportados como única carga, ya sea de forma directa o en un proceso que incluye el uso de dos o más embarcaciones.
- d) Envío de drogas en lanchas con dos o cuatro motores de alto caballaje y de fibra de vidrio o madera, conocidas como “lanchas rápidas”.
- e) Empleo de pequeños submarinos o semi-sumergibles manejados por una persona y con capacidad para mover aproximadamente cinco toneladas de drogas ilícitas.

Las medidas establecidas para combatir esta modalidad de tráfico son diversas. En el caso de buques que transportan contenedores, casi todas las medidas pueden y deben tomarse en los puertos, ya que la inspección de la carga y de los contenedores en el mar no es posible. Respecto a otro tipo de embarcaciones, los traficantes pueden evitar los puertos establecidos, lo cual establece la necesidad de que las autoridades emprendan operaciones para detenerlos en alta mar.

En algunos casos, debido a las características geográficas y a las acciones de procuración de justicia, se tienen que llevar a cabo operaciones para la detención de embarcaciones en zonas marítimas situadas fuera de aguas territoriales; ello ha implicado la revisión de las estrategias de cooperación regional, multilateral y bilateral para fortalecer las capacidades nacionales en contra del tráfico marítimo de drogas ilícitas. El establecimiento de regímenes de cooperación internacional para la lucha contra el tráfico de sustancias sicotrópicas y estupefacientes ha sido la respuesta de los países para controlar en sus territorios las acciones y consecuencias derivadas de la producción, la transportación, el tráfico, la distribución y el consumo de drogas ilícitas.

2.1 Antecedentes de cooperación internacional contra el tráfico marítimo de drogas.

El tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por vía marítima no es un problema actual. El primer antecedente se ubica en la denominada “Guerra del Opio”. Durante la segunda mitad del siglo XIX las importaciones Chinas de opio procedentes de la India habían aumentado en forma considerable. En el año de 1830 el Gobierno de China determinó que el consumo de opio representaba un problema de salud pública y se opuso formalmente a la importación legal de la droga, la cual llegaba por conducto de la Compañía de la India Oriental, una organización patrocinada por el gobierno británico que contaba con el monopolio sobre el cultivo y había establecido para sus operaciones comerciales un centro de intercambio en Cantón, China. Esta compañía promovió la importación de opio a China y en un lapso de 60 años había creado un gran problema de salud pública debido al consumo masivo de la droga. Para dominar al Imperio Chino, lo cual no logró nunca, pero estableció una Colonia en Hong Kong como lugar de penetración a China hasta el 1º. de julio de 1997 que pasó a China como una región administrativa especial (autónoma).

Sin embargo, la Compañía de la India Oriental no respetó la prohibición impuesta por el gobierno chino y estableció los medios para evadirla. De tal forma, las autoridades de ese país aseguraron en el puerto de Cantón un cargamento de 20,000 cajas de opio ocultas en un barco británico; este hecho provocó la declaración de guerra por parte de Gran Bretaña y Francia en contra de China “por la libertad del comercio marítimo”. En este contexto, en el año de 1840 se inició la “Guerra del Opio” entre el gobierno británico y China, finalizando en 1842, con la firma del Tratado de Nanking. Como consecuencia, Gran Bretaña y otras potencias, incluido los Estados Unidos, obtuvieron por la fuerza ciertas concesiones especiales que les generaron importantes privilegios comerciales.

Con la firma de este Tratado, el Gobierno Británico obligó a China a abrir cinco puertos a las importaciones de opio y a ceder la isla de Hong Kong, así como al pago de las 20,000 cajas de opio que habían sido aseguradas. Esto generó que las exportaciones de opio franco-británicas hacia China se llevaran a cabo a gran escala a través de la vía marítima, triplicándose durante los diez años siguientes. Se calcula que en 1880, las importaciones Chinas de opio pasaban de las 6,500 toneladas al año y la población adicta era superior a los 15 millones de personas.⁴¹

A partir de 1870, los inmigrantes chinos introdujeron el opio a los Estados Unidos ocultándola en el equipaje y en la carga de buques mercantes. Por su parte, el Gobierno de ese país inició una lucha en el ámbito internacional dirigida a prohibir el comercio del opio, lo cual no fue aceptado por los gobiernos de Francia y Gran Bretaña, ya que deseaban mantener las ganancias derivadas del comercio de esta droga.

Fue hasta comienzos del siglo XX cuando finalmente se toman medidas concretas para controlar el comercio del opio, y esto se presentó en un contexto donde -por diferentes razones- los gobiernos de Estados Unidos, China y Gran Bretaña simpatizaban con la idea de detener el comercio del opio. El Gobierno de China que durante mucho tiempo había estado en contra de la importación de opio procedente de la India, reactivó su campaña contra la producción y el consumo de opio a nivel interno. El Gobierno de los Estados Unidos quería introducir leyes contra la costumbre de fumar opio en su territorio e impuso medidas para poner fin al contrabando de opio desde Filipinas, país que había ocupado en 1898. Finalmente, el Gobierno de Gran Bretaña empezó a cambiar su política respecto a gobiernos anteriores, los cuales como se ha mencionado favorecieron el comercio de la droga.

Así, el gobierno Chino apoyó en 1908 una propuesta del Gobierno de los Estados Unidos para establecer una conferencia internacional que se celebró en Shangai en febrero de 1909. La conferencia de Shangai condujo a la

⁴¹ “La Guerra del Opio”, [en línea], dirección URL: <http://www: Vi-E, Virtual Educativo>.

conferencia de La Haya que redactó en 1912 la Convención Internacional del Opio, primer acuerdo internacional que trataba de regular el comercio y el abuso de drogas peligrosas.⁴² Con esta Convención se establecieron límites a la fabricación y distribución de determinadas sustancias y se impuso un sistema obligatorio de registro de información.

Por primera vez se integró en el Derecho Internacional el principio del uso de sustancias únicamente con fines médicos y científicos. La Convención fue firmada por Alemania, Estados Unidos, China, Francia, Reino Unido, Italia, Japón, Holanda, Persia, Portugal, Rusia y Siam el 23 de enero de 1912, entrando en vigor el 11 de febrero de 1915.

Después de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, se establecieron diferentes acuerdos y convenios para el control de estupefacientes; entre ellos destaca La Convención de 1936 para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas, el cual representó el primer tratado en contra del tráfico de sustancias ilícitas.

Las medidas adoptadas por los países durante estos años, fueron incluidas en la Convención Única sobre Estupefacientes del 30 de marzo de 1961, enmendada por su Protocolo de 1972 y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas del 21 de febrero de 1971, el cual incorpora medidas de carácter punitivo.⁴³

El objetivo de la Convención de 1961 fue reunir en un solo instrumento todos los tratados multilaterales en vigor en materia de drogas, racionalizar los mecanismos de fiscalización de sustancias e incluir en el régimen de fiscalización vigente el cultivo de plantas que sirvieran de materia prima de estupefacientes. Su propósito, como los de los tratados anteriores, era

⁴² Donnelly, Jack. "Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas". En Smith, Peter (Comp.). *Op. cit.*, p. 359

⁴³ Artículo 22, párrafo 1. inciso a) A reserva de lo dispuesto en su Constitución, cada una de las Partes considerará como delito, si se comete intencionalmente todo acto contrario a cualquier ley o reglamento que se adopte en cumplimiento de las obligaciones impuestas por este Convenio y dispondrá de lo necesario para que los delitos graves sean sancionados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad.

garantizar el abastecimiento suficiente de estupefacientes para atender las necesidades médicas y científicas, prohibir todo consumo de esas sustancias que no fuera con fines terapéuticos y prevenir el desvío de las sustancias hacia el mercado ilícito.

Aunque en los trabajos iniciales para la revisión de la Convención de 1961 no había consenso para incluir el tema relacionado con procedimientos para abordar embarcaciones con bandera extranjera, la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas consideró que era necesario incluir una disposición que se convertiría posteriormente en la convención de 1988, incluyéndose en los primeros borradores un artículo sobre este tema.

El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 se establece con el fin de controlar el aumento en el consumo de anfetaminas y barbitúricos, así como la prescripción excesiva de sedantes y alucinógenos. Este Convenio clasifica las sustancias de acuerdo a su posible valor terapéutico y su riesgo potencial de abuso para llevar una fiscalización de dichas sustancias y prevenir su desvío.

Debido al aumento en el consumo de sustancias sicotrópicas, a partir de la década de los 70 y 80 se reportó un incremento importante del tráfico de drogas por vía marítima; sin embargo, el régimen internacional establecido hasta ese momento no disponía medidas específicas dirigidas a la lucha contra el tráfico de estupefacientes fuera de aguas territoriales.

En virtud del incremento observado en el tráfico marítimo de drogas a finales de la década de los 70, el Gobierno de Estados Unidos realizó mayores esfuerzos de cooperación bilateral, e inició el desarrollo de operaciones en contra de las embarcaciones sospechosas de transportar estupefacientes, a través de su intervención en alta mar.

Estas operaciones se llevaban a cabo con base en un acuerdo firmado entre los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña en el año de 1981⁴⁴; entre sus principios, se establece que el Gobierno de la Gran Bretaña autoriza en ciertos espacios definidos en alta mar a integrantes de las fuerzas navales de los Estados Unidos para abordar embarcaciones que enarbolan el pabellón británico, y de las cuales se tengan sospechas razonables para suponer que transportan droga con la intención de introducirla al territorio de los Estados Unidos.

Con este acuerdo no sólo se permitió a las autoridades de los Estados Unidos a ejercer el derecho de visita en embarcaciones con pabellón británico, además contaban con la autorización por parte del Gobierno del Reino Unido para asegurar la nave y trasladarla a un puerto norteamericano, así como para iniciar la persecución de los narcotraficantes.

Es importante mencionar que, por sus características, el acuerdo contradecía el principio de exclusividad de los derechos del Estado del pabellón establecido en la Convención de Ginebra sobre Alta Mar de 1958, por lo que no fue utilizado como una referencia de cooperación internacional en la materia.⁴⁵

La Convención de Ginebra constituía el marco de cooperación internacional en la materia, disponiendo en el artículo 19, la autorización a todo Estado para detener en alta mar o en cualquier otro lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado, a un buque o a una aeronave pirata, o a un buque capturado a consecuencia de actos de piratería que esté en poder de piratas, y detener a las personas e incautarse los bienes que se encuentren a bordo de dicho buque o aeronave.

El artículo 22, autoriza el registro de una embarcación en la zona de alta mar, solamente si se sospecha de piratería o el traslado de esclavos, o porque la

⁴⁴ Ambos gobiernos lo formalizaron mediante un intercambio de notas hechas el 13 de noviembre de 1981, entrando en vigor inmediatamente.

⁴⁵ Sin embargo, representó un antecedente para el desarrollo de instrumentos similares adoptados en la década siguiente, ya que en la práctica fue el marco bilateral bajo el cual se firmaron en Latinoamérica, acuerdos de esta naturaleza.

embarcación es de la misma nacionalidad pero no cuenta con bandera o se niega a mostrarla.

A pesar de que la Convención de Ginebra definía las condiciones que los Estados deben considerar en el uso de esta zona, no se contemplaba el tráfico ilícito de drogas como práctica restrictiva. Sin embargo, debido al desarrollo de esta actividad, fue incluido en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 o Convenio de Montego Bay del 10 de diciembre de 1982, en la cual se establecen disposiciones de aplicación en aguas internacionales para la represión de las embarcaciones extranjeras sospechosas de ser utilizadas en el tráfico de drogas, siendo la primera Convención que reconoce en el ámbito multilateral la importancia del problema.

Con la firma de esta Convención, en la década de los ochenta se presentan los primeros esfuerzos para definir el régimen internacional dirigido a la supresión del tráfico marítimo de drogas. En la práctica, la cooperación internacional se desarrollaba en dos sentidos; por un lado, el acuerdo entre Estados Unidos y Gran Bretaña era muy claro respecto a sus procedimientos, permitiendo operaciones para detener y poder abordar un buque mercante del pabellón distinto al buque de guerra; por otro lado, a nivel multilateral, la CONVEMAR, reafirmando la exclusividad del Estado del pabellón sobre toda embarcación sospechosa de trasladar drogas fuera de territorio nacional.

Considerando el incremento del tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, el creciente poder de las organizaciones delictivas y el uso de métodos cada vez más sofisticados de tráfico, así como la falta de un régimen eficaz que permitiera a los países hacer frente a estas nuevas tendencias, en 1984, en el marco de la ONU se inició la revisión de los instrumentos adoptados para la lucha contra este problema, incluyendo el tema del tráfico marítimo de sustancias ilícitas.

Las Convenciones de 1961 y 1971 representaban una base para regular la producción y distribución legal de sustancias controladas; sin embargo, no incluían mecanismos efectivos para contener y suprimir el incremento y la

sofisticación del tráfico ilícito a través de las fronteras, así como para enjuiciar a las personas involucradas en estos delitos. Por ello, se propuso establecer a nivel internacional una estrategia que se dirigiera a la lucha contra el problema de las drogas ilícitas bajo un concepto integral, contemplando el tema del tráfico ilícito de drogas por vía marítima.

En este contexto, se adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, suscrita en Viena, Austria, el 20 de diciembre de 1988, en vigor a partir del 11 de noviembre de 1990.

Con el establecimiento de esta Convención y la CONVEMAR, se inicia el régimen actual de cooperación internacional para la supresión del tráfico marítimo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, a describirse en el siguiente apartado.

2.2 El régimen actual de cooperación internacional para la supresión del tráfico marítimo de drogas.

2.2.1 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

El régimen actual para la supresión del tráfico marítimo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas se fundamenta en diversos instrumentos internacionales. La primera etapa de este régimen está constituida por la CONVEMAR, siendo relevante por ser un instrumento que codifica y sistematiza las reglas aplicables a los diferentes usos y recursos del mar y los espacios marítimos.

“Esta Convención es considerada como el instrumento legislativo más completo del derecho del mar, que definió un nuevo régimen para los océanos basado en principios de justicia, equidad, universalismo y democracia, sustentado en consideraciones científicas y tecnológicas que tomó en cuenta los intereses de

los países en vía de desarrollo.”⁴⁶ La Convención fue aprobada el 30 de abril de 1982 en Nueva York y abierta a la firma el 10 de diciembre de 1982 en Montego Bay, Jamaica. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, con la ratificación número 60 hecha por el Gobierno de Guyana.

“Cabe mencionar que algunos países decidieron no firmar este instrumento por considerar que sus intereses no estaban plenamente representados. Tal fue el caso de los Estados Unidos, particularmente significativo dado su carácter de gran potencia. Su oposición se debe fundamentalmente a diferencias en cuanto al régimen de explotación de los fondos marinos y oceánicos, que ahora se conoce como la zona.”⁴⁷

A pesar de la importancia del tráfico ilícito de drogas en alta mar antes de 1982, las convenciones marítimas internacionales no incluían medidas para su represión. La Convención de Montego Bay es la primera que reconoce a nivel multilateral la importancia del problema en sus artículos 27 y 108:

a) Artículo 27. Establece que el Estado ribereño no podrá ejercer su jurisdicción penal sobre un barco extranjero en tránsito por sus aguas territoriales, para detener a una persona o realizar investigación en relación con delitos cometidos a bordo del buque durante su paso, exceptuando ciertas circunstancias: que el Capitán del barco ó un diplomático ó funcionario consular de la nacionalidad del pabellón, soliciten asistencia de las autoridades locales; o bien si fuera necesario para la lucha contra el tráfico de estupefacientes o sustancias sicotrópicas.

b) Artículo 108. Contiene una disposición general con obligación para todos los Estados de cooperar en la represión del tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que lleven los buques en alta mar, y cualquier Estado que sepa

⁴⁶ Vid. Vargas, Jorge. “Capítulo XI”. En Sepúlveda, César (Coord.), Compendio de Derecho Internacional para oficiales de la Armada de México, México, Ed. Instituto Matías Romero, 1983. Segunda edición. pp. 173-175

⁴⁷ Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público, México, Ed. Porrúa, 1986. Undécima edición, p. 261

que un buque de su nacionalidad se dedica a ese tráfico ilícito puede solicitar la asistencia de otros Estados para combatirlo.⁴⁸

Pero aún cuando estas disposiciones representan un avance importante dentro del régimen internacional que establece disposiciones de aplicación en aguas internacionales para la represión de las embarcaciones extranjeras sospechosas de ser utilizadas en el tráfico de drogas, la Convención no le da jurídicamente la misma importancia que le otorga a otros delitos como la piratería, la trata de esclavos o la emisión de transmisiones radioeléctricas no autorizadas, tal y como se establece en los artículos 105⁴⁹ y 110⁵⁰ ya que ante cualquier sospecha respecto a la comisión de estas prácticas se dispone el derecho de visita e inspección. No así para el tráfico de estupefacientes descubierto en alta mar, para lo cual debe mediar una solicitud al estado de pabellón con el fin poder obtener el permiso de registro y visita.

En este sentido, debe destacarse que el progreso de la Convención de Montego Bay se fundamenta en el régimen original que da respeto la soberanía absoluta del estado, a excepción de los actos de piratería y la trata de esclavos. En estos casos, el Estado que los detenga decidirán su condición jurídica.

⁴⁸ Cervera Perry, José. El derecho del mar: evolución, contenido, perspectivas (De las Bulas Papales al Convenio de Jamaica), Ed. Naval, 1992, p. 123

⁴⁹ Artículo 105

Apresamiento de un buque o aeronave pirata. Todo Estado puede apresarse, en la alta mar o en cualquier lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado, un buque o aeronave pirata o un buque o aeronave capturada como consecuencia de actos de piratería que esté en poder de piratas, y detener a las personas e incautarse los bienes que se encuentren a bordo. Los tribunales del Estado que haya efectuado el apresamiento podrán decidir las penas que deban imponerse y las medidas que deban tomarse respecto de los buques, las aeronaves o los bienes, sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe.

⁵⁰ Artículo 110

Derecho de visita

1. Salvo cuando los actos de injerencia se ejecuten en ejercicio de facultades conferidas por un tratado, un buque de guerra que encuentre en la alta mar a un buque extranjero que no goce de completa inmunidad de conformidad con los artículos 95 y 96 no tendrá derecho de visita, a menos que haya motivo razonable para sospechar que el buque:

- a) Se dedica a la piratería;
- b) Se dedica a la trata de esclavos;
- c) Se utiliza para efectuar transmisiones no autorizadas, siempre que el Estado del pabellón del buque de guerra tenga jurisdicción con arreglo al artículo 109;
- d) Sin nacionalidad;
- e) Tiene en realidad la misma nacionalidad que el buque de guerra, aunque enarbore un pabellón extranjero o se niegue a izar su pabellón;
- f) Tiene doble nacionalidad.

2.2.2 Convención de Viena de 1988 (Artículo 17)

La Convención de Viena de 1988, tiene por objeto homogeneizar la definición y el alcance de los delitos relacionados con drogas a nivel mundial; ampliar y fortalecer la cooperación y coordinación internacionales entre las autoridades competentes; y proponer instrumentos jurídicos para reprimir con mayor eficiencia el tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Se trata de un instrumento jurídico práctico que contiene recomendaciones concretas sobre el uso de técnicas de represión, así como la adopción de medidas encaminadas a combatir el tráfico ilícito de drogas.

Representa un avance fundamental en materia de cooperación internacional para la fiscalización de la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Entre sus disposiciones se incluyen medidas amplias contra el lavado de dinero y el desvío de precursores químicos. Asimismo, prevé la localización, el destino, el movimiento o la propiedad de bienes derivados de la comisión de delitos relacionados con la producción, fabricación, venta, transporte, importación o exportación de cualquier tipo de drogas y aspectos legislativos.

Con la Convención de Viena de 1988 se dio inicio a una etapa de cooperación internacional más significativa en contra del tráfico ilícito de drogas más allá de aguas internacionales, conservando los derechos del Estado de la embarcación de acuerdo con el Derecho Internacional del Mar. Entre los 34 artículos contenidos en este instrumento, se destaca el artículo 17 relativo al establecimiento de una cooperación contra el tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por vía marítima.

Este artículo establece los principios para la cooperación marítima en general, sin embargo, sus disposiciones centrales se refieren a la posibilidad de que un Estado autorice a las autoridades de otro para que pueda realizar la visita e inspección de embarcaciones que enarbolan su pabellón, cuando existan motivos razonables para sospechar que la embarcación se usa para el tráfico de drogas.

Amplía la obligación de cooperar estipulada en el artículo 108 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, estableciendo un marco con base en el cual los Estados Parte que sospechen el desarrollo de actividades ilícitas, podrán pedir la autorización del Estado del pabellón para interceptar sus naves situadas en zonas marítimas fuera de territorio nacional.

El aspecto central de este artículo radica en el hecho de contar con motivos razonables para sospechar que una embarcación está siendo utilizada para el tráfico ilícito de drogas; sin embargo, lejos de permitir a un Estado Parte abordar sin trámites un buque extranjero, deja la decisión al Estado del pabellón para autorizar la interceptación de sus embarcaciones en alta mar. En este sentido, el párrafo 4 indica que de conformidad con el párrafo 3⁵¹, o con los tratados vigentes entre las Partes, o con cualquier otro acuerdo o arreglo que se haya podido concertar entre ellas, el Estado del pabellón podrá autorizar al Estado requirente, entre otras cosas, a:

- a) Abordar la nave
- b) Inspeccionar la nave
- c) Si se descubren pruebas de implicación en el tráfico ilícito, adoptar medidas adecuadas con respecto a la nave, a las personas y a la carga que se encuentren a bordo.

