

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

ESTUDIOS CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ POR
DECRETO PRESIDENCIAL DEL 3 DE ABRIL DE 1981



LA VERDAD NOS HARA LIBRES

HISTORIA Y POLITICA DEL CONTROL DEL
NARCOTRAFICO COMO INSTRUMENTO DE
POLITICA EXTERIOR: LA RELACION MEXICO-
ESTADOS UNIDOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA
GABRIEL FARFAN MARES

MEXICO D.F.

1992

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

ESTUDIOS CON RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ POR
DECRETO PRESIDENCIAL DEL 3 DE ABRIL DE 1981



LA VERDAD NOS HARÁ LIBRES

HISTORIA Y POLÍTICA DEL CONTROL DEL NARCOTRÁFICO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERIOR: LA RELACIÓN MÉXICO - ESTADOS UNIDOS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

GABRIEL FARFÁN MARES

México, D.F.



-DO-
X4
I98
10103

10103



**HISTORIA Y POLÍTICA DEL CONTROL DEL
NARCOTRÁFICO COMO INSTRUMENTO DE
POLÍTICA EXTERIOR: LA RELACIÓN MÉXICO -
ESTADOS UNIDOS**

TESIS

Que para obtener el Título de

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Presenta

GABRIEL FARFÁN MARES

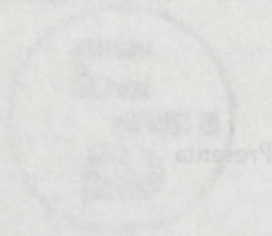
HISTORIA Y POLÍTICA DEL CONTROL DEL
NARCOTRÁFICO COMO INSTRUMENTO DE
POLÍTICA EXTERIOR: LA RELACIÓN MÉXICO-
ESTADOS UNIDOS

TESIS

Que para obtener el Título de

10103

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES



GABRIEL FARRÁN MARES

AGRADECIMIENTOS

Las personas y los motivos para que un país como este se concrete, son muchas.

Quiero mencionar a varias personas cuya influencia intelectual productiva de

circunstancias muy distintas dieron como resultado el presente trabajo. Quiero

agradecer primeramente a la

responsabilidad del oficio del

posible que se comprende el

intelectual con el que me inter

que. An al presente trabaja a

importancia del estudio de la

que mi era el derecho. Como

objetiva obsesión por la rigurosidad y exactitud de toda fuente, así como la

disposición para la lectura de

su apoyo y paciencia para transmitir

de esta tesis.

Quiero agradecer sobre todo a mi Madre, que sin su apoyo espiritual y material

habría sido imposible sacar adelante mi paso por la Universidad Iberoamericana

y esta la realización de la presente tesis. A mi familia por las innumerables veces

que, al preguntarme sobre la presente, de alguna manera aceleraban este

proceso por el cual uno se siente en un pequeño escritorio y finalmente termina la

tesis.

A mis amigos, la mejor de las riquezas que poseo, por su infinita capacidad para

Vivimos alegres y confiados, ajenos al peligro; vivimos con despreocupación, inconscientes e irresponsables. Somos un país débil y pobre que vive al lado del país más poderoso y rico de la tierra ... Prepararnos por si acaso para la guerra, sería más que ninguna otra cosa, una estupidez. En el campo económico y en el terreno militar somos de una debilidad incuestionable frente a Estados Unidos. Sin embargo, insistimos en ello: debemos prepararnos en la única forma en que podemos hacerlo: haciéndonos respetables. No siempre el país fuerte trata de igual manera a un país débil, anárquico y manejado por gobernantes ineptos y sin escrúpulos, que a un país débil pero en orden y bajo la autoridad de hombres responsables. Pongamos nuestra casa en orden. Seamos inteligentes, muy inteligentes para manejar los asuntos públicos y seamos, sobre todo, honestos ciento por ciento. **Esta es la única ruta para poner a salvo la soberanía de México.**¹