Cualquier medida coercitiva contra la embarcación, se llevará a cabo de acuerdo con el párrafo 6 del artículo 17, en el que se indica que la autorización del Estado se llevará a cabo bajo las condiciones que serán convenidas entre dicho Estado y la Parte requirente, sobre todo en lo que concierne a la responsabilidad.

Entre las disposiciones establecidas para su cumplimiento, el artículo estipula las siguientes normas: a) cada Estado requerido responderá con celeridad a las solicitudes de autorización; b) designará una autoridad para recibir las

⁵¹ Párrafo 3. Toda Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una nave que esté haciendo uso de la libertad de navegación con arreglo al derecho internacional y que enarbole el pabellón o lleve matrícula de otra Parte, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, podrá notificarlo al Estado del pabellón y pedir que confirme la matrícula; si la confirma, podrá solicitarle autorización para adoptar las medidas adecuadas con respecto a esa nave.

solicitudes y responderlas; c) autorizadas las medidas, el Estado del pabellón será informado con prontitud de los resultados; d) Las medidas que se adopten en cumplimiento del artículo serán sólo aplicadas por buques de guerra o aeronaves militares, u otras naves o aeronaves que lleven signos claros e identificables de estar al servicio de un gobierno y autorizadas para tal fin.⁵²

Como contribución al régimen establecido hasta esta fecha, el artículo 17 organiza la cooperación internacional iniciada por la CONVEMAR sin llegar a hacerlo obligatorio (vinculante). Establece normas y reglas para facilitar la aplicación del derecho interno de un Estado contra las embarcaciones de otros Estados fuera de los límites de las aguas territoriales. Las posibilidades de intervención concedidas a los Estados se pueden dar por casualidad o de manera eventual, ya que pertenece al Estado del pabellón el derecho de autorizar o no la intervención sobre sus embarcaciones.

Sin embargo, y sin demérito de la clara reafirmación de la Ley del pabellón, el párrafo noveno estipula la posibilidad de concertar acuerdos o arreglos bilaterales y regionales para llevar a la práctica las disposiciones del artículo 17 ó hacerlas más eficaces.

Si bien la Convención integra los principios de soberanía y libertad de los mares, siguiendo los preceptos de la CONVEMAR, este párrafo ha facilitado el derecho de intervención en alta mar sobre las embarcaciones extranjeras sospechosas de transportar estupefacientes, dejando a los Estados la facultad para fortalecer en el futuro la cooperación a través del establecimiento de mecanismos concretos, sin señalar las excepciones o los límites para su desarrollo, permitiendo el derecho de intervención.

Aun cuando el artículo 17 establece normas y reglas para facilitar la cooperación internacional en contra del tráfico marítimo de drogas no define cómo se aplicarán, por lo que en los ámbitos multilateral y bilateral se han impulsado propuestas para su aplicación, tomando como referencia las

⁵² Párrafos 7, 8 y 10 de la Convención de Viena de 1988.

prácticas desarrolladas en la materia por algunos países y organismos regionales.

2.2.3. Propuestas multilaterales, regionales y bilaterales para la aplicación del artículo 17 de la Convención de Viena de 1988.

Las propuestas de la comunidad internacional se han intensificado con el fin de establecer mecanismos y nuevos conceptos para mejorar y fortalecer las capacidades de los Estados y la cooperación internacional, proponiendo los principios que permitan concertar y establecer acciones dirigidas a prevenir y suprimir el tráfico marítimo.

En el marco de la ONU, se ha planteado la necesidad de aplicar de manera eficaz el artículo 17, y por otro lado fortalecer la cooperación bilateral y regional para la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias sicotrópicas y estupefacientes. Esta situación ha sido atendida por la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a través de grupos de trabajo sobre cooperación marítima creados por recomendación de este órgano, así como por la Asamblea General en su resolución S-20/4, adoptada en su Vigésimo Período Extraordinario de sesiones celebrado en junio de 1998.

Es de resaltar que el principal objetivo de este periodo fue revisar los mecanismos de cooperación internacional para la lucha contra la producción, el tráfico, la distribución, el lavado de dinero, así como la cooperación judicial con el fin de fortalecer las medidas ya existentes, o proponer su fortalecimiento, así como la aplicación de las medidas establecidas en las convenciones suscritas hasta la fecha.

Entre los asuntos abordados, se revisó el tema del tráfico marítimo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, para lo cual la Asamblea solicitó a los Estados revisar la legislación nacional con base en los requerimientos de la Convención de 1988; designar autoridades competentes con la capacidad para

resolver los casos que requieran autorización para la visita a una embarcación extranjera; mantener el registro de las embarcaciones; revisar los canales y procedimientos de comunicación entre las autoridades competentes para facilitar la coordinación y cooperación que permita tener respuestas rápidas; promover la capacitación del personal encargado de la procuración de justicia, incluyendo la identificación y vigilancia de embarcaciones sospechosas, procedimientos para abordar, así como técnicas de búsqueda e identificación de drogas.

Además de estas propuestas, un aspecto importante es la recomendación de la Asamblea para que los Estados Parte promuevan la cooperación regional a través de reuniones bilaterales y multilaterales; negociar e implementar acuerdos bilaterales y multilaterales con el fin de fortalecer la cooperación para la supresión del tráfico marítimo de drogas de acuerdo al artículo 17 de la Convención de Viena de 1988, así como cooperar con otros Estados prestando apoyo por medio de seminarios donde se impartiera la guía de capacitación para los funcionarios encargados de la lucha contra el tráfico marítimo de drogas, adoptada por el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) en 1997.⁵³

Evidentemente este avance fue el resultado de las acciones llevadas a cabo a partir de 1992 por la Comisión de Estupeficientes, la cual ha abordado el tema de la cooperación contra el tráfico de drogas vía marítima, adoptando diversas medidas para promover la aplicación del artículo 17 de la Convención de Viena de 1988.

Bajo este marco, en 1994, la Comisión estableció un Grupo de Expertos con el mandato de elaborar un conjunto de mecanismos y procedimientos para la aplicación del citado artículo, así como recomendaciones concretas para aumentar la cooperación en el ámbito marítimo. En sus dos primeras reuniones, el Grupo analizó los problemas que impedían a los países tener una cooperación eficaz para la supresión del tráfico marítimo de drogas. Entre los

⁵³ Actualmente Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

obstáculos principales se identificaron cuestiones jurídicas, de intercambio de información, asistencia técnica y de procedimientos para su aplicación.⁵⁴

En cuanto a los aspectos jurídicos, se revisó la falta de ratificación por parte de algunos países de las Convenciones sobre el Derecho del Mar de 1982 y la Convención de Viena 1988; la falta de una legislación interna adecuada de algunos países especialmente en cuanto al reconocimiento de la jurisdicción en alta mar o sobre naves sin pabellón; la ausencia de una autoridad competente con capacidad de respuesta efectiva; la falta de procedimientos sobre quien debe cubrir los daños que ocasione el Estado que interviene una embarcación; la lentitud con la que se tramitaban las solicitudes de autorización para interceptar naves en alta mar debido a la falta de procedimientos uniformes para la visita e inspección de la nave; las limitantes materiales o legales que muchos países tienen para la participación de sus fuerzas navales en tareas contra el narcotráfico.

Con relación a los problemas para el intercambio de información se consideró que había una deficiente calidad en la comunicación entre las autoridades competentes, así como una falta de criterios para definir que tipo de información sería de utilidad para llevar a cabo operaciones concretas de interceptación.

Respecto a los obstáculos de carácter técnico, se señaló la falta de equipo adecuado, así como capacitación del personal dedicado a la lucha contra el tráfico ilícito por mar, sobre todo en aspectos operativos como técnicas de vigilancia, visita y procedimientos de registro, así como en el manejo de sistemas de información.

Como parte de su mandato, a partir de este diagnóstico, el grupo de expertos con el apoyo del PNUFID, propuso diversas medidas dirigidas a la solución de estas problemáticas, entre las que se destacan los siguientes avances:

⁵⁴ Vid. Informe de la reunión del Grupo de Trabajo sobre Cooperación Marítima, Comisión de Estupefacientes, ONU, Viena, Austria, 19 al 23 de septiembre de 1994 y del 20 al 24 de febrero de 1995. [E/CN.7/1995/1](#).

Se elaboró en el marco de un proyecto piloto una Guía de Capacitación para la vigilancia marítima y se promovió la adopción de legislación modelo dirigida a la aplicación de legislación nacional por parte de los países. La Guía fue desarrollada con la participación de expertos de los Gobiernos de España, Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón.

Para la integración de esta guía, el Grupo consideró la preparación de un programa de capacitación con reglas y salvaguardas mínimas para la práctica en el mar de operaciones de detención, visita, inspección y registro; la formación de equipos móviles multinacionales para llevar a cabo esos programas de capacitación en Estados que así lo soliciten, y la elaboración de material para la capacitación en técnicas y métodos para la inspección de buques y el establecimiento de un calendario para su distribución.⁵⁵ A partir de su adopción en 1997, la Guía fue distribuida a todos los Estados Parte para ser utilizada y apoyar con instructores, programas nacionales y regionales de capacitación.

En un segundo avance, y con el fin de facilitar la coordinación entre los Estados para la aplicación de prácticas dirigidas a una represión más eficaz del tráfico de drogas por mar, el PNUFID desarrolló una Guía de capacitación para apoyar a las partes que quieran formular solicitudes y a las autoridades competentes de recibir y responder a las solicitudes presentadas con base en lo establecido en el artículo 17.

Este documento fue adoptado por la Comisión de Estupefacientes, bajo el título “Guía Práctica para la aplicación por las autoridades nacionales competentes del artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.”⁵⁶

⁵⁵ “Nota de la Secretaría sobre cooperación marítima, relativa a la aplicación de los tratados sobre fiscalización”, presentada en el 39 Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, ONU, Abril 1996. E/CN.7/1996/17

⁵⁶ Resolución CND Res. 46/3. Fortalecimiento de la Cooperación Internacional para la lucha contra el tráfico de drogas por mar, Consejo Económico y Social, Nueva York, E.U

A diferencia de la Guía de Capacitación adoptada en 1997, esta Guía presenta una serie de recomendaciones y procedimientos prácticos para mantener una efectiva cooperación internacional dirigida a la supresión del tráfico marítimo de drogas por vía marítima, mediante el establecimiento de solicitudes para tramitar cualquier medida que implique la autorización del Estado del pabellón.

La Guía se desarrolló con base en las propuestas y preocupaciones abordadas por el grupo de expertos durante los trabajos efectuados hasta la fecha de su aprobación.

Sin embargo, algunas de estas propuestas no eran del todo coincidentes con los principios de la Carta de Naciones Unidas; del Derecho Internacional, en particular el respeto a la soberanía y la integridad de los Estados, así como de las disposiciones de las convenciones internacionales del derecho marítimo. Es importante destacar que la discusión relacionada con la aplicación del artículo 17, se ha concentrado en el derecho de visita y registro de una embarcación por parte de autoridades de otro país previa autorización del Estado del pabellón, proponiéndose en algunos casos medidas que van en contra de estos principios.

Tal es el caso de la visita a embarcaciones comerciales y “lanchas rápidas” en alta mar; en el primer supuesto la medida no resultaba aplicable ya que en ocasiones las embarcaciones transportan grandes volúmenes de carga a granel ó en contenedores, salvo que el Estado del pabellón accediera a que la embarcación fuera llevada a puerto para su registro; para la lanchas rápidas, igualmente se presentaban dificultades debido a que este tipo de embarcación no tienen bandera, por lo que no se podía determinar quien tendría la jurisdicción de la embarcación con base en los supuestos del artículo 17.

Otro de los temas de controversia se refería a la jurisdicción sobre los delitos cometidos en una nave extranjera que haya sido detenida por un Estado extranjero; al respecto se señalaba que una vez otorgada la autorización para la visita e inspección, los agentes del Estado solicitante deberían tener las

mismas facultades, poderes y protección necesarios, como si el delito se hubiera cometido en su territorio.

Otra posición respecto a este tema daba preferencia al Estado del pabellón quien debía conservar la autoridad sobre la embarcación, lo que implicaba también su control y mando. En términos prácticos se consideraba que las autoridades competentes del Estado del pabellón podrán establecer condiciones específicas de la operación, manteniendo la autoridad respecto a la embarcación en todo momento.

En este contexto, se encontraba la propuesta para impulsar iniciativas regionales ó subregionales de cooperación a través de la suscripción de acuerdos que establecían entre otras medidas, la autorización a los Estados para continuar con la persecución de una embarcación que entre al mar territorial de otro Estado; la embarcación de agentes del Estado ribereño (*shipriders*); la visita y registro a la embarcación; las órdenes para aterrizar y el patrullaje en aguas nacionales. Estas medidas fueron propuestas por países que han establecido acuerdos y convenios en ese sentido, destacando los Gobiernos de los Estados Unidos, Gran Bretaña y los Países Bajos.

En el marco de trabajo del Grupo de Expertos, los Gobiernos de Gran Bretaña y Estados Unidos presentaron la propuesta, así como un proyecto de manual para la aplicación del artículo 17 de la Convención de 1988 y modelos para el intercambio de información y autorizaciones de visita entre los Estados interesados y el Estado del pabellón.

En el caso de los Países Bajos destaca una resolución relativa a la cooperación marítima, la cual pretendía buscar el apoyo del PNUFID para el desarrollo de negociaciones de un acuerdo de cooperación en el Caribe promovido desde 1997. Dicho acuerdo prevé la autorización para la visita y el patrullaje de

embarcaciones extranjeras en aguas de otro país, así como la persecución y autorización de sobrevuelo en espacio aéreo de otro país.⁵⁷

Considerando la existencia de diferentes puntos de controversia, la Guía de 2003 presenta algunas propuestas para su solución y deja a los Estados la facultad de decidir sobre su adopción, tomando en cuenta los siguientes aspectos: las adecuaciones pertinentes de acuerdo a su legislación interna, las tendencias del tráfico de estupefacientes y las particularidades geográficas, así como las estrategias y políticas de cada gobierno.

Entre las medidas se señala la adopción de un adecuado marco jurídico interno, designación de la autoridad nacional competente; consideraciones especiales para las embarcaciones sin nacionalidad y con pabellón del Estado requirente; ejemplos de acuerdos bilaterales y multilaterales, así como la aplicación de los conceptos de presencia constructiva, derecho de persecución y uso de la fuerza.

Asimismo, propone el uso de formatos modelo de solicitud y respuesta para la visita a una embarcación extranjera, así como para presentar el informe sobre las acciones llevadas a cabo derivadas de la intervención. Aun cuando en términos prácticos esta Guía constituye una referencia para que los Estados puedan adoptar las medidas en contra del tráfico ilícito de drogas por vía marítima con base en su marco jurídico interno y de Derecho Internacional, abre la posibilidad para que el espíritu del régimen actual sea modificado por medio de la firma de acuerdos bilaterales que presenten características como las señaladas.

Al respecto, la Guía indica que en caso de que algunos Estados detecten inconsistencias con su legislación interna o insuficiencias que sólo pudieran solucionarse con nuevas leyes, las partes podrían considerar la conveniencia

⁵⁷ “Convenio sobre Cooperación para la supresión del tráfico ilícito marítimo y aéreo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas en el área del Caribe”, firmado en San José de Costa Rica, el 10 de abril de 2003.

de suscribir acuerdos o convenios bilaterales o regionales para dar nueva o mayor efectividad a las disposiciones del artículo 17.

Asimismo, la Comisión de Estupefacientes a través del PNUFID ha impulsado el desarrollo de iniciativas de cooperación para la aplicación del artículo 17 con otros organismos, como la Organización Marítima Internacional (OMI), las cuales incluyen un programa de capacitación para prevenir y combatir el tráfico ilícito de drogas a bordo de buques y en zonas portuarias.

En este marco, cabe resaltar una resolución de la Asamblea General de la OMI, adoptada en su Vigésima Sesión celebrada en 1997, en la cual se establece una Guía de Acción para la prevención y supresión del tráfico de estupefacientes, sustancias sicotrópicas y precursores químicos en embarcaciones utilizadas en el tráfico marítimo internacional.⁵⁸

El objetivo de estas medidas es mantener el control del envío de los cargamentos lícitos; identificar y controlar el traslado de precursores químicos, así como identificar y controlar el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por mar durante su embarcación, traslado y descarga.

Contiene procedimientos para ser aplicados por las autoridades aduaneras en coordinación con la tripulación y las compañías navieras sobre aspectos de prevención del tráfico de drogas. Recomendando métodos para reducir la posibilidad de esconder estupefacientes y sustancias sicotrópicas, así como para detectar drogas escondidas en las áreas de carga de las embarcaciones. Entre otras medidas, señala las precauciones que deben ser tomadas por las autoridades aduaneras en el manejo de precursores químicos y químicos esenciales a bordo de embarcaciones y recomienda establecer controles para obtener detalles sobre el destino y distribución de estos productos.

Asimismo, en la mayoría de las regiones en las que existe tráfico marítimo de drogas se han adoptado disposiciones para la cooperación entre los Estados

⁵⁸ Resolución A.872 (20) de la Asamblea General de la OMI

interesados con el apoyo del PNUFID y de organizaciones regionales y subregionales. Gran parte de las iniciativas se concentran en la autorización para la visita de toda nave sospechosa de estar trasladando drogas en alta mar.

En Europa, destaca el Acuerdo para la Aplicación del Artículo 17, presentado en 1995 por el Consejo de Europa.⁵⁹ A través de esta iniciativa, el Consejo Europeo proponía sustituir el artículo 17 por un acuerdo regional para llevarlo a cabo y mejorar la efectividad de sus disposiciones. Este Acuerdo rescata el derecho del Estado del pabellón en subordinar a su autorización toda interferencia sobre sus embarcaciones en alta mar; manteniéndose informado de cada una de las acciones llevadas a cabo por el Estado requirente considerando los siguientes aspectos:

El Estado Parte que quiera intervenir una embarcación de la cual se sospeche que está trasladando drogas en esta zona, deberá por cada caso, solicitar de manera formal una autorización ante el Estado del pabellón. El Estado requerido puede negar esta autorización, sin estar obligado a explicar su oposición. Sin embargo, si acepta una intervención, puede subordinar su consentimiento a ciertas condiciones o limitaciones, tales como establecer que el Estado que interviene no ejecutará ninguna medida hasta que el Estado del pabellón otorgue la autorización para proceder.

Otra de las condiciones estipuladas en este acuerdo, se refiere al derecho que tiene el Estado que solicita la intervención, si se presenta el caso en el cual dentro de la tripulación de la embarcación sospechosa se encuentra una persona de su nacionalidad, quien tendrá la posibilidad de ser llevado al Estado requirente para cumplir la condena impuesta.

Una vez que el Estado requirente ha sido autorizado por el Estado del pabellón considerando las limitaciones y condiciones, de acuerdo al artículo 9, párrafo 1,

⁵⁹ Acuerdo sobre el tráfico ilícito por vía marítima para la aplicación del Artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, abierto a la firma en Estrasburgo el 31 de enero de 1995, en vigor a partir del 1 de mayo de 2000.

el Estado requirente detendrá y abordará la embarcación, con el fin de iniciar la investigación y tomar el control de la embarcación y las personas a bordo. Puede fondearla, abrir los contenedores, proceder a realizar las pruebas, interrogar a todas a las personas a bordo, solicitar todos los documentos y tomar fotografías o copias. Tiene el derecho de asegurar y proteger cualquier evidencia o material descubierto en la embarcación.

Si se encuentran pruebas de haberse cometido un delito se procederá a llevar al buque y a cualquier persona implicada a su territorio con el propósito de realizar nuevas investigaciones de acuerdo a su legislación, notificando al Estado del pabellón sobre las acciones realizadas.

En caso de que sea pertinente, el Estado requirente y el Estado del pabellón podrán estar de acuerdo con un tercer Estado Parte, en que el buque se puede llevar al territorio de este y, una vez que el buque se encuentre en dicho territorio, el tercer Estado se considerará, a efectos del acuerdo, como un Estado interviniente.

Si bien la reafirmación del derecho del Estado del pabellón es el aspecto relevante, no se integran medidas para que pueda asumir la responsabilidad de la persecución después de la intervención. Un avance importante de los principios es restringir al mínimo el uso de la fuerza, ya que esta práctica había sido utilizada en el ámbito bilateral.

Esta iniciativa fue considerada por los países para analizar las diferentes medidas propuestas en el marco de las reuniones del Grupo de Expertos en Tráfico Marítimo de la Comisión de Estupefacientes, constituyéndose como medidas complementarias al artículo 17.

En el ámbito de los organismos regionales, se han impulsado otras medidas para la lucha contra el tráfico de drogas vía marítima. Si bien las propuestas hechas en este sentido no son parte del ejercicio para proponer medidas dirigidas a la aplicación del artículo 17, la cooperación se establece en el marco de los principios integrados en este artículo.

Destaca la participación de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (CICAD-OEA) a través de la integración de un Grupo de Expertos en Narcotráfico Marítimo. Como parte de los trabajos realizados por este Grupo, se han propuesto iniciativas como la elaboración de un Manual de Procedimientos Operativos Modelo en operaciones de intercepción bilaterales ó regionales conjuntas y combinadas; el anteproyecto para el Control sistémico efectivo de cargas con sustancias químicas embarcadas en puertos para prevenir su desvío hacia actividades ilícitas; la integración de un indicador sobre narcotráfico marítimo en el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), el cual abarca dos áreas: seguridad portuaria en narcotráfico marítimo e intercepción y control marítimo.

Asimismo, se han llevado a cabo acciones para fortalecer la seguridad en las zonas de libre comercio, en puertos y puertos de zona franca; control en contenedores y sobre las compañías que reparan o remodelan buques o motores/máquinas. Este último punto responde a las nuevas tendencias del tráfico de drogas por mar, en las cuales se ha identificado que los narcotraficantes están modificando la estructura de los buques para ocultar de manera fácil drogas ilícitas y el contrabando relacionado con ellas. Además de esta actividad, los narcotraficantes están construyendo semi-sumergibles en los que se pueden transportar más de 10 toneladas métricas de "carga" con un alcance de aproximadamente 1.500 millas. El tema de los semi-sumergibles se agregó a la temática de la Guía preparada por este grupo de trabajo.

En materia de cooperación bilateral, el primer ejercicio dirigido a la aplicación del artículo 17 fue la suscripción en el año de 1990, de un "Acuerdo entre el Reino de España y la República Italiana para la represión del tráfico de drogas en el mar",⁶⁰ el cual se caracteriza por mantener el principio de reciprocidad, ya que concede a los signatarios el derecho a intervenir en cada uno de sus respectivos buques, y no está condicionado a la previa autorización del Estado del pabellón.

⁶⁰ Firmado en Madrid el 23 de marzo de 1990, en vigor a partir del 7 de mayo de 1994.

El párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo de 1990 entre los Gobiernos de Italia y España, establece las medidas que puede tomar el Estado requirente. Se hace referencia al derecho de persecución, de detener y visitar el buque, revisar los documentos, interrogar a las personas a bordo y, si todavía existen sospechas razonables, fondear la embarcación, asegurar la droga, y detener a las personas implicadas; si es necesario escoltar la embarcación hasta el puerto apropiado más cercano, informando de inmediato, si es posible, de su llegada al Estado del pabellón.

Respecto al control de las actividades cometidas fuera de las aguas territoriales de uno de los Estados, se establece la jurisdicción preferente por parte del Estado del pabellón en donde se cometió la actividad ilícita, a la cual puede renunciar a solicitud del Estado que detuvo a la embarcación y que sea él quien ejerza su jurisdicción para llevar a cabo el procedimiento penal hasta su término. El establecimiento de medidas legales urgentes que se lleven a cabo y la solicitud de renuncia al ejercicio de la jurisdicción preferente se registrarán de acuerdo con el sistema jurídico del Estado requirente.

Como se ha observado en este capítulo, las diferentes iniciativas presentadas para contar con un marco de referencia que apoye la aplicación del artículo 17, tiene puntos de controversia en donde la soberanía es fundamental. Con base en los principios de este acuerdo algunos países miembro de la Convención, han suscrito acuerdos bilaterales o regionales con el fin de eliminar el tráfico ilícito de drogas por vía marítima.

Estos instrumentos integran medidas para el control del narcotráfico marítimo, tales como la intercepción, la cooperación en aspectos operativos y el intercambio de información e inteligencia, y pueden ser la base para establecer los canales de comunicación entre las autoridades, a fin de facilitar el intercambio rápido y seguro de información sobre tendencias específicas, rutas y métodos relacionados con buques sospechosos de ser utilizados en el tráfico de drogas.

En la práctica, la firma de acuerdos de esta naturaleza puede representar un problema para algunos países, en la medida que su legislación no permite que formen parte de dichos acuerdos, los cuales otorgan a las autoridades extranjeras facultades reservadas a las autoridades nacionales; no obstante, los trabajos y las recomendaciones de la propia Comisión de Estupefacientes han abierto la posibilidad para que se adopten iniciativas con tales características con el fin de tener mecanismos más efectivos para la lucha contra el tráfico marítimo de drogas ilícitas.

Es evidente que el régimen de cooperación en la materia se está modificando, siendo un factor importante de cambio, las estrategias de cooperación propuestas por el Gobierno de Estados Unidos, a través de la suscripción de este tipo de acuerdos, tema que se desarrollará en el próximo capítulo.

Capítulo 3. La participación del Gobierno de los Estados Unidos en la definición del régimen de cooperación contra el tráfico ilícito de drogas por vía marítima.

En el presente capítulo se describirá la influencia del Gobierno de los Estados Unidos en la definición del régimen, y los instrumentos que ha utilizado para ese propósito a través de la suscripción de acuerdos bilaterales con países de América Latina. En este contexto, se señalará la posición de México ante estos mecanismos resaltando las razones por las cuales el Gobierno Mexicano no ha suscrito acuerdos específicos en la materia.

3.1 La política de los Estados Unidos para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en el mar y su proyección en foros internacionales.

En el mapa de la producción, procesamiento, tráfico, distribución y consumo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, el territorio de Estados Unidos representa el principal mercado de estas sustancias a nivel hemisférico.

Las estrategias establecidas por los gobiernos para la supresión del tráfico de drogas, han tenido como consecuencia la modificación de las rutas para el traslado de las



drogas desde el país de origen a través de diversas modalidades, incluyendo su paso por puntos intermedios ubicados en países de Sudamérica, Centroamérica, México, y las Islas del Caribe.

El tráfico de mariguana, heroína, cocaína y las metanfetaminas representan el principal riesgo para el Gobierno de Estados Unidos.

Este problema se presenta en dos vertientes: en Estados Unidos, únicamente se producen mariguana y drogas sintéticas como las metanfetaminas, para lo cual se han llevado a cabo estrategias de control que han logrado disminuir los índices de consumo y producción de estas drogas. En relación con las drogas que no se producen en el país como la cocaína y la heroína, se han aplicado políticas de control que implica el apoyo a los países productores y de tránsito con el fin de disminuir su disponibilidad.

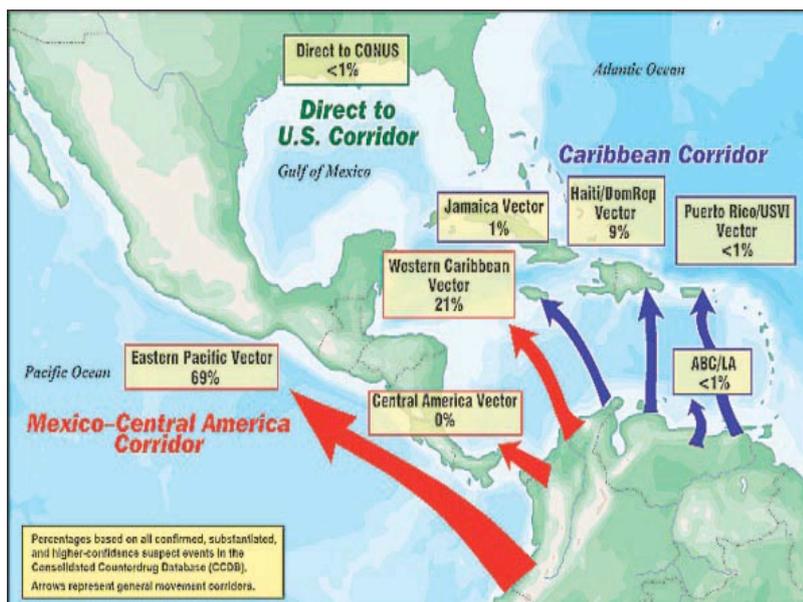
La estrategia de ese país para reducir la demanda de drogas se ha dirigido a establecer acciones que contengan el cultivo, procesamiento y el envío de los estupefacientes desde los países productores con el fin de evitar que ingresen a territorio estadounidense. El objetivo principal de Estados Unidos es interceptar drogas antes de que lleguen a su territorio. Las operaciones de erradicación y aseguramiento -principalmente en el extranjero- han sido el eje central de la estrategia para el control de drogas de Estados Unidos.

En este marco, resalta la cooperación otorgada por el Gobierno de los Estados Unidos en los ámbitos logístico, financiero y de capacitación para el fortalecimiento de la lucha contra la producción, tráfico y distribución de estupefacientes, así como lavado de dinero y tráfico de armas. Un ejemplo significativo de esta estrategia es el apoyo otorgado al Gobierno de Colombia a través del Plan Colombia.

Como parte de esta estrategia, el Gobierno de Estados Unidos ha apoyado y financiado proyectos para la disminución de la producción de cultivos ilícitos, a través de la aplicación de acciones para la erradicación de enervantes en las principales zonas productoras ubicadas en los países de Bolivia, Colombia y Perú. En el caso particular de Colombia, la producción de enervantes incluye además de la hoja de coca, el cultivo de amapola y su procesamiento a heroína, de la cual también se ha reportado una importante tendencia de consumo entre la población estadounidense. Pero aún cuando ambas drogas

presentan una importante dinámica de consumo en los Estados Unidos, para efectos del presente trabajo el tráfico de cocaína resulta de especial importancia ya que de acuerdo a los métodos utilizados para su envío, la vía marítima es la principal modalidad a través de la cual se envían grandes cantidades hacia el mercado de consumo final.

Según el diagnóstico presentado en la Estrategia Nacional para el Control de Drogas del Gobierno de Estados Unidos correspondiente al año 2003, aproximadamente 500 toneladas son enviadas desde América del Sur en



embarcaciones no comerciales, como las lanchas rápidas de perfil alargado, cada una de las cuales transporta entre 0,5 y 2,0 toneladas de cocaína, y en barcos pesqueros

El mapa indica que el 69% de cocaína es enviada a través de la zona del Pacífico Este; 21% a través de la zona oeste del Caribe; 1% a través de Jamaica; 9% a través de República Dominicana y Haití; menos de 1% a través del Puerto Rico y las Islas Vírgenes⁶¹.

que normalmente transportan cargas de varias toneladas de cocaína.

Bajo esta tendencia, en el tráfico de cocaína se reportan 500 envíos marítimos al año, rumbo al norte; de la Costa de Colombia a México y a las islas del Caribe, en la primera etapa de una serie de múltiples segmentos hasta la frontera de los Estados Unidos.

⁶¹ "Evaluación de la Amenaza Nacional sobre Drogas 2009". Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas de los Estados Unidos, Departamento de Justicia, Washington, D.C, Diciembre, 2008. p.3

Estos 500 envíos se dividen aproximadamente en partes iguales entre los que salen de la costa norte de Colombia, con rumbo a las Grandes Antillas y a América Central, y de la costa Occidental, con destino a México. En el Pacífico, se utilizan barcos pesqueros de mayor tamaño como transportadores de cocaína con el fin de llevar los cargamentos más allá de las costas colombianas. Desde este punto la droga es cargada en lanchas rápidas, la cual se lleva hacia las playas de México, para posteriormente ingresarla a territorio nacional y ser enviada hacia el norte a través de la vía terrestre y aérea. Este tipo de lanchas son eficaces porque son pequeñas, pueden trasladarse fácilmente desde numerosos estuarios y pequeños muelles siendo difíciles de detectar en alta mar.

De acuerdo con datos del Gobierno de los Estados Unidos, citados en el Informe de la Junta de Fiscalización Internacional de Estupefacientes de 2009 (JIFE),⁶² se calcula que durante el año de 2007 salieron de América del Sur de 545 a 707 toneladas de cocaína con destino hacia Estados Unidos, cifra ligeramente superior a la de 2006. De las cantidades de cocaína detectadas, aproximadamente el 90% se transportaban a través de Centroamérica y México, utilizando principalmente la ruta del Pacífico Oriental.

Como una característica nueva en las tendencias del tráfico de cocaína, se ha detectado el uso de embarcaciones semi-sumergibles autopropulsadas, las cuales pueden transportar 10 toneladas de carga en un radio de 2.500 kilómetros. Al respecto, se resalta el aseguramiento que llevó a cabo la Secretaría de Marina-Armada de México en el mes de julio de 2008 de una embarcación de este tipo frente a la costa del Pacífico, el cual se llevó a cabo con información proporcionada por los Estados Unidos.

El informe también indica que mientras que en 2007, la mayoría de los aseguramientos de cocaína ocurrieron en la Costa Pacífica, durante 2008 en la región atlántica, se reportó una importante actividad en el traslado de esta droga.⁶³ Cabe señalar, que aún cuando el porcentaje en el uso de ciertas rutas

⁶² JIFE, *Op. cit.*, párrafo 420, p.77

⁶³ *Ibidem*, párrafo 372, p. 69

de cocaína varía de un año a otro, debido a la diversificación de las rutas, los puntos de traslado continúan siendo básicamente los mismos. Este comportamiento genera importantes cuestionamientos sobre la eficacia, pertinencia y viabilidad de los mecanismos establecidos por los gobiernos para su control en los ámbitos nacional e internacional.

Considerando esta dinámica y con el fin de contar con estrategias de control más efectivas, se han propuesto y adoptado nuevas acciones que han tendido a modificar los principios fundamentales del Derecho Internacional, particularmente los conceptos de soberanía y jurisdicción. En su característica de ser el principal mercado de consumo en el Hemisferio, la estrategia de Estados Unidos para el control de drogas tiene como principal objetivo interceptar los cargamentos de drogas enviados desde países sudamericanos hacia territorio estadounidense a través de diversas rutas ubicadas en el Caribe, Centroamérica y México.

Las acciones emprendidas por el Gobierno de Estados Unidos para la lucha contra el tráfico de drogas por vía marítima, se iniciaron a finales de los años setenta y han ido evolucionando de acuerdo al régimen de cooperación contemplado en el artículo 17 de la Convención de 1988, así como a las tendencias de tráfico que se reportan. A finales de esa década, el Gobierno de los Estados Unidos -a través de la Guardia Costera- incursiona en el desarrollo de operaciones de intervención en alta mar sobre las embarcaciones sospechosas de transportar droga a través de esta vía.

En este contexto se negoció en 1981, el acuerdo con el Gobierno Británico, el cual iba claramente en contra de la exclusividad de la ley del pabellón contemplada en la Convención de Alta Mar de 1958, ya que estaba dirigida a facilitar la aplicación de las leyes norteamericanas. Como se ha mencionado en el Capítulo anterior, dicho acuerdo constituyó el modelo de los subsecuentes acuerdos bilaterales suscritos en la materia desde la década de los años 90.

Entre los principios de este acuerdo y de los actuales instrumentos, se señala la autorización para abordar una nave con pabellón de otro país y del cual se

tengan sospechas razonables para suponer que dentro de la embarcación se encuentra un cargamento de droga que ingresará a territorio de Estados Unidos. El fundamento de estas acciones se encuentra definido en la Acta de 1986, relativa a “Ley para la ejecución de la Ley Marítima de Drogas”, (“Maritime Drug Law Enforcement Act”), en la cual el Congreso señala que el tráfico de sustancias controladas a bordo de buques es un problema internacional serio y es condenado de manera generalizada. Además, dicho tráfico presenta una amenaza específica a la seguridad y bienestar social de los Estados Unidos.

Asimismo, declara que es contrario a la ley que cualquier persona a bordo de un buque de Estados Unidos, o a bordo de un buque sujeto a jurisdicción estadounidense, o para los ciudadanos de Estados Unidos o los residentes extranjeros de Estados Unidos a bordo de cualquier buque, produzca, posea ó distribuya intencionalmente o con conocimiento, una sustancia controlada.

En este marco, la Ley prevé que el Gobierno de Estados Unidos podrá ejercer su jurisdicción sobre una embarcación extranjera en alta mar si el Estado del pabellón lo permite ó bien si no se opone. La excepción se establece cuando el buque haya obtenido la nacionalidad de un país extranjero de acuerdo con el artículo 5 de la Convención de Alta Mar de 1958⁶⁴ y la declaración de nacionalidad o el registro del buque sea hecho por el capitán o la persona a cargo en el momento en el que se está llevando a cabo la intervención por parte de una autoridad o servidor público de Estados Unidos autorizado para hacer esa función.

En el desarrollo de estas disposiciones, se ha designado al Servicio de Guardacostas de los Estados Unidos (USCG, por sus siglas en inglés) como el principal organismo a cargo de la intercepción de drogas en el ámbito marítimo, aplicando las leyes federales en la materia en todas las zonas marítimas bajo jurisdicción de Estados Unidos, así como en alta mar. Su misión es reducir el

⁶⁴ Cada Estado establecerá los requisitos necesarios para conceder su nacionalidad a los buques, así como para que puedan ser inscritos en su territorio en un registro y tengan el derecho de enarbolar su bandera.

envío de drogas desde su origen, estableciendo operaciones para impedir que los narcotraficantes utilicen las rutas aéreas y marítimas en la zona de tránsito integrada por una área de más de nueve millones de kilómetros cuadrados, incluido el Caribe, el Golfo de México y el Pacífico Oriental.

Para cumplir con esta misión, el USCG mantiene una estrecha coordinación con otros organismos federales y países de la región, a través de la recopilación de información de inteligencia, la vigilancia de las rutas marítimas utilizadas en el tráfico, la detención y aseguramiento de embarcaciones y a los tripulantes a bordo de esas embarcaciones. En este marco, el USCG tiene la facultad de llevar a cabo inspecciones del lugar, visita a buques y control aéreo. A diferencia de otras autoridades estadounidenses encargadas de la aplicación de las leyes, que necesitan órdenes judiciales para registrar bienes personales, el Servicio de Guardacostas tiene facultades para abordar buques sin órdenes especiales, con el fin de hacer cumplir una serie de leyes en áreas tales como seguridad marítima, tráfico de estupefacientes, aduana, pesca y migración.

El procedimiento dirigido al control del tráfico marítimo de drogas establecido por la USCG se lleva a cabo a través de las siguientes etapas:

- 1) Identificación de los buques sospechosos;
- 2) Visita;
- 3) Ejecución de las operaciones de acuerdo a la legislación de Estados Unidos y de ser necesario bajo la legislación del Estado del pabellón.

Para identificar en alta mar un buque sospechoso con bandera de Estados Unidos o bandera extranjera deben considerarse lo siguientes supuestos:

- a) Opere en áreas poco comunes, ejemplo: fuera de rutas regulares de comercio o lejos de las zonas probables de pesca;
- b) Sin identificaciones, ejemplo: nombre de buque, puerto de base, indicativos de llamada y/o números oficiales;
- c) Sin equipo apropiado, ejemplo: sin redes u otro equipo en un buque pesquero;

- d) Con equipo innecesario o inapropiado, ejemplo: radares sofisticados o inusualmente numerosos y/ o equipo de comunicaciones superior al exigible por las normas internacionales;
- e) Sin luces para navegar en situaciones en las que son requeridas por las normas internacionales, y /o
- f) En una manera inconsistente con la naturaleza del buque y/o el objetivo declarado del viaje.

Posterior a la identificación de un buque sospechoso, la USCG iniciará acciones para llevar a cabo la visita. Si el buque sospechoso tiene bandera de otro país, el procedimiento para abordar se llevará a cabo ya sea por consenso, con el permiso del capitán del buque, o mediante una autorización del Estado del pabellón.

En algunas ocasiones, las operaciones llevadas a cabo por la USCG en contra de una embarcación con bandera de otro país, que se encuentre en aguas internacionales, se realizan conforme al derecho de visita y de persecución establecida en la legislación norteamericana o en otros instrumentos internacionales.

Cuando un buque sospechoso tiene registro de Estados Unidos, la USCG cuenta con la autoridad de operar en cumplimiento de la ley sin involucrar a cualquier otro gobierno, tan pronto el buque esté en aguas internacionales o de Estados Unidos.

En caso de que se compruebe con la visita a una embarcación extranjera que está siendo utilizada para el tráfico de drogas, el Estado del pabellón, de conformidad con el Derecho Internacional, decide sobre la disposición del buque y sobre las personas a bordo.

Las consultas se llevan a cabo por medio de la representación diplomática adscrita a su embajada en el Estado del pabellón, con el fin de facilitar los trámites de cooperación. Si el Estado del pabellón concede la visita, se da la autorización para:

- 1) Actuar en nombre del Estado del pabellón, y, si se encuentran violaciones a su derecho, para detener el buque y personas a bordo a fin de regresarlos a sus autoridades;
- 2) Aplicar el derecho de Estados Unidos, si tales violaciones están fundamentadas.

Este procedimiento es aplicado a todos los buques sin importar el tamaño, sin embargo, no se abordan embarcaciones comerciales de gran calado. Estas embarcaciones se trasladan a los puertos para que sean revisadas; por lo general, son casos determinados con base en información de inteligencia o que estén bajo sospecha.