Jesús Silva Herzog,

La Revolución Mexicana en Crisis

¹ Silva Herzog, Jesús, "La Revolución Mexicana en crisis", en *Cuadernos Americanos*, Año II, Vol. XI, septiembre-octubre de 1943, p. 51-52

Vivamos alegres y confiados, agnos al peligro, vivamos con
disponibilidad, responsables e irresponsables. Somos un país
debil y pobre que vive al lado del país más poderoso y rico de la
tierra... ¡Prepararse por el caso para la guerra, seria más que
ninguna otra cosa, una estupidez. En el campo económico y en el
mundo militar somos de una debilidad incontestable frente a
Estados Unidos. Sin embargo, insistimos en ello: debemos
prepararnos en la única forma en que podemos hacerlo:
por métodos respetables. No siempre el país fuerte trata de igual
manera a un país débil, arrogante y amenazado por gobernantes
impulsivos y sin escrúpulos que a un país débil pero en orden y bajo
la autoridad de hombres responsables. Por tanto, nuestra casa en
orden. Seremos independientes, muy inteligentes para manejar los
asuntos públicos y seremos, sobre todo, honestos dentro por dentro.
Esa es la única forma para poner a salvo la soberanía de México.

Juan Silva Herzog

La Revolución Mexicana en Crisis

(Caja)

AGRADECIMIENTOS

Las personas y los motivos para que un paso como este se concrete, son muchas. Quiero mencionar a varias personas cuya influencia intelectual producto de circunstancias muy distintas dieron como resultado el presente trabajo. Quiero agradecer primeramente a la Dra. Berta Ulloa Ortiz, por enseñarme el rigor y la responsabilidad del oficio del investigador, la noción de que sin historia nunca es posible que se comprenda el todo. Al Dr. Horacio Labastida Muñoz, por el vigor intelectual con el que me instó, en innumerables ocasiones, ya no a concebir, sino a dar fin al presente trabajo. A Rodrigo Labardini, que me mostró la nobleza y la importancia del estudio de la Ley, buscándole "redondez" a esa cuadratura que para mí era el derecho. Como Director de la presente tesis, sin duda influyó su positiva obsesión por la rigurosidad y exactitud de toda fuente, así como su eterna disposición para la lectura de cuanto material le entregase. A Roberto Burgos por su apoyo y paciencia para transmitirme todo detalle a considerar en la elaboración de una tesis.

Quiero agradecer sobre todo a mi Madre, que sin su apoyo espiritual y material hubiere sido imposible sacar adelante mi paso por la Universidad Iberoamericana y más, la realización de la presente tesis. A mi familia por las innumerables veces en que, al preguntarme sobre la presente, de alguna manera aceleraban este proceso por el cual uno se sienta en un pequeño escritorio y finalmente termina la tesis.

A mis amigos, la mejor de las riquezas que poseo, por su infinita capacidad para escuchar.

AGRADECIMIENTOS

Las personas y los motivos para que un paso como este se concretó, son muchas. Quiero mencionar a varias personas cuya influencia intelectual, producido de circunstancias muy distintas dieron como resultado el presente trabajo. Quiero agradecer primeramente a la Dra. Berta Ulloa Ortiz por enseñarme el rigor y la responsabilidad del oficio del investigador, la razón de que sin historia nunca es posible que se comprenda el todo. Al Dr. Ricardo Labastida Muñoz, por el vigor intelectual con el que me invitó, en innumerables ocasiones, ya no a consultar, sino a dar fin al presente trabajo. A Rodrigo Labardini, que me mostró la nobleza y la importancia del estudio de la Ley, haciéndole "redondear" a sus cuadros que para mí era el derecho. Como Director de la presente tesis, sin duda influyó su positiva decisión por la rigurosidad y exactitud de toda fuente, así como su clara disposición para la lectura de cuanto material le entregase. A Roberto Burgos por su apoyo y paciencia para transmitirme todo detalle a considerar en la elaboración de una tesis.