Cuando se realiza alguna visita en alta mar de una embarcación con bandera extranjera, de acuerdo a la autoridad del Estado del pabellón, o con el consentimiento del capitán de la embarcación, una vez que se haya comprobado que la embarcación está siendo utilizada para el tráfico de drogas, las autoridades de Estados Unidos reportan de manera inmediata al Estado del pabellón los resultados de la visita e inspección. En primer lugar, se comunica vía telefónica y posteriormente a través de una carta de notificación de acuerdo a lo estipulado en el artículo 17 de la Convención de Viena de 1988.

El procedimiento para abordar embarcaciones no sujetas a la jurisdicción de Estados Unidos, ha sido formalizado a través de acuerdos bilaterales y regionales con el fin de facilitar las operaciones para detener embarcaciones dedicadas al tráfico de drogas que intentan evadir su captura ingresando en el mar territorial de otra nación, o bien operando en alta mar. En la práctica, estos acuerdos han tenido importantes resultados para el Gobierno de los Estados Unidos, principalmente en cuanto al número de detenciones y aseguramientos de drogas. Como ejemplo, se puede citar la cooperación que se ha desarrollado entre el Gobierno de Estados Unidos con Colombia y Ecuador.

El Acuerdo con Colombia para la Intercepción Marítima, ha dado como resultado el desarrollo de investigaciones exitosas, un importante número de intercepciones, y el incremento de las operaciones de persecución han

originado que los narcotraficantes busquen nuevas rutas de traslado y modos de operación.

Reportes de la propia USCG, indican que con el Gobierno de Ecuador, durante el año de 2006, el Gobierno de Estados Unidos centró sus objetivos de cooperación con el fin de combatir el incremento de embarcaciones con bandera ecuatoriana que trasladaban cocaína desde Colombia en dirección hacia territorio estadounidense; estos objetivos incluyeron la negociación y la puesta en marcha de un acuerdo para mejorar la eficacia de las operaciones y el intercambio de información, dando como resultado el aseguramiento de 287 toneladas de cocaína y de 200 detenciones en el mar.⁶⁵

De acuerdo con esta práctica, y con base en el artículo 17 de la Convención de 1988, el Gobierno de Estados Unidos ha impulsado la adopción de mecanismos que faciliten la cooperación entre organismos gubernamentales para llevar a cabo operaciones contra el tráfico de drogas vía marítima.

Como ya se indicó, la participación del Gobierno de Estados Unidos en foros internacionales como la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, ha sido relevante para la modificación del actual régimen de cooperación internacional contra el tráfico marítimo de drogas, haciendo propuestas en el marco del Grupo de Expertos de Cooperación Marítima relacionadas con la aplicación de este artículo, a través de procedimientos específicos incluidos en guías de capacitación para la vigilancia marítima y legislación modelo, desarrolladas por este órgano, así como en acuerdos bilaterales y subregionales.

Propuestas como la adopción de formatos para la solicitud y respuesta para la visita de embarcaciones en alta mar, formularios de información sobre las medidas tomadas, así como modelos para el intercambio de información entre los Estados interesados, forman parte de la Guía Práctica para la Aplicación

65 "Aspectos Centrales de la Guardia Costera, Práctica Jurídica, Abogado General del Estado. Guardia Costera de los Estados Unidos", Miami, Florida, Febrero 2007, p-8.

por las autoridades nacionales competentes del artículo 17 de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, adoptada en el año de 2003, de la cual ya se explicó su objetivo y alcances en el apartado 2.2.3.

Es importante resaltar que algunos procedimientos propuestos en esta Guía son similares a los que el Gobierno de Estados Unidos ha establecido en su estrategia nacional para la lucha contra el tráfico marítimo de drogas en el Hemisferio. De hecho, en la parte de jurisdicción hace referencia como ejemplo al sistema jurídico anglosajón, indicando que en caso de que los gobiernos consideren necesario adecuar su legislación nacional a través de la creación de nuevas leyes para fortalecer la cooperación, las Partes podrían considerar la conveniencia de suscribir acuerdos o convenios bilaterales o regionales para dar nueva o mayor efectividad a las disposiciones del artículo 17, párrafo 9.

- a) De acuerdo a esta referencia, el sistema anglosajón permite al Estado:
- b) Detener, abordar, desviar y retener la nave;
- c) Inspeccionar la nave, su carga y a las personas que se encuentren a bordo para obtener información de otro modo;
- d) Poderes respecto a presuntos delitos, en especial el de detener a personas y mantener las pruebas;
- e) Asistencia a funcionarios autorizados;
- f) Uso razonable de la fuerza;
- g) Presentación de credenciales de un funcionario;
- h) Debida protección por responsabilidad penal y civil de los funcionarios;
- i) Extensión de delitos conexos, como obstrucción a la actuación de los agentes de la ley, a actos realizados a bordo de la nave.

Al respecto se resalta que las autoridades de procuración de justicia que actúen en una nave extranjera con la autorización del Estado del pabellón tengan todos los poderes y la protección necesarios. En principio, deberían tener por lo menos los mismos poderes y protección como si el delito se hubiese cometido en territorio nacional o en una nave bajo pabellón del Estado que interviene.

Este tema, así como la suscripción de acuerdos bilaterales y regionales, han sido propuestos en el marco de la OEA a través de la CICAD. En este organismo, el Gobierno de los Estados Unidos también ha tenido una participación importante. Entre las razones se encuentran ser el principal mercado de consumo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas en el Hemisferio Occidental, así como su capacidad de apoyar con recursos materiales, financieros y operativos para la lucha contra el tráfico de drogas a los países productores y de tráfico. Por lo que su trabajo político y diplomático en estos foros se ha sustentado en propuestas para que estos países de adhieran a ciertos mecanismos y compromisos internacionales que respondan a su interés de seguridad nacional.

En el marco de este foro, a través del Grupo de Expertos sobre Narcotráfico Marítimo⁶⁶, ha apoyado y propuesto mecanismos de cooperación específicos dirigidos a incrementar la cooperación para detener el tráfico de drogas por vía marítima. Entre otras líneas de cooperación multilateral,⁶⁷ dentro del Plan de Acción de este Grupo, ha colaborado en la integración de dos proyectos: Legislación Modelo para el Control Marítimo y la elaboración de un Manual de Procedimientos Operativos Modelo para ejercicios de intercepción conjuntos y combinados -bilaterales o regionales-, con el fin de que sean utilizados por los Estados miembros como referencia en la actualización de su legislación, así como para que aporten elementos que deben considerarse en la firma de acuerdos dirigidos a la aplicación de operaciones conjuntas en contra del tráfico de ilícito de drogas por vía marítima.

En el caso de la primera recomendación, el Grupo solicitó a la Secretaría Ejecutiva de la CICAD recopilar información sobre legislación nacional, acuerdos internacionales, regionales y bilaterales, así como el directorio de

⁶⁶ Creado en el mes de noviembre de 2003, con el fin de proponer el desarrollo de instrumentos que ayuden a los Estados Miembros a ser más eficaces y efectivos en contra el tráfico de drogas por vía marítima.

⁶⁷ El Plan de Acción abarca aspectos relacionados con la seguridad portuaria, intercambio de información oportuna sobre transporte de carga y contenedores, medidas para controlar el tráfico de drogas en puertos considerando los recursos limitados como recursos humanos, financieros y de equipo, control de las compañías que reparan o remodelan buques o motores/máquinas, control de lanchas rápidas, embarcaciones sumergibles y semi-sumergibles.

autoridades responsables para atender cualquier petición de colaboración en el tema de intercambio de información. Sin embargo, el Grupo determinó que la complejidad y diversidad del tema hacían muy difícil desarrollar una legislación modelo o reglamentos como los propuestos en la recomendación, por lo que propuso formular una serie de principios de intercepción que los Estados miembros pudieran poner en práctica, ya sea en sus propias instituciones o como parte de una respuesta bilateral o multilateral al narcotráfico marítimo.⁶⁸

En el desarrollo de esta recomendación, el Gobierno de Estados Unidos presentó un proyecto titulado “Principios Modelo de Intercepción para ser utilizados en la lucha contra el narcotráfico marítimo”.

Al igual que en otros proyectos de esta naturaleza, el Proyecto incluía la autorización para la visita y registro de embarcaciones extranjeras de las cuales se sospecha están participando en el tráfico marítimo de drogas, o en su caso de aquellas que no justifiquen un registro de nacionalidad, estableciendo como tiempo de respuesta un lapso de cuatro horas para considerar si tiene un equipo disponible que permita realizar la visita e inspección. En el caso de que el Estado requerido no de respuesta en este tiempo, el Estado solicitante procederá a abordar la nave.

Para las embarcaciones sin nacionalidad, el Estado que detiene a la embarcación puede ejercer su jurisdicción sobre la embarcación, el cargamento y las personas a bordo, incluyendo aseguramientos, detenciones de personas y el proceso judicial.

En otro supuesto, el proyecto establece que todo estupefaciente y sustancia psicotrópica abandonados en cualquier zona marítima del mar territorial de un Estado podrá estar sujeto al control de acuerdo a la jurisdicción del Estado que los recupere, sin embargo, cuando este cargamento se encuentra implicado en una acción penal o un proceso judicial en otro Estado, el Estado que lo

⁶⁸ “Informe Final del Grupo de Expertos en Narcotráfico Marítimo”. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Cd. De México, 25 al 27 de octubre de 2005.

recuperó, tendrá que entregar una muestra representativa a las autoridades apropiadas de ese Estado para su inspección.

También se establece que el Estado que tiene el derecho de ejercer la jurisdicción, conforme a su Constitución y marco jurídico, podrá renunciar a este derecho y autorizar la aplicación de las leyes del otro Estado contra la embarcación, cargamento y/o las personas a bordo.

Con relación a la recomendación para integrar un Manual de Procedimientos Operativos Modelo para Ejercicios de Intercepción Conjuntos y Combinados Bilaterales o Regionales, se elaboró una Guía Modelo Operativa sobre Procedimientos para Acciones Combinadas en contra del Tráfico Marítimo de Drogas, la cual fue presentada en la última reunión del Grupo de Expertos en julio de 2009 para su aprobación durante el período ordinario de sesiones de la CICAD, a llevarse a cabo en 2010.

Dicho proyecto fue coordinado por Trinidad y Tobago, incluyendo la participación de Argentina, Brasil, Canadá, Ecuador y Estados Unidos. Cabe señalar que durante los trabajos del Grupo, la Guía fue cuestionada, debido a que el desarrollo de operaciones conjuntas contempla elementos que pueden ser sensibles y complejos con la participación de muchos organismos e instancias nacionales.⁶⁹

La Guía tiene el objetivo de proporcionar un marco de elementos que los países pueden considerar al contemplar la firma de acuerdos para llevar a cabo operaciones combinadas contra el tráfico marítimo de drogas, considerando y respetando la soberanía nacional, así como las disposiciones contenidas en la CONVEMAR, la Convención de Viena de 1988, y en otros acuerdos e instrumentos internacionales firmados en la materia.

⁶⁹ “Informe Final del Grupo de Expertos en Narcotráfico Marítimo”. CICAD, Panamá, Panamá, 16 al 20 de julio de 2007.

Aun cuando no se incluye el concepto de operaciones conjuntas, haciendo una diferencia entre operaciones planeadas y operaciones imprevistas o no planificadas, las acciones recomendadas implican el desarrollo de operaciones conjuntas en aguas nacionales por parte del país que detectó a la embarcación con registro de una bandera diferente a la nacionalidad de este país. De acuerdo con la Guía, las operaciones no planificadas o improvisadas dan respuesta a situaciones que necesiten una atención inmediata y urgente para el control de drogas y precursores químicos, teniendo en cuenta la capacidad y los límites jurisdiccionales de cada país.

Esas operaciones pueden incluir detección y seguimiento e intercepción, teniendo en cuenta la ubicación de la nave sospechosa. En el caso de que dichas operaciones deban llevarse a cabo dentro de las aguas jurisdiccionales de otro Estado, sólo podrán llevarse a cabo con el consentimiento expreso y conocimiento de las autoridades competentes de dicho Estado.

Durante la actividad de patrullaje y vigilancia realizada por agencias encargadas de la seguridad pública, pueden surgir situaciones que requieran medidas inmediatas que busquen interceptar buques sospechosos. Habrá casos en que la orden de detención no se cumpla y se inicie una persecución. Posiblemente los buques o aeronaves sospechosos tratarán, ante esta situación, de ingresar en el territorio de un Estado Miembro vecino. En los casos que sea necesario continuar la persecución en las aguas jurisdiccionales de ese Estado, las fuerzas públicas del mismo deberán continuarla. Adicionalmente, un Estado Miembro puede solicitar la ayuda de otro Estado Miembro para responder a un caso de tráfico de drogas que se está llevando a cabo, y para el cual le resultara imposible movilizarse a tiempo para poder interceptarlo. Se puede solicitar la participación de las fuerzas públicas de dicho Estado Miembro, considerando su capacidad de respuesta.

Para llevar a cabo este tipo de operaciones, la Guía establece los siguientes procedimientos de cooperación:

Designar una Autoridad Nacional relevante con disponibilidad de 24 horas, los siete días de la semana y que tenga la capacidad de comunicarse con los otros Estados Miembros en los canales establecidos, así como con todas sus fuerzas de seguridad pública.

Colaborar conjuntamente en la planificación e implementación del entrenamiento de agentes para la realización de operaciones de seguridad pública marítimas, incluidas operaciones coordinadas y de visita, registro y detención de naves de conformidad a su legislación interna.

Disponer lo necesario para facilitar el apoyo de otros Estados participantes, como el acceso a tratamiento médico de emergencia en los casos que se requieran.

Promover conforme a su legislación interna, el intercambio de oficiales de seguridad pública y de otros expertos, así como la designación de oficiales de enlace y de coordinador del área de operaciones.

La adopción de reglas y regulaciones adoptadas por los Estados Miembros en relación al uso de la fuerza y a las armas de fuego, respetando la soberanía y el sistema legal interno de cada Estado y en observancia de los Derechos Humanos.

Aun cuando la Guía establece recomendaciones para llevar a cabo el procedimiento para abordar un buque, se indica que éstas no deben interpretarse como limitaciones cuando esta práctica es realizada por cualquiera de las partes, de acuerdo con el Derecho Internacional.

En cuanto al derecho a la visita se indica lo siguiente:

- Ayudar a las personas, las naves y la propiedad en peligro,
- El consentimiento del capitán de la embarcación, o

- Una autorización del Estado del pabellón para tomar las acciones para el uso de la fuerza y las reglas de enfrentamiento.

Si bien la aplicación de esta Guía se fundamenta en el régimen actual de cooperación en la materia, es un claro ejemplo que los principios que lo sustentan están siendo modificados, ya que de acuerdo a las observaciones anteriores se establecen precedentes para que los Estados que decidan llevar a cabo estas operaciones las desarrollen sin límites, formalizándolas en acuerdos bilaterales, y modificando de esta manera el régimen internacional contra el tráfico marítimo de drogas.

En la práctica, las características de este tipo de tráfico reportan incidentes en los que no es posible que los Estados cuya embarcación enarbole su bandera, y se encuentre realizando actividades ilícitas fuera de su mar territorial, puedan arribar al lugar para detenerla, lo cual implica solicitar el apoyo al país que haya detectado dicha actividad y que esté en posibilidad de detenerla, abordar e inspeccionarla, o en su caso operar sin la autorización correspondiente.

Es por esta razón que el Gobierno de los Estados Unidos se ha inclinado por mecanismos de cooperación bilateral y regional, que faciliten la coordinación entre autoridades, aún cuando los mecanismos propuestos contravengan la jurisdicción de un Estado sobre las embarcaciones que enarboles su pabellón.

El marco de cooperación propuesto por el Gobierno de Estados Unidos en los foros multilaterales, regionales y bilaterales, se ha sustentado en un trabajo político y diplomático orientado a resaltar su interés nacional. El resultado de este trabajo ha sido la firma de acuerdos bilaterales con países del Caribe, Centro y Sudamérica, cuyas características coinciden con las propuestas hechas en los foros antes mencionados.

Este trabajo político no es el único antecedente que refleja los intereses de Estados Unidos. La Conferencia de Shangai de 1909 es un claro ejemplo de cómo Estados Unidos ha utilizado el tema de las drogas. Se ha mencionado que las preocupaciones morales fueron las razones detrás del interés

estadounidense por promover un acuerdo internacional sobre control de estupefacientes. Estas preocupaciones se hicieron manifiestas por grupos de presión y autoridades locales sobre los problemas sociales generados por el consumo interno de opio. Los Estados Unidos eran entonces pioneros en el control de estupefacientes en su territorio, y decidieron trasladar esta política doméstica al escenario internacional, donde algunos países compartieron, aunque en menor grado, opiniones prohibitivas.

Sin embargo, como los resultados de la Conferencia de Shangai no fueron convincentes para los Estados Unidos, se promovió una nueva conferencia con poderes plenipotenciarios; el resultado de los compromisos estadounidenses fue la Convención Internacional del Opio de La Haya de 1912. Este ejemplo histórico es relevante porque marcó el patrón de lo que sería la política norteamericana respecto al tema de las drogas, es decir, las preocupaciones y pautas de acción nacionales convertidas en política internacional.

3.2 Acuerdos bilaterales suscritos en la materia por el Gobierno de los Estados Unidos.

El espíritu del artículo 17 de la Convención de 1988 es incrementar la cooperación entre los Estados en contra del tráfico ilícito de estupefacientes por vía marítima de acuerdo al Derecho Internacional Marítimo, sin interferir o afectar los derechos y obligaciones, así como el ejercicio de la jurisdicción de los Estados costeros.

No obstante, durante los últimos quince años, se han dado excepciones a los principios que dictan el Derecho Internacional clásico, como lo es el respeto a la libre determinación de los pueblos, la soberanía, la no intervención y la solución pacífica de las controversias. En el caso particular de la aplicación del artículo en referencia, los Estados se han enfrentado a problemas de carácter geográfico, técnicos, políticos y normativos, los cuales se han tratado de solventar con la suscripción de acuerdos bilaterales y regionales para tener un

control efectivo sobre el tráfico ilícito de estupefacientes por vía marítima, tratando de hacer posible la soberanía y la cooperación.

De acuerdo con el párrafo 9 del mismo artículo, algunos países han participado en el desarrollo de estos acuerdos; un ejemplo de ello, es la suscripción a nivel regional del Convenio sobre Cooperación para la Supresión del Tráfico Ilícito Marítimo y Aéreo del Caribe, el cual abarca acciones de patrullaje en aguas y espacio aéreo nacionales, intercambio de funcionarios policiales, incluido el envío de oficiales de enlace a territorio de otro Estado Parte, embarcación de agentes policiales que se encarguen de realizar operaciones en aguas territoriales o en alta mar, a quienes se les otorgará inmunidad diplomática, para la detención, visita y registro de embarcaciones, así como el uso de la fuerza y persecución en caliente. Entre los países que firmaron este Convenio, se encuentra el Gobierno de Estados Unidos, quien firma sin reserva en cuanto a la ratificación, aceptación o aprobación.

En este mismo sentido, el Gobierno de Estados Unidos ha utilizado el párrafo 9 para generar acuerdos bilaterales que respondan a sus intereses nacionales y en su concepción de la política para la lucha contra las drogas, convenciendo a los Estados a través de medios políticos o de presión para el establecimiento de estos mecanismos de cooperación.

En los hechos, estos mecanismos han permitido ir en contra del espíritu original de la Convención de Viena de 1988 y del Derecho Internacional clásico que establece el derecho absoluto y soberano de los Estados sobre sus embarcaciones. Durante los últimos años, particularmente desde que se impulsaron los mecanismos de libre comercio, la percepción del concepto de soberanía ha cambiado y esto se ha visto reflejado en la aceptación de estos mecanismos intervencionistas de cooperación en diferentes ámbitos. Particularmente en la lucha contra el crimen organizado transnacional, ha resultado positivo adecuar el concepto considerando que los alcances de las actividades delictivas están generando problemas en aspectos económicos, sociales, de seguridad y de salud.

Siendo consistente con lo anterior, se considera que no hay contradicción entre este artículo y el Derecho Internacional clásico ya que los Estados soberanos pueden decidir sobre el establecimiento de acuerdos bilaterales y - precisamente- el Gobierno de Estados Unidos ha explotado esta posibilidad y ha concretado acuerdos específicos que en la práctica se han traducido en el hecho de que ellos puedan abordar las embarcaciones directamente sin el consentimiento explícito de los Estados con los cuales han firmado estos tratados.

Por otro lado se considera, que los países han decidido de esta forma tratar de resolver los obstáculos de cooperación que impiden una eficaz lucha de cooperación en la materia.

De acuerdo con el análisis titulado Integración Regional, Soberanía e Identidad en América del Norte⁷⁰, a partir del 11 de septiembre de 2001, cuestiones tales como el ambiente, la migración, la política, la seguridad y el comercio son comúnmente difíciles de separar; el nombre del juego ha cambiado y su resultado final será determinado en gran medida por un factor: la soberanía. La soberanía es crucial porque engloba las concepciones que cada país tiene de su propia identidad e intereses nacionales.

Se puede, por ejemplo, argumentar que para Estados Unidos la defensa de su sistema constitucional ha figurado en un lugar importante entre sus intereses nacionales porque coincide con su identidad básica; cualquier acuerdo internacional que se perciba como contrario a éste probablemente será rechazado con el argumento de la soberanía. Este es el cristal a través del cual son percibidos los proyectos de cooperación e integración.

Además, señala el documento, lo que el interés nacional significa para cada Estado está determinado, en parte, por las demandas y reconocimiento de los

⁷⁰ Santa Cruz P. Arturo. "Integración regional, soberanía e identidad en América del Norte". En Raúl Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez (Editores), Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia (CASEDE), 2009, p. 223

otros; la soberanía es, entonces, un atributo concedido a los Estados por la comunidad internacional, así como la igualdad de ciudadanía era conferida a los individuos por la polis; es un concepto inherentemente relacional.

Esta reflexión apoya la posición de los países que han decidido firmar acuerdos de esta naturaleza y adoptar los mecanismos de cooperación ya señalados, con los cuales se ha iniciado el cambio del régimen internacional marítimo para la supresión del tráfico de sustancias sicotrópicas y estupefacientes.

Hasta agosto de 2005, el Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos tiene registrado la suscripción de acuerdos en contra del tráfico marítimo ilícito de drogas con 24 países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, República de Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Malta, Nicaragua, Panamá, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y Venezuela. Para la consulta particular sobre el nombre, fecha de suscripción y de entrada en vigor consultar el Anexo I.

No es necesario hacer una descripción individual ya que los acuerdos tienen las mismas características y el mismo fin: cooperar en contra del tráfico ilícito de drogas por vía marítima. Estos acuerdos se encuentran integrados por disposiciones que contienen autorizaciones a los Estados interesados para tomar medidas en aguas internacionales sobre embarcaciones que enarbolean bandera de los Estados Parte, incluyendo las operaciones combinadas, continuación de la persecución de una embarcación que entra en el mar territorial, designación de agentes del Estado ribereño (*shipriders*), investigación, sobrevuelo, ordenar un aterrizaje, autorización recíproca para abordar si el Estado del pabellón no contesta en un período de 3 o 4 hrs. y, si la evidencia lo justifica, asegurar y detener a las embarcaciones y a las personas a bordo, uso de fuerza de acuerdo con las circunstancias presentadas.

Respecto a la jurisdicción sobre las embarcaciones o aeronaves detenidas, se establece que ambas partes tienen la autoridad para ejercer jurisdicción; la

parte que haga la visita y registro tendrá el derecho primario a ejercer la jurisdicción; sin embargo, podrán llegar a acuerdos sobre la potestad para ejercer la jurisdicción y ceder parcialmente al Estado requirente, la potestad de ejercer la jurisdicción, sobre los miembros de la tripulación de nacionalidad extranjera.

Un aspecto a destacar en este marco de cooperación, lo constituye el hecho de que aun cuando los acuerdos otorgan la autorización para la designación de agentes en embarcaciones de patrullaje (*shipriders*), el Gobierno de Estados Unidos ha firmado Memorandos de Entendimiento, a través de los cuales se han designado a agentes de la Guardia Costera en embarcaciones inglesas, alemanas y belgas que se encuentren realizando operaciones de intercepción marítima en el mar del Caribe y las Bermudas. Para consulta de los nombres, fechas de suscripción y entrada en vigor consultar el Anexo II.

En este mismo sentido, destaca el inicio de negociaciones llevadas a cabo durante 2008, con el Gobierno de Canadá relativas a un acuerdo bilateral sobre la presencia de oficiales de los servicios de represión de un país en embarcaciones de patrullaje marítimo del otro, con el propósito de autorizar ese intercambio y mejorar las operaciones de represión a lo largo de la frontera marítima.⁷¹

Citando un ejemplo de Acuerdo Bilateral: *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para suprimir el tráfico ilícito por mar, suscrito en febrero de 1997.*

- Objeto: cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito por mar.
- Alcance: hasta antes del mar territorial de cada Parte
- Ámbito de aplicación: embarcaciones privadas o comerciales con matrícula de algunas de las Partes, que se encuentren más allá del mar territorial de cualquier Estado y sobre las cuales exista sospecha

⁷¹ *Ibidem*, párrafo 413, pp. 74-75

- Si el buque no es del pabellón del Estado requerido, el Estado requirente podrá proceder de conformidad y de acuerdo al Derecho Internacional
- Respeto de la soberanía e integridad territorial
- Buques privados y comerciales que reclamen nacionalidad colombiana o estadounidense
- Bases razonables para sospechar que el buque está involucrado en el tráfico ilícito
- Procedimientos expeditos de visita y registro
- Verificación de la nacionalidad del buque
- Autorización de visita y registro
- Detección y monitoreo de buques y aeronaves sospechosas
- Mejorar la relación y el tiempo de comunicaciones entre centros de operaciones
- Compartir información táctica
- Reciprocidad
- Operaciones conjuntas y coordinadas

Con base en la exposición de motivos, el Gobierno de Estados Unidos privilegia la negociación de este tipo de acuerdos por las ventajas que pueden obtener en el desarrollo de las operaciones de intercepción marítima de estupefacientes y sustancias sicotrópicas:

- Representan un compromiso de los Estados involucrados en el combate al tráfico marítimo no importando su jurisdicción, siempre y cuando sea necesario.
- Al obtener por adelantado el permiso del Estado del pabellón para revisar una embarcación sospechosa, dichos acuerdos permiten a las autoridades llevar a cabo una operación de manera rápida y eficaz en el cumplimiento de la legislación marítima, que sin el acuerdo, tendrían que esperar una autorización especial otorgada a través de canales diplomáticos.
- El proceso de negociación de los acuerdos dan la oportunidad de involucrar a los Estados a enfocarse aún más en temas importantes relacionados con cualquier requerimiento de algún Estado para dirigir una visita en el mar de una embarcación registrada en otro Estado.

- Dichos acuerdos generalmente cubren contingencias que tendrían que solucionarse con acuerdos diplomáticos.

La aplicación de estos acuerdos, ha permitido al Gobierno de Estados Unidos a través del Servicio de Guardacostas, incrementar la capacidad operativa de los países del Caribe derivada de los programas de capacitación en procuración de justicia y seguridad. Adicionalmente, el fortalecimiento de la cooperación entre las instancias operativas ha generado la posibilidad de contar con mayor información de inteligencia derivada de las operaciones realizadas, la cual ha sido de utilidad para detener a las personas involucradas en este tipo de actividades, así como para detectar nuevas rutas de traslado y disminuir el uso de puntos que concentran actividad una actividad importante.

Sin embargo, aún con estos resultados, para algunos países la suscripción de estos mecanismos puede presentar problemas en la medida que su Constitución impida formar parte de dichos acuerdos debido a que se está otorgando a las autoridades extranjeras facultades reservadas a las autoridades nacionales y se cometan incidentes que lleven a conflictos entre los países. Su rechazo, también se relaciona con algunos incidentes que han sido considerados como una amenaza a la paz y la seguridad.

Como ejemplo de ello, se puede citar un caso ocurrido el 31 de enero de 1990 cuando una unidad de la Guardia Costera de Estados Unidos disparó, en aguas internacionales frente a las costas mexicanas, en contra de un buque de carga presuntamente cubano con bandera panameña -el *Buque Hermann*- sospechoso de tráfico de estupefacientes con el fin de someterlo a una inspección. Según las autoridades americanas, se trataba de una operación legal para el mantenimiento del orden en aguas internacionales y que se sospechaba que la embarcación estaba siendo utilizada para el tráfico de drogas y otro tipo de contrabando. El Gobierno Cubano protestó fuertemente ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sin embargo, el caso no fue considerado ya que el Gobierno Panameño aparentemente había autorizado la

detención y la inspección de la embarcación en cuestión,⁷² pero no en aguas territoriales de México pues se viola el poder soberano nacional.

Además, el Gobierno de los Estados Unidos alegó en su defensa que había actuado con base en el Derecho Internacional del Mar y consuetudinario. Se sabe que la práctica de los Estados es la fuente del derecho consuetudinario, lo cual ha dado la pauta para que se consideren ciertas prácticas como un procedimiento a seguir. Tal es el caso de las intervenciones en alta mar, las cuales se han generalizado con el fin de establecerse como una práctica común y reiterada que se sustenta precisamente en el Derecho Internacional consuetudinario.

Por otro lado, atendiendo las nuevas tendencias reportadas en el uso de embarcaciones semi-sumergibles autopropulsadas para el tráfico de cocaína, en octubre de este mismo año, el Presidente de los Estados Unidos firmó la Ley de Intercepción de Embarcaciones Utilizadas para el Narcotráfico de 2008. La Ley prevé la imposición de una multa o el encarcelamiento por operar o subir a bordo de una embarcación sumergible, o semi-sumergible, que navegue sin pabellón en aguas internacionales con el propósito de eludir la detección; por ello, la Ley permite la persecución aún cuando no se aseguren drogas ilícitas.⁷³ Y así puede apresarlo pues viola la Convención de Montego Bay de 1982.

No sólo en el Hemisferio se han adoptado las medidas de cooperación descritas; en el Continente Europeo, el Gobierno Italiano ha suscrito acuerdos de cooperación similares a los establecidos por el Gobierno de Estados Unidos. En la Ley no. 162 del 26 de junio de 1990, el Gobierno de Italia otorga poderes coercitivos a las embarcaciones de guerra y a la policía italiana frente a las embarcaciones nacionales o extranjeras en aguas territoriales o en alta mar, sospechosas de participar en el tráfico de estupefacientes.

⁷² "Capítulo VIII. Examen de cuestiones relacionadas con la responsabilidad del Consejo de Seguridad de Mantener la Paz y Seguridad Internacionales", Organización de las Naciones Unidas. 11. Temas relacionados con Cuba.

⁷³ Idem.

Esta Ley les otorga el derecho de detener a la embarcación, revisar el cargamento, asegurarla y conducirla a un puerto del Estado o a un puerto cercano extranjero, en el cual esté presente una autoridad consular. Estas acciones las han sustentado como una norma consuetudinaria que, más allá de los límites establecidos por las normas escritas en vigor, autoriza en determinados casos, la intervención en alta mar con el fin de luchar contra este tráfico.

En este contexto, se desprenden dos tendencias en el ámbito de la lucha contra el tráfico de estupefacientes en alta mar:

- 1) Por un lado, cobra fuerza la tendencia de países que optan por una lucha contra el tráfico marítimo de drogas de manera determinante, lo cual implica tomar libertades frente al Derecho Internacional y modificar el régimen actual de cooperación internacional, dejando abiertamente la aplicación extraterritorial de las capacidades de los países.

Esta tendencia es adoptada por los Estados Unidos e Italia, no sólo en los acuerdos bilaterales con las disposiciones ampliamente descritas a lo largo de este capítulo, las cuales lograron imponer a través de trabajo político y diplomático, sino también en sus prácticas internas y en su comportamiento en el ámbito internacional.

Bajo estos mecanismos, el propósito que se persigue es que se reconozca el derecho de intervención sin reservas en alta mar sobre las embarcaciones extranjeras. El hecho de contar en el Hemisferio con la suscripción de 24 acuerdos de esta naturaleza, se concluye que la tendencia va hacia la consolidación de un régimen que permita excepciones al derecho clásico que en la práctica significa que los países dejen sus competencias represivas, principalmente en beneficio de los Estados Unidos,⁷⁴ que además no es Parte de la Convención de Montego Bay de 1982.

⁷⁴ Vid. Morosoli, Anthony. "La répression du trafic de stupéfiants en haute mer"; París, Actualité et droit international, Juin 1999, pp.1-7

2) La segunda tendencia corresponde a los países que prefieren un derecho que evolucione de manera lenta, y cuestionan las intervenciones directas en el mar, privilegiando otras formas de cooperación que respeten la soberanía y el principio de la libertad de los mares. Esta posición se encuentra representada por países que han decidido mantener mecanismos de cooperación apegados al Derecho Internacional clásico, debido a que su legislación interna no permite adherirse a instrumentos que permitan otorgar derechos y obligaciones a las autoridades de otro Estados para actuar en territorio nacional.

Entre los países que han optado por este camino ó estrategia de cooperación se encuentra México, cuyo gobierno ha rechazado la práctica de operaciones en contra del tráfico de drogas vía marítima que involucren la visita y registro, la persecución en caliente y la embarcación de agentes de la Guardia Costera de Estados Unidos, en embarcaciones de bandera mexicana.

3.3 La posición de México en torno a los alcances de los mecanismos de cooperación suscritos en la materia por Estados Unidos.

La ubicación geográfica de México ha permitido que el territorio nacional sea utilizado como un punto para el tráfico ilícito de drogas como la cocaína, enviadas desde Sudamérica hacia Estados Unidos. El envío de esta droga hacia territorio nacional se lleva a cabo mediante el uso constante del transporte multimodal, siendo el transporte marítimo el principal medio para su ingreso a territorio nacional; en segundo lugar se encuentra el tráfico terrestre, seguido del tráfico aéreo.⁷⁵

Con el fin de controlar esta tendencia, el Gobierno de México ha establecido una política de atención integral, establecida en el Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, cuya integración se fundamenta en la

⁷⁵ Procuraduría General de la República, "Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006 del Gobierno de México", México, D.F., 2002, p.44

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁷⁶

El Programa contempla proyectos de atención en los ámbitos de: prevención, control de la oferta y la demanda, delitos conexos, y cooperación internacional, los cuales se aplican con un enfoque integral.

En este marco, corresponde a la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR), la ejecución de acción para la intercepción de drogas en el ámbito marítimo, en coordinación con las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores (SRE), Defensa Nacional (SEDENA), Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de la República (PGR).

De acuerdo con el Programa, la cooperación del Gobierno de México se sustenta en apego a los principios constitucionales de no intervención, respeto a la autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de las controversias, búsqueda de la paz y cooperación para el desarrollo. En defensa de la soberanía, el Gobierno Mexicano reconoce los riesgos que representan el problema del narcotráfico y sus delitos conexos para los intereses nacionales.

Con el fin de promover y defender los intereses de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo I, faculta expresamente al Ejecutivo Federal para que por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, propicie y asegure la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, así como para conducir la política exterior del país a través de las siguientes líneas de acción:

⁷⁶ Si bien la vigencia del Programa Nacional para el Control de Drogas concluyó en 2006, las líneas de acción continúan aplicándose bajo un esquema de coordinación interinstitucional.

Consecuente con estos principios, se han establecido las siguientes líneas de acción:

- 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.
- Fortalecer a partir de una visión integral del problema de las drogas, los mecanismos institucionales que posibiliten acciones bilaterales y multilaterales, en el marco de nuestros principios de política exterior.
- Coordinar con las instancias pertinentes, la elaboración de proyectos para suscribir nuevos acuerdos de cooperación en los que se reflejen las necesidades actuales y se proponga la actualización de los existentes, de manera que se alcance un efectivo intercambio de información respecto a operaciones de intercepción de drogas e investigación de narcotraficantes.
- Garantizar en el marco de las relaciones internacionales, la no aplicación extraterritorial de las leyes y la negativa al establecimiento de fuerzas multinacionales para el combate a las drogas.
- Ampliar y reforzar los mecanismos de intercambio de información relevante para las operaciones de intercepción e investigaciones sobre tráfico internacional de drogas, sosteniendo reuniones a nivel bilateral con autoridades extranjeras vinculadas al control de drogas con el fin de evaluar y reforzar la cooperación.
- Mejorar el intercambio de información y medios de prueba en materia de procuración de justicia y combate a las drogas entre México y los miembros de la comunidad internacional.
- Apoyar los esfuerzos de cooperación multilateral en el marco del Vigésimo periodo Extraordinario de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes.
- Promover la celebración de reuniones a nivel bilateral y multilateral entre las autoridades competentes de cada país, con el propósito de analizar los avances registrados, compartir experiencias y proponer nuevas soluciones.

- Fomentar el desarrollo de seminarios de capacitación tanto a nivel nacional como internacional, dirigidos a los funcionarios relacionados con la procuración de justicia.

En la ejecución de estas líneas de acción, México es parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, así como de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Cabe destacar que a iniciativa del gobierno en 1998, se llevó a cabo el XX Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, en el cual se adoptó la *Declaración Política con metas concretas, Declaración sobre Principios Rectores de la Reducción de la Demanda y Medidas de Fomento de la Cooperación Internacional en la lucha contra el Problema Mundial de Drogas*. De esta declaración se derivaron compromisos específicos entre los que destaca establecer acuerdos bilaterales y multilaterales para fortalecer la cooperación internacional en el combate al tráfico marítimo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

Este trabajo de cooperación se ha desarrollado en apego a los principios de su política exterior, por lo que no ha estado de acuerdo con las diferentes propuestas presentadas para la aplicación del artículo 17 en los foros multilaterales, regionales y bilaterales como la ONU y la OEA, particularmente con la iniciativa del Gobierno de Estados Unidos dirigida a la firma de acuerdos que contienen conceptos de aplicación extraterritorial, como el uso de la fuerza, operaciones en aguas nacionales o en embarcaciones con bandera mexicana, patrullaje aéreo, visita y registro, designación de agentes extranjeros (*shipriders*), persecución, orden de aterrizaje y patrullaje.

En relación con el procedimiento para abordar e inspeccionar embarcaciones, está en contra de una autorización para la visita que sea dada con antelación a un caso concreto o que de alguna forma no considere la decisión del Estado del pabellón, ya que contradice los principios del artículo en referencia.

En este contexto, se ha establecido que las medidas propuestas para ser llevadas a cabo por embarcaciones y personal extranjeros en el mar territorial, son incompatibles con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular, de los artículos 32 y 76, fracción III.

De acuerdo con el artículo 32, es indispensable ser mexicano por nacimiento para pertenecer al Ejército, Armada o al de la Fuerza Aérea, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana.

El artículo 76, Párrafo III, da facultad al Senado para autorizar la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

Asimismo, se cuenta con otras disposiciones como las *Bases de Coordinación para regular la Navegación en las zonas marítimas mexicanas y autorizar los arribos y estancias a puertos mexicanos de buques de Estados destinados a fines no comerciales y de guerra extranjeros o con esa función*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1999 y sus modificaciones del 7 de julio del 2000.

Las Bases determinan que en caso de buques y submarinos de Estados destinados a fines no comerciales y de guerra extranjeros o que tengan esa función, pretendan ejercer en alta mar el derecho de visita sobre una embarcación de bandera mexicana, respecto de la cual haya motivos razonables para sospechar que se dedica a actividades ilícitas, deberá solicitarlo previamente a través de la vía diplomática, a la Secretaría de Marina-Armada de México, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a la normatividad aplicable, ello salvo que el capitán del buque lo autorice.

En este marco, la SEMAR previa consulta con la Secretaría de Relaciones Exteriores, podrá autorizar a la embarcación extranjera para que mantenga vigilada o escolte a la embarcación de bandera mexicana hasta el punto más cercano en donde pueda ser inspeccionada en alta mar por buques de la armada de México, o autorizar la visita de inspección por imposibilidad física de realizarla con unidades de la armada mexicana. En los puertos de arribo la SEMAR tiene contemplados operativos de inspección a buques mercantes en coordinación con las capitanía de puerto y las administraciones portuarias integrales.

Como parte de las operaciones dirigidas a la lucha contra el narcotráfico, lleva a cabo acciones permanentes de intercepción, realizando patrullaje con unidades aéreas, de superficie y fuerzas de reacción, con el fin de interceptar actividades de narcotráfico en la franja costera, el mar territorial y en la zona económica exclusiva de México.

En este esquema de vigilancia, la SEMAR cuenta con aviones Grumman y Aviocar, helicópteros rusos Mil Mi 17 artillados y con equipo de visión nocturna; patrullas interceptoras clase Polaris, por su velocidad hasta 50 nudos son la mejor opción para perseguir embarcaciones sospechosas; patrullas clase Arrecife y Azteca, de menor velocidad, pero mayor capacidad de carga; aviones de reconocimiento Bimotors Barón 55. Adicionalmente cuenta con sistema satelital que le permite detectar el movimiento de lanchas rápidas.⁷⁷

Cabe destacar que las patrullas Oceánicas pueden llegar hasta las 200 millas y mantenerse en esta zona durante 30 días, operando con lanchas interceptoras y helicópteros en busca de buques y naves sospechosas. Estos buques cuentan con helicóptero y una lancha interceptora.⁷⁸

Por la naturaleza del tráfico marítimo, se han establecido mecanismos para el intercambio de información sobre rutas, métodos de traslado, alertamientos y

⁷⁷ Jorge Alejandro Medellín, "Custodiarán Golfo patrullas misileras", periódico *El Universal*, sección "Nacional", México, 20 de agosto de 2004.