Quiero agradecer sobre todo a mi madre, que sin su apoyo espiritual y material hubiese sido imposible sacar adelante mi paso por la Universidad Iberoamericana y más, la realización de la presente tesis. A mi familia por las innumerables veces en que, al preguntarme sobre la presente, de alguna manera acordaban este proceso por el cual uno se siente en un pequeño escritorio y finalmente termina la tesis.

A mis amigos, la mejor de las riquezas que poseo, por su infinita capacidad para escuchar.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	9
------------------------	---

CAPÍTULO 1. MARCO GENERAL DE ANÁLISIS

1.1 Nuevas direcciones para México.

Del nacionalismo revolucionario al pragmatismo neoliberal	18
---	----

1.2 La importancia de la vinculación interior-exterior

1.2.1 Las virtudes del análisis integrado:

la dinámica interior-exterior.	22
--	----

1.2.2 Antecedentes de la correlación de grupos al interior y fundamentos de política exterior en México.	28
--	----

1.3 La nueva fundamentación del exterior

1.3.1 La histórica y "nueva" relación con Estados Unidos en el proyecto de desarrollo nacional.	30
---	----

1.3.2 Elementos teóricos comúnmente usados para la interpretación de la relación de México con Estados Unidos.	34
--	----

1.4 Capitalismo y narcotráfico:

La dialéctica Capitalismo-Estado-Narcotráfico.	40
--	----

1.5 El análisis del control de drogas México-Estados Unidos

1.5.1 Contrastes y claroscuros de las aproximaciones teóricas estadounidenses al problema del control de drogas México-Estados Unidos.	50
--	----

1.5.2 Aproximaciones teóricas mexicanas al estudio de las relaciones internacionales de México en materia de control de narcóticos.	52
---	----

1.5.3 Los alcances, límites e implicaciones de la cooperación internacional: un asunto central en el debate realismo <i>versus</i> institucionalismo neoliberal.	62
--	----

<i>CUADRO 1. Principales proposiciones del liberalismo institucional, neoliberalismo institucional y el realismo.</i>	<i>67</i>
---	-----------

1.5.4 Conclusiones tentativas respecto de los enfoques comúnmente utilizados para describir, analizar y dictaminar políticas para el combate al narcotráfico entre México y Estados Unidos.	68
---	----

<i>CUADRO 2. Puntos de vista neoliberales y realistas sobre los estados y la cooperación internacional.</i>	<i>75</i>
---	-----------

Recapitulación.	76
--------------------------------	-----------

CAPÍTULO 2. EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS Y LATINOAMÉRICA EN EL CONTROL DEL NARCOTRÁFICO

2.1 El narcotráfico

2.1.1 Antecedentes históricos de la producción y tráfico de narcóticos.	78
---	----

<i>CUADRO 3 Principales fuentes para EU de Heroína.</i>	<i>81</i>
---	-----------

<i>CUADRO 4 Principales fuentes para EU de Cocaína.</i>	<i>84</i>
---	-----------

<i>CUADRO 5 Principales fuentes para EU de Marihuana.</i>	<i>86</i>
---	-----------

2.1.2 El fenómeno del narcotráfico en la primera mitad del siglo XX.	88
--	----

2.2 Estados Unidos y la evolución del Narcotráfico

2.2.1 El papel de EUA en el consenso mundial para el combate a las drogas.	90
--	----

2.2.2 Antecedentes generales de los instrumentos de aplicación del prohibicionismo en Estados Unidos: las burocracias y el papel del Poder Ejecutivo.	97
---	----

2.2.3 Actores principales dentro de Estados Unidos en el sostenimiento de la prohibición.	101
---	-----

2.2.4 Elementos generales para la comprensión de la acción internacional de Estados Unidos en el control del narcotráfico.	107
--	-----

<i>CUADRO 6. Conformación actual de la estructura burocrática y de inteligencia antinarcóticos estadounidense.</i>	<i>113</i>
--	------------