⁷⁸ Jorge Alejandro Medellín, "Narcotráfico en Alta Mar, Amplía la Armada cerco de vigilancia", periódico *El Universal*, sección "Nacional", 02 de mayo de 2003.

medidas operativas a través de la coordinación y cooperación con autoridades extranjeras fundamentados en las convenciones internacionales en la materia, así como en acuerdos bilaterales de cooperación para lucha contra la producción, tráfico y consumo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

En este ámbito, “la SEMAR desde 1997, ha fortalecido la cooperación para hacer más eficientes las operaciones navales en el combate al narcotráfico a través del intercambio de información con Estados Unidos, Guatemala, Perú, Panamá, Colombia, Uruguay, Chile y Nicaragua. Destacando la III Reunión del Acuerdo de Cooperación Marítima Colombia-México; la III Reunión del Acuerdo Bilateral de Inteligencia entre la Marina de Guerra del Perú y SEMAR; la Primera Reunión de Intercambio de información entre el Servicio Marítimo Nacional de Panamá y la SEMAR; y la VI Reunión de Coordinación de Inteligencia entre la Armada de Chile y la SEMAR”.⁷⁹

Ninguno de estos acuerdos contempla acciones de patrullaje en aguas territoriales, visita a embarcaciones con bandera mexicana, persecución en caliente o la embarcación de agentes extranjeros en buques o aeronaves encargados del patrullaje en aguas territoriales, en virtud de que el Gobierno de México se ha opuesto reiteradamente a los esquemas de cooperación que involucre a otros Estados en actividades de procuración de justicia.

En el caso particular de la cooperación con el Gobierno de Estados Unidos, si bien no se ha firmado un acuerdo con estas características, se han establecido durante los últimos diez años una serie de mecanismos de coordinación con los cuales se ha logrado mantener el intercambio de información entre el Servicio de Guardacostas y la SEMAR sobre alertamiento de embarcaciones sospechosas, y en su caso el apoyo para detenerlas mientras llegan las autoridades mexicanas al punto en donde haya sido detenida.

⁷⁹ Rodríguez, Carlos. “La política exterior de la seguridad mexicana: Centroamérica y los países andinos”. En Raúl Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez. *Op. Cit.*, p. 244

Esta cooperación se ha dado dentro de un marco fundamentado en los siguientes instrumentos: Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua y el Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia. Este último establecido con el objetivo de coordinar sus esfuerzos en el combate al narcotráfico y la farmacodependencia, así como establecer un sistema de intercambio de información relativa al narcotráfico y la farmacodependencia, con absoluto respeto a la competencia de las autoridades.⁸⁰

Para la aplicación de estos acuerdos, las autoridades de ambos países realizan reuniones a través de grupos de trabajo, en donde se discuten temas de políticas y estrategias para el control de drogas y delitos conexos, así como cuestiones de capacitación y asistencia técnica. En el ámbito marítimo, se revisan aspectos que obstaculizan el desarrollo de operaciones para la intercepción de droga con el fin de proponer nuevas estrategias de atención o en su caso fortalecerlas y promover su continuidad.

Entre los grupos particulares que se han creado como parte de estos mecanismos destaca el establecimiento en marzo de 1996, de un Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), conformado por los titulares de todas las dependencias responsables de los diversos aspectos del problema en los dos países. El principal objetivo del grupo era fortalecer la cooperación en el combate al narcotráfico y reducir el consumo de drogas ilícitas, sobre la base de un tratamiento integral y equilibrado del problema. Este grupo representó la decisión de avanzar en la institucionalización de la relación bilateral.⁸¹

⁸⁰ Firmados en Diciembre de 1987 y Febrero de 1989 respectivamente.

⁸¹ Miguel, Ruíz Cabañas. Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación: el caso del Narcotráfico en las relaciones mexicano-estadounidenses. México, SER. ITAM, 1998. Citado por Sánchez Arias, Tamara. "Las Agencias de inteligencia en la política exterior estadounidense en los umbrales del siglo XXI". México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis para obtener el grado de Maestra en Relaciones Internacionales, 2003. p. 110

Como parte de los trabajos desarrollados por las dependencias se elaboró una estrategia conjunta de cooperación contra el tráfico de drogas ilícitas, se fortaleció la coordinación interinstitucional de las dependencias involucradas en la lucha contra el narcotráfico en cada país, revisando de manera permanente la estrategia y los resultados de dicha cooperación. Con este mecanismo se ha desarrollado una mejor coordinación entre las agencias antinarcóticas estadounidenses y las autoridades mexicanas, estableciendo acuerdos de cooperación entre ambas partes.⁸²

Este esquema de cooperación continuó bajo el Grupo Bilateral de Análisis e Intercambio de Información sobre Intercepción México-Estados Unidos (GBAIII). Los trabajos de este grupo se encontraban divididos por temas específicos. Uno de ellos, dedicado al tema de cooperación en el ámbito marítimo, en donde se revisaban aspectos sobre el intercambio de información para determinar las tendencias del tráfico ilícito de drogas con el fin de definir zonas de riesgo y fortalecer la vigilancia. Asimismo, se revisaban cuestiones de carácter operativo para realizar acciones concretas sobre patrullajes marítimos, alertamientos de posibles embarcaciones sospechosas, así como la custodia de embarcaciones localizadas en alta mar.

Por otro lado, debe destacarse la constitución en 2005, de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN) la cual se ha dirigido a consolidar un mecanismo que permita coordinar los esfuerzos de autoridades mexicanas y estadounidense para prevenir, perseguir y castigar cualquier actividad ilícita que afecte a las ciudades en la frontera común a través de líneas de acción en el tema de seguridad aérea, marítima y terrestre. Estas capacidades muestran que aun cuando se requiere establecer relaciones de cooperación en temas para el resguardo de la seguridad nacional, no es necesario ceder funciones que son exclusivas del Estado a agencias extranjeras, ya que como se ha demostrado a lo largo de este documento, los mecanismos de cooperación se pueden adecuar considerando las problemáticas geográficas, técnicas, jurídicas y contextos de cada país.

⁸² Idem.

Además de los impedimentos legales para la realización de operaciones conjuntas en aguas jurisdiccionales de cualquiera de los países o en alta mar, descritas en los párrafos anteriores y de las capacidades de la SEMAR, los diversos mecanismos de cooperación implementados por ambos países han sido el sustento para que México no acepte participar en acuerdos de aplicación extraterritorial.

En el contexto más reciente, cabe destacar, la Iniciativa Mérida, con la cual México recibirá un paquete de ayuda que le permita fortalecer las capacidades en el combate a la delincuencia organizada. Entre los objetivos de los grupos de trabajo que integran este programa, se define combatir al terrorismo y al narcotráfico, al mismo tiempo resguardar la seguridad de las fronteras por tierra y aire. La SEDENA y la SEMAR son los destinatarios de cerca de 60% de los recursos en este rubro. Aquí destacan los aviones casa 235 que se destinarán a la SEMAR para realizar acciones de patrullaje y vigilancia, principalmente en las fronteras marítimas del Caribe y el Pacífico.⁸³

Aun cuando algunos legisladores mexicanos han criticado el alcance de este programa, argumentando que es una amenaza a la soberanía nacional, la posición del Gobierno de México no cambia respecto al concepto del respeto a la soberanía. Al respecto cabe destacar, la declaración del Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, realizada el 24 de febrero de 2010, en la cual da respuesta a las aseveraciones contenidas en un artículo publicado por el periódico The Washington Post: “Por primera vez, funcionarios de Estados Unidos planean colocar agentes de inteligencia estadounidenses en unidades policiales mexicanas, para ayudar en la búsqueda de líderes de cárteles y sus sicarios”.

Como puntos esenciales la respuesta reitera, el establecimiento de mecanismos de cooperación para combatir a la delincuencia organizada y en particular al narcotráfico *bajo los principios de responsabilidad compartida, confianza mutua, reciprocidad y respeto a la jurisdicción de cada país.*

⁸³ Rodríguez, Armando. “Objetivos y límites de la iniciativa Mérida”. En Raúl Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez. *Op. cit.*, p. 238

En este sentido, señala que las acciones de cooperación *entre ambos países no implican de ninguna manera que funcionarios de otros países lleven a cabo en el nuestro, acciones reservadas por las leyes a las autoridades mexicanas. Mucho menos se encuentren incrustados en unidades operativas mexicanas ni se contempla en el futuro esta figura en las acciones del Gobierno de México.*

En opinión del Embajador Ruiz Cabañas⁸⁴ respecto a la cooperación entre México y Estados Unidos, señala que no existe ninguna contradicción entre la protección de la seguridad y soberanía nacionales, y la promoción de la cooperación con otros países. De hecho, la cooperación internacional es indispensable para fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales a través del intercambio oportuno de información, programas de capacitación y adquisición de equipos. Lo fundamental es que los acuerdos internacionales y las formas de cooperación de agentes extranjeros no vulneren la autoridad exclusiva de las instituciones del Estado mexicano dentro del territorio nacional.

En todo caso, indica el Embajador Ruiz Cabañas, lo que debe evitarse son compromisos de cooperación que -en la práctica- sirvan solamente a intereses burocráticos o agendas específicas de agencias extranjeras, a través de la transferencia gratuita de equipos, financiamiento de proyectos o participación directa en investigaciones internas especialmente cuando éstas se realizan precedidas de un gran despliegue publicitario, evidentemente calculado para mostrar a la opinión pública de su país que la amenaza es externa.

Las dependencias mexicanas responsables de la lucha contra el narcotráfico deben estrechar la comunicación y la cooperación con sus contrapartes de otros países, pero esas relaciones deben seguir rigiéndose por un marco normativo explícito, que estipule las reglas del juego para todos los actores involucrados. Eliminar esas reglas podría fomentar la unilateralidad y el conflicto.

⁸⁴ Ruíz-Cabañas Izquierdo, Miguel. "Nuevos Retos de la Seguridad: Narcotráfico y Crimen Organizado". México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000, p. 12. Apuntes de trabajo.

CONCLUSIONES

El régimen de cooperación internacional para la supresión del tráfico de sustancias sicotrópicas y estupefacientes por vía marítima, ha evolucionado para adaptarse a diferentes factores de carácter geográfico, político, de salud pública y apertura comercial, así como a las prácticas implementadas por las organizaciones delictivas en cuanto al traslado de sustancias prohibidas hacia los mercados de consumo.

Igualmente, la evolución del régimen ha procurado adaptar la cooperación a las legislaciones nacionales e internacionales, buscando un mayor intercambio de información y asistencia técnica, así como mejores procedimientos que faciliten la lucha contra el tráfico ilícito de drogas por vía marítima, especialmente en aquellos países en donde este problema representa un riesgo para su seguridad nacional.

De acuerdo con la definición de Krasner, los regímenes internacionales consisten en un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, alrededor de las cuales convergen las expectativas de los actores en un campo determinado de las relaciones internacionales. Partiendo de esta definición, se reconoce que el régimen internacional para la supresión del tráfico ilícito de drogas por mar, fundamentado en la CONVEMAR y en la Convención de Viena de 1988, no ha sido aplicado de manera eficaz debido a que no establece procedimientos específicos que puedan adecuarse a las necesidades, problemáticas y tendencias que se presentan en los ámbitos internacional, regional, subregional y bilateral. En la búsqueda de procedimientos adecuados, se han propuesto y adoptado medidas que van en contra de los principios del Derecho Internacional clásico, como el hecho de ceder soberanía del Estado de pabellón sobre sus embarcaciones y aguas territoriales.

El tema de la soberanía ha sido un aspecto medular en la aplicación de las propuestas que han predominado en cuanto a la cooperación en esta materia; es decir, las posibilidades de cooperación se han abierto o restringido en

función de la concepción de soberanía que estén privilegiando los gobiernos de los Estados.

Con la presente investigación se logró establecer cómo el régimen internacional para la supresión contra el tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por mar, tiene su origen y evolución en el establecimientos de acuerdos entre los actores del sistema internacional para atender asuntos de interés común como el intercambio de información, de asistencia técnica, operativa y jurídica, dejando la libertad soberana de adoptar tal régimen de manera absoluta o con ciertas reservas atendiendo a las expectativas de los Estados.

En este contexto, se observo que durante las diferentes etapas de la evolución de este régimen, la comunidad internacional ha establecido convenciones internacionales, acuerdos bilaterales y regionales, así como mecanismos de cooperación específicos dirigidos a la solución de los obstáculos que se han presentado para una lucha eficaz contra el tráfico marítimo de drogas ilícitas.

El mayor flujo comercial y de personas derivado de la globalización ha permitido que las posibilidades de tráfico ilícito de droga se faciliten, incluido el tráfico ilícito por vía marítima. De hecho, esta vía se ha constituido como la principal modalidad del tráfico ilícito de drogas, precursores químicos y químicos esenciales. A nivel Hemisférico, las embarcaciones marítimas son el medio más utilizado para el tráfico de cocaína proveniente de Sudamérica, ya sea en embarcaciones mercantes, de pesca comercial, recreo, lanchas rápidas o embarcaciones construidas expresamente para tal efecto, como los sumergibles o semi-sumergibles.

La necesidad de controlar esta tendencia de tráfico ilícito originó la revisión de las estrategias de cooperación internacional a nivel multilateral, regional y bilateral, así como para fortalecer las capacidades de los Estados en contra del tráfico ilícito por mar. De ahí que podamos hablar del surgimiento de un régimen internacional negociado por los Estados, por medio de la suscripción

de acuerdos bilaterales y regionales tendientes a la aplicación de medidas que respondan a expectativas de los actores participantes.

En las diferentes etapas de evolución, se han adoptado de manera progresiva disposiciones que van desde la autorización expresa del Estado de pabellón para permitir la visita e inspección en alta mar a sus embarcaciones, hasta abrir la posibilidad de contar con un derecho de intervención directa en asuntos exclusivos de los Estados; es decir el aspecto relevante de este factor de cambio se refiere a la jurisdicción de las embarcaciones.

Mientras que la CONVEMAR plantea un respeto absoluto a la jurisdicción del Estado de pabellón sobre sus embarcaciones, teniendo como única excepción los casos relacionados con actividades de piratería y traslado de esclavos; la Convención de Viena de 1988 a través del artículo 17, establece la posibilidad de suscribir acuerdos bilaterales y regionales que definan procedimientos para establecer mecanismos de control más eficaces entre los Estados, ya sea mediante la atención de operaciones caso por caso, o bien por medio de autorizaciones previas para abordar embarcaciones en plazos perentorios, así como autorización para el patrullaje en aguas nacionales.

Aunque la Convención de 1988, reconoce plenamente los principios de soberanía, de integridad territorial de los Estados, y de no intervención en los asuntos internos de otros, el párrafo noveno del artículo 17 es justamente la base jurídica que facilita la realización de acuerdos que en la práctica establecen procedimientos y mecanismos que han facilitado el derecho de intervención.

Entre las iniciativas impulsadas por los Estados para la aplicación de este artículo, destacan las propuestas impulsadas en el marco de la Comisión de Estupefacientes de la ONU, cuyas discusiones han girado en torno a la posibilidad de que el Estado solicitante cuente con mayores o menores atribuciones en cuanto a la detención, visita, revisión de naves, o bien si debe limitarse por completo a lo dispuesto por el Estado de pabellón. Temas de controversia común son las persecuciones en mar territorial de otro Estado; la

embarcación de agentes extranjeros en naves nacionales; la visita en alta mar par tareas de investigación, así como las órdenes de aterrizaje a embarcaciones sospechosas, entre otros. En estos casos, la Guía Práctica para la Aplicación por parte de las Autoridades Competentes del artículo 17 de la Convención de Naciones contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, adoptada en el año de 2003 y elaborada por la Comisión de Estupefacientes, presenta algunas propuestas en este sentido y deja a los Estados la facultad de decidir sobre su adopción y recomienda la firma de acuerdos bilaterales o regionales, así como la adecuación de la legislación nacional para adoptar las propuestas de cooperación en la materia.

El espíritu del artículo 17 de la Convención de 1988 es incrementar la cooperación entre los Estados en contra del tráfico ilícito de estupefacientes por vía marítima de acuerdo al Derecho Internacional Marítimo, sin interferir o afectar los derechos y obligaciones, así como el ejercicio de la jurisdicción de los Estados costeros. Sin embargo en la aplicación de este artículo se han presentado problemas de carácter geográfico, técnico, político y normativo, los cuales se han tratado de solventar con la suscripción de acuerdos bilaterales y regionales para tener un control efectivo sobre el tráfico ilícito de estupefacientes por vía marítima, tratando de hacer posible la soberanía y la cooperación.

En este contexto, la participación del Gobierno de los Estados Unidos ha sido importante en la definición y modificación del régimen; esto puede ser mejor comprendido si se considera que este país representa el principal mercado consumidor de sustancias ilícitas en el Hemisferio, e incluso a nivel mundial. Su participación se ha dirigido a promover mecanismos de cooperación que den mayor efectividad a las disposiciones de la Convención de Viena de 1988, siempre bajo su concepción de política exterior y de seguridad nacional.

En el marco de la ONU, sus recomendaciones fueron consideradas en la integración de procedimientos incluidos en la Guía Práctica, tales como la adopción de formatos para la solicitud y respuesta de visita a embarcaciones en alta mar, así como modelos para el intercambio de información entre los

Estados. De hecho, algunos procedimientos propuestos en esta Guía son similares a los que el Gobierno de Estados Unidos aplica como parte de su estrategia nacional para la contención del tráfico marítimo de drogas en el Hemisferio.

El trabajo político y diplomático de los Estados Unidos en estos foros se ha sustentado en propuestas para que los países involucrados se adhieran a ciertos mecanismos, procedimientos, lineamientos, recomendaciones y compromisos internacionales, que respondan a la visión norteamericana en contra del tráfico ilícito de drogas vía marítima y, particularmente, a sus intereses de seguridad nacional.

Debe destacarse que el objetivo principal de la estrategia de Estados Unidos es interceptar drogas antes de que lleguen a su territorio, siendo el eje principal de su estrategia el apoyo en operaciones de erradicación y aseguramiento, principalmente en el extranjero.

Esta estrategia ha contemplado una amplia cooperación otorgada por el Gobierno de ese país en los ámbitos logístico, financiero y de capacitación para el fortalecimiento de la lucha contra la producción, tráfico y distribución de estupefacientes, así como lavado de dinero y tráfico de armas. Un ejemplo significativo de esta estrategia es el apoyo otorgado al Gobierno de Colombia a través del Plan Colombia. En otras palabras, el Gobierno de los Estados Unidos ha buscado imponer su política contra el tráfico ilícito de drogas por medio de la presión diplomática y del otorgamiento de apoyos técnicos, logísticos y financieros, encaminados a lograr una mayor cooperación por parte de otros Estados.

Considerando esta dinámica y con el fin de contar con mejores estrategias de control, se ha impulsado la firma de acuerdos bilaterales que en la práctica han chocado con principios fundamentales del Derecho Internacional, particularmente los conceptos de soberanía y jurisdicción. En este marco, el gobierno norteamericano ha optado por una estrategia de intervención directa

en alta mar sobre embarcaciones sospechosas de traficar sustancias prohibidas.

En este sentido, los acuerdos promovidos por el Gobierno de ese país integran disposiciones que autorizan a los Estados participantes para tomar medidas en aguas internacionales sobre embarcaciones que enarboles bandera de otros Estados, incluyendo operaciones combinadas, continuación de persecuciones en aguas territoriales de otro Estado, designación de agentes del Estado ribereño (*shipriders*), investigación, sobrevuelo y aterrizaje de aeronaves, autorización recíproca para abordar un buque si el Estado del pabellón no contesta en un plazo de 3 o 4 hrs. y, si la evidencia lo justifica, asegurar y detener a las embarcaciones y a las personas a bordo, así como el uso de fuerza de acuerdo a las circunstancias presentadas.

Si bien no hay contradicción entre el artículo 17 y el Derecho Internacional pues los Estados soberanos pueden decidir sobre el establecimiento de acuerdos de tipo bilateral, la realidad es que los Estados Unidos han utilizado esta posibilidad y han concretado acuerdos específicos que en la práctica se han traducido en el hecho de que puedan abordar las embarcaciones directamente sin el consentimiento explícito de los Estados con los cuales han signado estos instrumentos. En otras palabras, los acuerdos bilaterales han permitido ir en contra del espíritu original de la Convención de Viena de 1988 y del Derecho Internacional clásico que establece el derecho absoluto y soberano de los Estados sobre sus embarcaciones.

Hasta agosto de 2005, el Departamento de Estado de Estados Unidos tiene registrada la suscripción de este tipo de acuerdos con 24 países, además de diferentes Memorandos de Entendimiento, a través de los cuales han sido designados agentes de la Guardia Costera en embarcaciones de otros países.

Aun cuando ha habido controversia respecto a la adopción de este tipo de mecanismos, se han implementado medidas efectivas de intercepción y cooperación en aspectos operativos y de intercambio de información en inteligencia, además de ser la base para establecer canales de comunicación

que han resultado más eficaces bajo la perspectiva del Gobierno de los Estados Unidos y con los cuales se ha logrado identificar tendencias, rutas y embarcaciones sospechosas de ser utilizadas para el tráfico de drogas.

Esta práctica ha sido plenamente consistente con los supuestos teóricos neoliberales, los cuales plantean la conveniencia de establecer acuerdos que propicien responsabilidades legales, mejoren la cantidad y calidad de la información y permitan reducir los costos operativos.

En una segunda vertiente, la firma de acuerdos de esta naturaleza ha resultado improcedente, en la medida en que la legislación de algunos Estados no permite que formen parte de mecanismos que tienden a otorgar a autoridades extranjeras, facultades reservadas a la autoridad nacional. En todo caso, la suscripción de acuerdos se ha visto fuertemente limitada por la normatividad interna de los países donde ha prevalecido una concepción de soberanía más tradicional. En este sentido, las diferentes expectativas de los Estados y sus intereses específicos han determinado formas de cooperación institucionalizada, aunque con alcances menores en cuestiones operativas.

Si bien las acciones promovidas por los Estados Unidos se fundamentan en el régimen actual de cooperación en la materia, resulta evidente que dichas acciones tienden a contravenir en la práctica los principios que lo sustentan, es decir, los principios de soberanía de los Estados y la jurisdicción exclusiva sobre embarcaciones de su pabellón. En otras palabras, se están desarrollando importantes precedentes para que los Estados que intervienen las embarcaciones con pabellón de otra nacionalidad, lo hagan cada vez con menores limitaciones; y aunque dichas intervenciones tienen su base jurídica en acuerdos bilaterales y regionales, observamos una tendencia a la modificación del régimen internacional contra el tráfico marítimo de drogas, sustentado en principios tales como el respeto a las competencias y funciones reservadas originalmente a cada Estado por su legislación interna.

Algunos países se han opuesto a la suscripción de estos mecanismos porque además de ser incompatibles con su legislación, han generado incidentes

considerados como una amenaza a la paz y la seguridad nacionales, tal y como se describió con el caso del Buque Hermann ocurrido en 1990. Es decir abren la posibilidad de acciones arbitrarias en contra de embarcaciones y tripulaciones de otra nacionalidad.

Entre los países que no se han adherido a la cooperación impulsada por Estados Unidos se encuentra el caso de México que en pleno ejercicio de sus derechos soberanos y con base en la legislación interna, se ha opuesto a una cooperación de mayores alcances con el Gobierno Norteamericano, particularmente contra la firma de acuerdos que contengan conceptos tales como: aplicación extraterritorial de la ley, el uso de la fuerza; operaciones en aguas nacionales o en embarcaciones con bandera mexicana; patrullaje aéreo y marítimo; procedimientos para abordar embarcaciones con pabellón mexicano; aceptación de agentes extranjeros (shipriders); persecución en territorio nacional y aterrizaje de aeronaves.

La cooperación entre ambos Gobiernos, se ha llevado a cabo por medio de mecanismos de coordinación con los cuales se ha logrado mantener el intercambio de información entre el Servicio de Guardacostas y la SEMAR, sobre alertamiento de embarcaciones sospechosas, y en su caso el apoyo para detenerlas mientras llegan las autoridades mexicanas al punto donde haya sido detenida.

Esta cooperación se ha fundamentado en el Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua, así como en el Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, los cuales se llevan a cabo con absoluto respecto a la competencia de las autoridades.

En este contexto, se distinguen dos tendencias en el ámbito de la lucha contra el tráfico de estupefacientes en alta mar. Por un lado, la posición de cada vez más países que optan por una lucha contra el tráfico marítimo de drogas de

manera determinante, lo cual implica tomar libertades frente al Derecho Internacional y modificar el régimen actual de cooperación internacional, dejando abiertamente la aplicación extraterritorial de las capacidades de los países. Bajo estos mecanismos, el propósito que se persigue es que se reconozca el derecho de intervención sin reservas en alta mar sobre las embarcaciones extranjeras.

Por otro lado, se identifica la posición de aquellos países que prefieren un derecho evolucionando de manera lenta, y cuestionan las intervenciones directas en el mar, privilegiando otras formas de cooperación que respeten la soberanía y el principio de la libertad de los mares. Esta posición se encuentra representada por países que han decidido mantener mecanismos de cooperación apegados al Derecho Internacional clásico.

Como se ha demostrado en el presente trabajo, durante el periodo 1998-2008, el Gobierno de los Estados Unidos de América, ha desarrollado un papel de primera importancia en relación con la propuesta y adopción de iniciativas de cooperación internacional y bilateral en materia de lucha contra el tráfico de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por vía marítima. Estas iniciativas consideran una mayor apertura y flexibilidad para la detención, visita e inspección de embarcaciones sospechosas de transportar sustancias prohibidas, lo cual se ha formalizado mediante la firma de acuerdos bilaterales.

La estrategia seguida por el Gobierno de los Estados Unidos para combatir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por vía marítima es plenamente consistente con las acciones que se han llevado a cabo para controlar otro tipo de amenazas a su seguridad nacional, tal y como se puede observar en la Iniciativa para la Proliferación de la Seguridad (Proliferation Security Initiative, PSI, por sus siglas en inglés), dirigida al control de la transferencia de las armas de destrucción masiva, cuyos principios de cooperación son similares a los acuerdos bilaterales ya descritos ampliamente.

Con el PSI se pretende mantener intercambio de inteligencia, patrullaje marítimo en alta mar y procedimiento para abordar embarcaciones sospechosas de trasladar armas de destrucción masiva o materiales que puedan ser utilizados para ese propósito. Incluso esta iniciativa ha sido considerada por sus promotores como un modelo a seguir para considerar otros temas de interés global, tales como las intervenciones armadas con propósitos humanitarios, la ayuda para emergencias causadas por desastres naturales o incluso en campañas para la prevención de epidemias.

Es un modelo que busca una mayor intervención con mecanismos más ágiles ya sea para combatir los delitos o incluso con aparentes fines de ayuda humanitaria internacional. Se trata entonces de propuestas que están estableciendo las bases para el cambio de régimen en diferentes ámbitos de cooperación y que por ello se considera de gran importancia el continuar la investigación de temas específicos que otorguen mayor claridad sobre las tendencias que se están presentando en materia de cooperación internacional.

En este caso se observa la construcción de un modelo impulsado por el Gobierno de Estados Unidos que resulta más intervencionista y que aunque en apariencia se presenta con fines plenamente legítimos como es el combate al tráfico ilícito de drogas o la detención del tráfico de armas de destrucción masiva, resulta claramente intervencionista y consecuentemente presenta riesgos contra la soberanía de los Estados al plantear la posibilidad de intervenir argumentando motivos de seguridad global.

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

Alta mar: Se entiende la parte del mar, más allá de los límites externos de la zona económica exclusiva quedando hacia el interior de los Estados, además de la zona económica exclusiva el mar territorial y el mar nacional y las aguas interiores de los Estados Archipelágicos.

Autoridad nacional competente: Oficina o agencia del gobierno designada por una Parte como responsable para recibir las solicitudes en virtud del artículo 17 de la Convención de 1988 y responder a ellas. También puede estar facultada para formular solicitudes.

Autorización provisional del Principio según el cual un Estado requerido presume que una nave que enarbola su pabellón tiene su nacionalidad, y en consecuencia autoriza provisionalmente a un Estado requirente a adoptar medidas contra esa nave en virtud del artículo 17 de la Convención de 1988. También se le conoce a veces como autoridad del presunto Estado del pabellón.

Buque de guerra: Buque perteneciente a las fuerzas armadas de un Estado que lleve los signos exteriores distintivos de los buques de guerra de su nacionalidad, que se encuentre bajo el mando de un oficial debidamente designado por el Gobierno de ese Estado cuyo nombre aparezca en el correspondiente escalafón de oficiales o su equivalente, y cuya dotación esté sometida a la disciplina de las fuerzas armadas regulares. Artículo 29, Convención sobre el Derecho del Mar.

CICAD: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos.

Comisión de Estupefacientes: Comisión Orgánica del Consejo Económico y Social establecida en su resolución 9 (I) de 16 de febrero de 1946. La Comisión está autorizada para considerar todas las cuestiones relativas a los objetivos de los tratados internacionales de fiscalización de drogas. La Asamblea General

en su Resolución 46/185 de 20 de diciembre de 1991 amplió el mandato de la Comisión para que pudiera actuar como órgano rector del PNUFID, actualmente UNODC.

Convención de Viena de 1988: Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, del 20 de diciembre de 1988.

CONVEMAR: Nombre abreviado de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, del 10 de diciembre de 1982.

Condición Jurídica de los Buques:

1. Los buques navegarán bajo el pabellón de un solo Estado y, salvo en los casos excepcionales previstos de modo expreso en los tratados internacionales o en esta Convención, estarán sometidos, en alta mar, a la jurisdicción exclusiva de dicho Estado. Un buque no podrá cambiar del pabellón durante un viaje ni en una escala, salvo en caso de transferencia efectiva de la propiedad o de cambio de registro.
2. El buque que navegue bajo los pabellones de dos o más Estados, utilizándolos a su conveniencia, no podrá ampararse en ninguna de esas nacionalidades frente a un tercer Estado y podrá ser considerado buque sin nacionalidad, artículo 93 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982.

Derecho de Visita:

1. Salvo cuando los actos de injerencia se ejecuten en ejercicio de facultades conferidas por un tratado, un buque de guerra que encuentre en la alta mar a un buque extranjero que no goce de completa inmunidad de conformidad con los artículos 95 y 96 de la CONVEMAR, no tendrá derecho de visita, a menos que haya motivo razonable para sospechar que el buque:
 - a) Se dedica a la piratería;
 - b) Se dedica a la trata de esclavos;
 - c) Se utiliza para efectuar transmisiones no autorizadas, siempre que el Estado del pabellón del buque de guerra tenga jurisdicción con arreglo al artículo 109
 - d) No tiene nacionalidad; o

e) Tiene en realidad la misma nacionalidad que el buque de guerra, aunque enarbole un pabellón extranjero o se niegue a izar su pabellón.

f) Tiene doble nacionalidad.

Derecho de persecución: Acción emprendida contra un buque extranjero por un Estado ribereño con motivos fundados para creer que el buque ha cometido una infracción de sus leyes y reglamentos. Solo se podrá empezar mientras el buque extranjero o una de sus lanchas se encuentre en las aguas interiores, en las aguas archipelágicas, en el mar territorial o en la **zona contigua** del Estado que persigue. Solo podrá continuar fuera del mar territorial o de la zona contigua si la persecución no se ha interrumpido, artículo 111, Convención sobre el Derecho del Mar.

Derecho Internacional del Mar: Sector del Derecho Internacional público aplicable al espacio y las actividades oceánicas o en relación con el mar, recogido en gran medida en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

Estado de tránsito: es el Estado a través de cuyo territorio se hacen pasar estupefacientes, sustancias sicotrópicas y sustancias de carácter ilícito, y que no es el punto de procedencia ni el destino definitivo de esas sustancias.

Estado del pabellón: Estado que ha concedido su nacionalidad y con ella el derecho a enarbolar su pabellón a un buque determinado. Artículo 91, Convención sobre el Derecho del Mar. El artículo requiere que exista una relación auténtica entre el Estado y el buque.

Estado interviniente: Estado que realiza actividades para hacer respetar la ley a una nave sospechosa de dedicarse al tráfico ilícito de drogas en el mar. Por lo general, el Estado interviniente y el Estado requirente serán el mismo.

Estado requerido: Estado que ha recibido una solicitud en virtud del artículo 17 de la Convención de 1988.

Estado requirente: Estado que formula una solicitud en virtud del artículo 17 de la Convención de 1988.

Estupefacientes: Sustancias, naturales o sintéticas establecidas en la Convención de 1961, tales como opio, morfina, heroína, resina de cannabis, hojas de coca, pasta de coca, cocaína.

JIFE: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la Organización de Naciones Unidas. Órgano dependiente de la Organización de Naciones Unidas. Se encarga de revisar el cumplimiento de las Convenciones Internacionales suscritas en la materia: Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Jurisdicción exclusiva: Derecho exclusivo del Estado del pabellón a ejercer su autoridad y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales sobre las naves que enarbolan su pabellón y a aplicar su legislación nacional a la nave, la carga y las personas por las acciones realizadas a bordo de una nave de su nacionalidad.

Mar territorial: Es la franja de agua de anchura definida, pero no superior a 12 millas marinas medidas a partir de las líneas de base, sobre la cual el Estado ribereño ejerce su soberanía, Artículos 2 a 4 de la parte II de la Convención sobre el Derecho del Mar.

Nacionalidad de las naves: Una nave tiene la nacionalidad del Estado cuyo pabellón tenga derecho a enarbolar. Ha de existir una relación auténtica. Artículo 91, Convención sobre el Derecho del Mar.

OEA: Organización de Estados Americanos.

OMI: Organización Marítima Internacional.

PNUFID Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas. Actualmente Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga (UNODC)

Precursores Químicos: Sustancia o grupo de sustancias que en un proceso químico van a formar parte de la estructura química final del producto que se vaya a sintetizar. (Efedrina, Pseudoefedrina, Acido N-acetilantranílico, Acido Lisérgico, Cianuro de bencilo, Ergometrina, 1-fenil-2-propanona, Fenilpropanolamina, Isosafrol, Safrol).

Presencia constructiva: Concepto derivado del artículo 111 del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en los casos de derecho de persecución. En esta situación, aunque el buque nodriza se encuentre en zonas marítimas más allá de las aguas territoriales, puede ser considerado constructivamente como presente en las aguas territoriales si una lancha u otra embarcación que trabaje en equipo utilizando el buque perseguido como buque nodriza se encuentra en el mar territorial o la zona contigua.

Químicos Esenciales: Sustancias químicas utilizadas para producir drogas, tales como solventes, reactivos o catalizadores. (Acetona, Ácido clorhídrico, Ácido fenilacético, Ácido Sulfúrico, Anhídrido Acético, Éter Etílico, Permanganato de Potasio entre otros).

Registro: Registro oficial mantenido por un Estado, en el que figuran los nombres y características de los buques que enarbolan su pabellón, con excepción de aquellos buques que, por sus reducidas dimensiones, están excluidos de las reglamentaciones internacionales generalmente aceptadas, artículo 94, párrafo 2º. Convención sobre el Derecho del Mar.

Relación Auténtica: Hay relación auténtica entre el Estado del pabellón y el Buque cuando se cumple con las siguientes características:

- a) Que haya efectiva contribución de la flota mercante a la economía del país cuya nacionalidad posee.

- b) Que los ingresos y los gastos del transporte marítimo, así como las compraventas de buques se contabilicen en la balanza de pagos del Estado cuyo pabellón portan los buques de una flota mercante determinada.
- c) Que se utilicen nacionales en el trabajo a bordo de los buques.
- d) Que exista un propietario efectivo del buque, con la nacionalidad del Estado cuyo pabellón porta.⁸⁵

Sustancias sicotrópicas: Sustancia natural o sintética o cualquier material natural señalada en el Convenio de 1971: LSD; mescalina; silocibina; anfetamina, metanfetamina; benzodiazepinas; barbitúricos.

Transporte Multimodal: Según la definición del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías, del 24 de Mayo de 1980, representa el traslado de mercancía por lo menos, por dos métodos de transporte, en virtud de un contrato de transporte multimodal, desde un lugar situado en un país en el que el operador del transporte multimodal haya tomado las mercancías bajo su custodia hacia otro lugar designado para su entrega situado en un país diferente.

- a) Combinación de dos o más modos de transporte.
- b) El origen es la autorización de la carga.
- c) Se encuentra amparado en una sola operación y cubierto por un sólo documento y bajo una sola responsabilidad directa en todo el trayecto hasta llegar al destino final.

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Zona contigua: Es el espacio contiguo al mar territorial de un Estado ribereño en el que éste puede prevenir y sancionar las infracciones de sus leyes aduaneras, fiscales, de inmigración y sanitarias que se cometan en su territorio.

⁸⁵ “Consecuencias económicas de la existencia de una relación auténtica entre el buque y el pabellón de matrícula, TD/B/C.4/177. TD/B/C.4/AC/1/3 Anexo, pp. 1 y 2. Ginebra, UNCTAD, 16 de marzo de 1978”. Resolución aprobada por el Grupo de Trabajo Intergubernamental Especial en su quinta sesión (de clausura), el 10 de febrero de 1978. Referencia tomada de Salgado y Salgado, José Eusebio. El Buque: Capítulo VIII del Proyecto de Manual de Derecho Marítimo. México, edición del autor s/n, 2010, p 63.

No podrá extenderse más allá de 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide el mar territorial, Artículo 33 de la Convención sobre el Derecho del Mar.

BIBLIOGRAFÍA

Libros de Consulta General

Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. España, Ed. Espasa Calpa, 2001, vigésima segunda edición.

“La Guerra de Opio”,

Libros

Baena Paz, Guillermina. Instrumentos de investigación, México, Editores Mexicanos Unidos, 1984. Doceava edición pp. 134.

Baena Paz, Guillermina. Manual para elaborar trabajos de investigación documental. México, Editores Mexicanos Unidos, 1991, pp. 124.

Barker J., Craig. International law and international relations. Inglaterra, Ed. London Continuum, 2000, pp. 192.

Chacón, Susana. La relación entre México y los Estados Unidos (1940-1955). Entre el conflicto y la cooperación. México, Ed. Fondo de Cultura Económica-Tecnológico de Monterrey, 2008, pp. 232.

Cervera Perry, José. El derecho del mar: Evolución, contenido, perspectivas (De las Bulas Papales al Convenio de Jamaica). Madrid, España, Ed. Naval, 1992, pp. 307.

Donnelly, Jack. “Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas”. En Smith, Peter H. (Compilador). El combate a las drogas en América. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 357-382.

González, Guadalupe. Condicionantes de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico: interdependencia y asimetría. México, Ed. CIDE, 1993, pp. 31.

Hasenclever Andreas; Mayer Peter; Rittberger Volker. Theories of international regimes. Ed. UK, Cambridge University Press, 1997, pp. 248.

Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado Carlos; Baptista Lucio Pilar. Metodología de la investigación. México, Ed. Mc Graw Hill, 2000. Segunda edición, pp. 501.

Keohane, Robert O. y Nye, Joseph. Poder e interdependencia. La política mundial en transición. Buenos Aires, Argentina, Ed. Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 305.

Krasner, Sthephen. "Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables". En Krasner, Sthephen (Editor). International Regimes, USA, Cornell University Press, 1983, pp. 1-21.

Martin, Lisa L. "Fundamentos para una cooperación internacional". En Smith, Peter H. (Compilador). El combate a las drogas en América. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 320–337.

Nathelman, Ethan A. "Global prohibition regimes: the evolution of norms". En International Organizations. USA, Universidad de California, San Diego, Ed. MITT press, 1990, pp 480-526.

Ortiz, Eduardo. El estudio de las relaciones internacionales. Chile, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 197.

Rodríguez, Carlos. "La política exterior de seguridad mexicana: Centroamérica y los países andinos". En Raúl Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez (Editores), Atlas de la seguridad y la defensa de México. México,

Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia (CASEDE), 2009, pp. 244-248.

Rodríguez, Armando. "Objetivos y límites de la Iniciativa Mérida". En Raúl Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez (Editores), Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia (CASEDE), 2009, pp. 238-244.

Ruíz-Cabañas Izquierdo, Miguel. "Nuevos Retos de la Seguridad: Narcotráfico y Crimen Organizado". México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000, Apuntes de trabajo.

Salgado y Salgado, José Eusebio. Proyecto de Manual de Derecho Marítimo. México, edición del autor s/n, 2010.

Santa Cruz P. Arturo. "Integración regional, soberanía e identidad en América del Norte". En Raúl Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez (Editores), Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad en Democracia (CASEDE), 2009. pp. 223-220.

Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. México, Ed. Porrúa, 1986. Onceava edición, pp. 721.

Sepúlveda, César, (Coordinador). Compendio de Derecho Internacional para Oficiales de la Armada de México. México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1993. Segunda edición, pp. 510.

Villegas M. Francisco Gil. "Los retos de la soberanía ante la globalización". En Bizberg, Ilán. (Compilador). México ante el fin de la guerra fría. México, Ed. El Colegio de México, 1998, pp. 99-113.

Viotti, Paul R. y Kauppi, Mark V. International relations theory. Realism, pluralism, globalism. USA, Macmillan publishing Company, 1993. Second edition, pp. 597.

Hemerografía

a) Revistas

Becerra Gelover, Alejandro, “Soberanía, política exterior y supranacionalidad a la entrada del siglo XXI: el caso de México”. México, Revista Sociológica de la UNAM, Núm 48, enero-abril de 2000, pp. 41-79.

Luis Brizuela, Brínguez. “El Hermman de la dignidad”. Revista Informativa Cuba Ahora, Cuba, Año 52 de la Revolución; [en línea], Dirección URL: http://www.cubahora.cu/index.php=principal/ver-noticias/ver-not-hist.tpl.htm&newsid=obj_id=1035803, [Consulta: Diciembre de 2009].

Morosoli Anthony. “La répression du trafic de stupéfiants en haute mer” Actualité et Droit International, [en línea], París, Juin 1999, Dirección URL: <http://www.ridi.org/adi>. [Consulta: 4 de diciembre de 2009. 01:01 pm].

b) Periódicos

Jorge Alejandro Medellín, “Narcotráfico en Alta Mar, Amplía la Armada cerco de vigilancia”, periódico El Universal, Sección Nacional, 02 de mayo de 2003.

Jorge Alejandro Medellín, “Custodiarán Golfo patrullas misileras”, periódico El Universal, Sección Nacional, 20 de agosto de 2004.

Leyes, Tratados, Acuerdos, Reglamentos

Acuerdo del Consejo Europeo sobre Tráfico Ilícito por mar sobre la aplicación del artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, Estrasburgo, 31 de enero de 1995.

Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías, del 24 de Mayo de 1980.

Convenio de Sustancias Sicotrópicas de 1971 de las Naciones Unidas, firmado en Viena, Austria el 21 de febrero de 1971.

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, Viena, Austria, 20 de diciembre de 1988.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, firmada en Montego Bay, Jamaica el 10 de diciembre de 1982.

Convención de Ginebra sobre Alta Mar de 1958, firmada en Ginebra el 29 de abril de 1958.

Convenio sobre Cooperación para la Supresión del Tráfico Marítimo y Aeronáutico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas en el Área del Caribe, firmado en San José de Costa Rica, 10 de abril de 2003.

Ley de 1986 sobre mejoras relativas a la procuración de justicia en materia de derecho marítimo y drogas. Congreso de los Estados Unidos, 17 de noviembre de 1986.

Bases de Coordinación para Regular la Navegación en las zonas Marinas Mexicanas y Autorizar los Arribos y Estancias en Puertos Mexicanos de buques de Estado destinados a fines no comerciales y de Guerra y Extranjeros o con esa función, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 1999, México, D.F.

Resolución por la que se modifican las Bases de Coordinación para Regular la Navegación en las zonas Marinas Mexicanas y Autorizar los Arribos y Estancias en Puertos Mexicanos de buques de Estado destinados a fines no comerciales y de Guerra y Extranjeros o con esa función, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2000, México, D.F.

Tratado entre el Reino de España y la República Italiana para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas por mar”, Madrid, 23 de marzo de 1990.

Documentos

Informe Final del Grupo de Expertos en Narcotráfico Marítimo: Tegucigalpa, Honduras 2004; Tegucigalpa, Honduras, 2005; Cd. de México, 2005; Río de Janeiro, Brasil, 2006; Panamá, Panamá, 2007; Cartagena de Indias, Colombia, 2008. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas de la Organización de Estados Americanos, [en línea], Dirección URL: http://www.cicad.oas.org/Reduccion_Oferta/ESP/Reference.asp.

Evaluación de la Amenaza Nacional sobre Drogas, 2009 Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas de los Estados Unidos, Departamento de Justicia, [en línea], Washington, D.C, Diciembre 2008, Dirección URL: <http://www.justice.gov/ndic/pub538/38661/index.htm>.

Evaluación de la Amenaza Nacional sobre Drogas 2010, Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas de los Estados Unidos, Departamento de Justicia, [en línea], Washington, D.C, Febrero 2010, Dirección URL: <http://www.justice.gov/ndic/pub538/38661/index.htm>.

Aspectos Centrales de la Guardia Costera, Práctica Jurídica, Abogado General del Estado. Guardia Costera de los Estados Unidos. [en línea], pp. 23, Miami Fl., Febrary, 2007,
Dirección URL: http://www.uscg.mil/legal/Home_doc/doc_ABA_report.docdocstoc.com/search/coast-guard_documents.

Historia reciente de la aviación de la Guardia Costera, 1995-2008. Una revisión sinóptica. Guardia Costera de los Estados de los Estados Unidos. [en línea], pp. 75, Dirección URL: <http://uscgaviationhistory.aoptero.org/history05.html>.

Lista de acuerdos en materia de procuración de justicia para la intercepción marítima de estupefacientes, firmados por los Estados Unidos hasta el mes de

Agosto de 2005. Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos. [en línea], Dirección URL:<http://www.state.gov/s/l/2005/87199.htm>.

Estrategia Nacional para el Control de Drogas del Gobierno de los Estados Unidos de América. Casa Blanca. Washington D.C., 2003.

Guía de Acción para Prevenir y Suprimir el Tráfico de Estupefacientes, Sustancias Sicotrópicas y Precursores Químicos en embarcaciones utilizadas en el tráfico marítimo. Resolución A.872 (20), adoptada en la Vigésima Sesión de la Asamblea de la Organización Mundial de Comercio, celebrada en 1997.

La amenaza del Narcotráfico en América. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, [en línea], Viena, Austria, Octubre 2008, Dirección URL: <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis>.

Memoria Sexenal 2001-2006 del Programa Nacional para el Control de Drogas. Procuraduría General de la República, México, D.F., 2006.

Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006 del Gobierno de México. Procuraduría General de la República. México, D.F., 2002 pp. 124

Tercer Informe de Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, Ciudad de México, Septiembre de 2009.

Informe de la Junta Internacional de Estupefacientes 2009 de la Organización de las Naciones Unidas, E/INBC/2009/1, [en línea], pp 163, Viena, Austria, 24 de febrero de 2010, Dirección URL: www.unodc.org/mexico/es/informe-jife-2009.html.

Capítulo VIII. Examen de cuestiones relacionadas con la responsabilidad del Consejo de Seguridad de mantener la paz y la seguridad internacionales. 11. Temas relacionados con Cuba, de la Organización de las Naciones Unidas. [en línea],

Dirección URL: http://www.un.org-spanish/Depts/dpa/repertoire/89_92cuba.pdf.

Ley Modelo del PNUFID, 2000 de la Organización de las Naciones Unidas. [en línea], Dirección URL: <http://www.unodc.org/unodc/.org>

Resoluciones y decisiones de la Organización de las Naciones Unidas. [en línea], Dirección URL:<http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/09-resolutions.html>.

- CND Res. 9 (XXXVII). Comisión de Estupefacientes. Septiembre de 1994.
- E/CN.7/1995/13. Informe de la Reunión del Grupo de Trabajo sobre cooperación marítima, celebrada del 19 al 3 de septiembre de 1994 y del 20 al 24 de febrero de 1995. Comisión de Estupefacientes
- CND Res. 8 (XXXVIII). Comisión de Estupefacientes. Abril de 1995
- E/CN.7/1996/17. Nota de la Secretaría sobre cooperación marítima. Comisión de Estupefacientes. 22 de marzo de 1996
- E/CN.7/Resolution 4 (XL). Programa piloto del PNUFID sobre legislación modelo para la aplicación de la legislación nacional marítima. Comisión de Estupefacientes. 25 de marzo 1997
- Resolución S-20 /4C de la Asamblea General 1998. Junio de 1998
- Resolución CND Res. 43/5. Promoción de una mayor cooperación multilateral en la lucha contra el tráfico ilícito por mar. Comisión de Estupefacientes. 15 de marzo de 2000
- Resolución CND Res. 44/6. Fortalecimiento de la cooperación multilateral en la lucha contra el tráfico ilícito por mar. Comisión de Estupefacientes. Marzo 2001
- Resolución CND Res. 46/3. Fortalecimiento de la cooperación internacional contra el tráfico de drogas por mar. Comisión de Estupefacientes. 15 de abril de 2003
- Resolución E/CN.7/2003/9. Informe del Director Ejecutivo. Progreso en el desarrollo de programas de asistencia técnica y capacitación en materia de cooperación contra el tráfico ilícito de drogas por vía marítima. Consejo Económico y social. 24 de enero de 2003 Nueva York, Estados Unidos.

Tesis

Vázquez Portales, Lilia. El establecimiento de un régimen de cooperación internacional para combatir a la delincuencia organizada transnacional: alcances y limitaciones. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis para obtener el grado de Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales, 2003.

Sánchez Arias, Tamara. Las agencias de inteligencia en la política exterior estadounidense en los umbrales del siglo XXI. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis para obtener el grado de Maestría en Estudios en Relaciones internacionales, 2003.

Páginas electrónicas

Gobierno de Estados Unidos

www.state.gov/s//2005/87199.htm. [Consulta: 3 de marzo de 2010. 08:51 pm].

<http://www.justice.gov/ndic>. [Consulta: 27 de marzo de 2010. 02:32 pm].

<http://uscgaviationhistory.aoptero.org/history05.html>. [Consulta: 9 de marzo de 2010, 7:50 pm].

[http://uscg.mil/legal/Home_doc/2007_ABA_Report.docstoc.com/search/coast-guard documents](http://uscg.mil/legal/Home_doc/2007_ABA_Report.docstoc.com/search/coast-guard%20documents). [Consulta: 9 de marzo de 2010, 8:04 pm].

<http://www.uscg.mil/global/search>. [Consulta: 18 de noviembre de 2009. 06:44 pm].

<http://www.soutcom.com.mil/appssc/index>. [Consulta: 18 de noviembre de 2009. 05:19 pm].

<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt>. [Consulta: 18 de noviembre de 2009, 8:57 pm].

<http://www.usdoj.gov/dea>. [Consulta: 26 de octubre de 2009. 09:32].

<http://www.usg.mil/system>. [Consulta: 26 de octubre de 2009. 09:50].

<http://www.unlawoftheseatreaty.org>. [Consulta: 2 de diciembre 2009. 6:23 pm].

<http://www.state.gov/s//treaty/>. [Consulta: 2 de febrero de 2010, 07:17].

Gobierno de México

<http://www.pgr.gob.mx//combate%20a%20Delincuencia/Documentos/Combate>.

[Consulta: 4 de febrero de 2010, 5:40 pm].

Organización de Estados Americanos

http://www.cicad.oas.org/Reduccion_Oferta/ESP/Proyectos/Maritime/Maritime_WG.asp. [Consulta: 7 de febrero de 2010: 02:50 pm].

http://www.cicad.oas.org/Reduccion_Oferta/ESP/Reference.asp. [Consulta: 23 de marzo de 2010, 6:05].

Organización de las Naciones Unidas

<http://www.unodc.org/mexico/es/informe-jife-2009.html>. [Consulta: 25 de febrero, 6:05 pm].

<http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis>. [Consulta: 24 de noviembre de 2009, 5:37].

http://www.un.org-spanish/Depts/dpa/repertoire/89_92cuba.pdf. [Consulta: 10 de julio de 2009].

<http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/09-resolutions.html>, [Consulta: 30 de noviembre de 2009].

<http://www.undcp.org/barbados/ships.html>, [Consulta: 2 de febrero de 2010, 7:17 pm].

<http://www.nytimes.com/2010/06/10/world/middleeast/10sanctions.html?hp>.

[Consulta: 21 de abril de 2010. 07:27 pm].

ANEXO I

ACUERDOS EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PARA LA INTERCEPCIÓN MARÍTIMA DE ESTUPEFACIENTES, FIRMADOS POR EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS HASTA EL MES DE AGOSTO DE 2005

a) Acuerdos Bilaterales

1. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Antigua y Barbuda sobre Operaciones Marítimas para la Intercepción de Drogas, firmado en San Jonh, el 19 de Abril de 1995; en vigor desde 19 de Abril de 1995. Modificado por intercambio de notas en San Jonh, el 3 de Junio de 1996. Modificado por el Protocolo firmado en Washington el 30 de Septiembre del 2003; en vigor desde el 30 de Septiembre del 2003.

2. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Bahamas en materia de cooperación para la aplicación de la Ley Marítima, firmado en Nassua el 29 de Junio de 2004; en vigor desde el 29 de Junio de 2004.
 - Memorando de Entendimiento entre el Gobernador General de Bahamas y la Guardia Costera de los Estados Unidos efectuado por medio de intercambio de notas, del 4 al 11 de diciembre de 1964. Disposiciones relativas a la aplicación de la ley marítima concluidas el 29 de junio de 2004.
 - Acuerdo de continuidad de derechos militares y prácticas marítimas de los Estados Unidos en Bahamas, llevado a cabo por intercambio de notas el 10 de julio y 20 de julio de 1973. Disposiciones relativas a la aplicación de la ley marítima, concluidas el 29 de junio de 2004.
 - Acuerdo sobre derechos militares de operación y prácticas marítimas, llevado a cabo por intercambio de nota el 5 de Abril de 1984. Disposiciones relativas a la aplicación de la ley marítima, terminado el 29 de junio de 2004.

- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Bahamas sobre cooperación para el despliegue de agentes encargados de la aplicación de la ley y para el programa de sobrevuelo e interceptación, realizado mediante intercambio de notas en Nassau el 1º. y 6 de mayo de 1986. Concluido el 29 de junio de 2004.
3. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Barbados sobre cooperación para la supresión del tráfico marítimo ilícito de drogas, firmado en Bridgetown el 25 de Junio de 1997; en vigor desde el 11 de octubre de 1998.
 4. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Belice sobre operaciones marítimas para la interceptación de drogas, firmado en Belmopan el 23 de Diciembre de 1992; en vigor desde el 23 de Diciembre de 1992. Modificado por el Protocolo, firmado en Belmopan el 25 de Abril de 2000; en vigor desde el 25 de Abril del 2000.
 5. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Colombia para suprimir el tráfico ilícito por mar, firmado el 20 de Febrero de 1997 en Santa Fe de Bogotá, Colombia.
 6. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de la República de Costa Rica sobre cooperación para suprimir el tráfico ilícito por mar, firmado en San José de Costa Rica, el 1º. de Diciembre de 1988; en vigor desde el 19 de Noviembre de 1999. Modificado por el Protocolo firmado el 12 de Julio de 1999 en San José; en vigor desde el 19 de Noviembre de 1999.
 7. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Dominica sobre operaciones marítimas para la interceptación de drogas, firmado en Roseau el 19 de Abril de 1995; en vigor desde el 19 de Abril de 1995.

8. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República Dominicana sobre operaciones marítimas para la intercepción de drogas, firmado en Santo Domingo el 23 de Marzo de 1995; en vigor desde el 23 de Marzo de 1995. Modificado por el Protocolo firmado en Washington el 20 de Mayo de 2003, en vigor desde el 20 de Mayo de 2003.
9. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Granada sobre operaciones marítimas para la intercepción de drogas, firmado en San Jorge el 16 de Mayo de 1995, en vigor desde el 26 de Mayo de 1996. Modificado mediante intercambio de notas en San Jorge el 26 de Mayo de 1996; en vigor desde el 26 de Noviembre de 1996.
10. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Guatemala sobre cooperación para suprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por vía aérea y marítima, firmado en la Ciudad de Guatemala el 19 de Junio de 2003; en vigor desde el 10 de Octubre de 2003.
11. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República Cooperativa de Guyana sobre cooperación para suprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por vía aérea y marítima, firmado en Georgetown el 10 de Abril de 2001, en vigor a partir del intercambio de notas indicando que todos los requerimientos nacionales de cada Parte han sido cubiertos.
12. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y la República de Haití sobre cooperación para suprimir el tráfico ilícito de drogas por mar, firmado en Puerto Príncipe el 17 de Octubre de 1997; en vigor desde el 5 de Septiembre de 2002.

13. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y la República de Honduras sobre cooperación para suprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por mar, firmado en Tegucigalpa el 29 de Marzo de 2000; en vigor desde el 30 de Enero de 2001.
14. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Jamaica sobre cooperación para suprimir el tráfico ilícito de drogas por mar, firmado en Kingston el 6 de Mayo de 1997; en vigor desde el 10 de Marzo de 1998. Modificado por el Protocolo, firmado en Kingston el 6 de Febrero de 2004.
15. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Malta sobre cooperación para suprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por mar, firmado en Valeta el 26 de Junio de 2004; en vigor a partir del intercambio indicando que todos los requerimientos nacionales de cada Parte han sido cubiertos.
16. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Nicaragua sobre cooperación para suprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas por aire y mar, firmado en Managua el 1º de Junio de 2001; en vigor desde el 15 de Noviembre de 2001.
17. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Panamá sobre Apoyo y Asistencia de la Guardia Costera de los Estados Unidos al Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá, firmado el 18 de Marzo de 1991; en vigor desde el 18 de Marzo de 1991.
 - Acuerdo Suplementario entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Panamá al Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Panamá sobre Apoyo y Asistencia de la Guardia Costera de los Estados Unidos al Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá, firmado en Panamá el 5 de Febrero del 2002, en vigor desde el 5 de Febrero del 2020.

18. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de San Kitts y Nevis sobre operaciones marítimas para la intercepción de drogas, firmado en Basseterre el 13 de Abril de 1995; en vigor desde el 13 de Abril de 1995. Modificado mediante intercambio de notas en Bridgetown y Basseterre el 27 de Junio de 1996; en vigor desde el 27 de Junio de 1996.

19. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Santa Lucía sobre operaciones marítimas para la intercepción de drogas, firmado en Castries el 20 de Abril de 1995; en vigor desde el 20 de Abril de 1995. Modificado mediante el intercambio de notas en Bridgetown and Castries el 5 de Junio de 1996; en vigor desde el 5 de Junio de 1996.

20. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de San Vicente y las Granadinas sobre operaciones marítimas para la intercepción de drogas, firmado en Kingstown and Bridgetown el 29 de Junio y 4 de Julio de 1995; en vigor desde el 4 de Julio de 1995.

21. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Suriname sobre cooperación para la aplicación de la Ley Marítima, firmado en Paramaribo el 1o. de diciembre de 1998; en vigor desde el 26 de agosto de 1999.

22. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Trinidad y Tobago sobre operaciones marítimas para la intercepción de drogas, firmado en Puerto España, el 4 de Marzo de 1996; en vigor desde el 4 de Marzo de 1996.

23. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte para permitir al Gobierno de Estados Unidos la intercepción de embarcaciones del Reino Unido, de las cuales se sospeche que están involucradas en el tráfico de drogas, efectuado mediante el intercambio de notas, en Londres el 13 de noviembre de 1981; en vigor desde el 13 de noviembre del mismo año.

24. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre operaciones aéreas y marítimas para suprimir el tráfico ilícito por mar en aguas del Caribe y Bermudas, firmado en Washington el 13 de julio de 1998; en vigor el 30 de octubre del 2000.

25. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Venezuela para suprimir el tráfico ilícito por mar de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, firmado en Caracas el 23 de Julio de 1992; en vigor desde el 23 de Julio de 1997.

b) Acuerdos Multilaterales

“Convenio sobre Cooperación para la Supresión del Tráfico Marítimo y Aeronáutico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas en el Área del Caribe”, firmado en San José de Costa Rica, el 10 de abril de 2003. El Gobierno de Estados Unidos firmó el acuerdo con una declaración, el 10 de abril de 2003.

ANEXO II

MEMORANDOS DE ENTENDIMIENTO SUSCRITOS POR EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA LA SUPRESIÓN DEL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS POR MAR.

1. Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en representación del Gobierno de las Isla Vírgenes Británicas sobre operaciones para la intercepción marítima de drogas, firmado el 6 de Febrero de 1990. Modificado mediante intercambio de notas el 2 y 10 de Diciembre de 1992. Concluido el 30 de Octubre de 2000.
2. Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte incluyendo el Gobierno de las Islas Turcas y Caicos, (el Gobierno del Reino Unido), el Gobierno de Bahamas (el Gobierno de Bahamas), firmado en Washington el 12 de julio de 1990.
3. Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda de Norte sobre el Despliegue de agentes encargados de la aplicación de la ley de la Guardia Costera de los Estados Unidos en Buques de la Marina Real y Flota Real Auxiliar situados en las Aguas del Caribe y las Bermudas.
4. Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Bélgica sobre el Despliegue de agentes de la Guardia Costera de los Estados Unidos en Buques de la Marina Belga situados en las Aguas del Caribe y Bermudas, firmado en Washington el 1º. De marzo de 2001.

ANEXO III

INICIATIVA PARA LA PROLIFERACIÓN DE LA SEGURIDAD EN EMBARCACIONES (PSI, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)

1. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Belice sobre Cooperación para Suprimir la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, sus Sistemas de Entrega y Materiales Relacionadas por mar, firmado en Washington el 4 de Agosto de 2005; en vigor a partir del intercambio de notas en las cuales se indica que todos los requerimientos locales de cada Parte han sido cubiertos.

2. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Croacia sobre Cooperación para Suprimir la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, sus Sistemas de Entrega y Materiales Relacionados por Mar, firmado en Washington el 1º. de junio de 2005; en vigor a partir del intercambio de notas en las cuales se indica que todos los requerimientos nacionales de cada Parte han sido cubiertos.

3. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Chipre sobre Cooperación para Suprimir la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, sus Sistemas de Entrega y Materiales Relacionados por Mar, firmado en Washington el 25 de julio de junio de 2005; en vigor a partir del intercambio de notas en las cuales se indica que todos los requerimientos locales de cada Parte han sido cubiertos.

4. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Liberia sobre Cooperación para Suprimir la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, sus Sistemas de Entrega y Materiales Relacionados por Mar, firmado en Washington el 11 de febrero de 2004; aplicado de manera provisional desde el 11 de febrero de 2004; en vigor desde el 8 de diciembre de 2004.

5. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de de la República de las Islas Marshall sobre Cooperación para Suprimir la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, sus Sistemas de Entrega y Materiales Relacionados por Mar, firmado en Honolulu el 13 de Agosto de 2004, cumplido de manera provisional desde el 13 de Agosto de 2004.

6. Enmienda al Acuerdo Suplementario entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Panamá al Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Panamá sobre Apoyo y Asistencia de la Guardia Costera de los Estados Unidos al Servicio Marítimo Nacional del Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá, firmado en Washington, el 12 de mayo de 2004, cumplido de manera provisional desde el 12 de Mayo de 2004; en vigor desde el 1 de diciembre de 2004.