<i>CUADRO 7. Agencias federales encargadas de mantener el orden público y de los servicios de inteligencia de Estados Unidos relacionadas con México.</i>	<i>115</i>
---	------------

2.2.5 La centralidad de la lucha contra las drogas en la agenda política contemporánea en Estados Unidos.	119
---	-----

2.3 Latinoamérica y el fenómeno del narcotráfico

2.3.1 El narcotráfico, una amenaza a Latinoamérica.	125
2.3.2 Elementos generales para la comprensión del papel de latinoamérica dentro del combate a las drogas.	132

2.4 Agencia para el Control de Drogas (DEA)

2.4.1 Misión de la DEA.	135
2.4.2 Principales objetivos de la DEA.	135
2.4.3 Localización y distribución nacional e internacional de las oficinas de la DEA.	136

<i>CUADRO 8. Oficinas de la DEA fuera de territorio de EUA.</i>	<i>137</i>
---	------------

2.5 El régimen global de prohibición

2.5.1 Antecedentes.	138
2.5.2 Definición.	135
2.5.3 La prohibición como instrumento de política exterior: La retórica de la prohibición.	147
2.5.4 El régimen global de prohibición. Evolución y estado actual. . . .	150
2.5.5 Sistema de fiscalización global.	154

Recapitulación.	156
--------------------------------	------------

CAPÍTULO 3. NARCOTRÁFICO Y COOPERACIÓN ANTINARCÓTICOS

BILATERAL (1909-1998): ANTECEDENTES, ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS

3.1 Breve descripción de los Elementos dominantes para el análisis de las relaciones políticas entre México y Estados Unidos.	161
3.2 Elementos descriptivos generales de las fases del desarrollo histórico del control del narcotráfico en la dimensión México-Estados Unidos	
3.2.1 Primera Fase. La construcción del régimen punitivo mexicano (1909-1948)	
3.2.1.1 El periodo revolucionario y la política de reconocimiento de gobiernos.	165
3.2.1.2 Debilidad del gobierno federal y Estado de derecho. . . .	167
3.2.1.3 Primicias de corrupción política y narcotráfico.	169
3.2.1.4 Primeras acciones de agentes estadounidenses en territorio nacional.	171
3.2.1.5 Primeras campañas dirigidas al control del narcotráfico.	173
3.2.2 Segunda Fase. La "Campaña Permanente" (1948-1969)	
3.2.2.1 La primera campaña mexicana de erradicación de cultivos.	174
3.2.2.2 La consolidación de la inteligencia antinarcóticos estadounidense en México.	177
3.2.3 Tercera Fase. "Operación Intercepción I" y los éxitos de la erradicación de cultivos (1969-1985)	
3.2.3.1 Primicias de la política estadounidense de presión abierta.	180
3.2.3.2 El surgimiento de la política de escalamiento y la administración Nixon.	183
3.2.3.3 La segunda campaña masiva de erradicación de cultivos: la "Operación Cóndor".	184
3.2.3.4 Crecimiento acelerado de cultivos = mayor presión de EUA.	186

3.2.4 Cuarta Fase. El escalamiento de EUA al control del narcotráfico (1985-1995)

3.2.4.1 La respuesta al caso Camarena: Operaciones "Leyenda" e Intercepción II".	188
3.2.4.2 La institucionalización de la presión internacional: Segunda etapa de escalamiento y recomposición general de la estructura burocrática y legal de EUA vinculado al control del narcotráfico y a la procuración de justicia.	191
3.2.4.3 Particularidades del proceso de certificación en la lucha antinarcóticos por el Congreso de EUA.	193
3.2.4.4 El escalamiento y el papel del ejecutivo: la administración Reagan.	199
3.2.4.5 Consolidación del escalamiento y reestructuración de la burocracia estadounidense: la administración Bush.	203
3.2.4.6 La respuesta mexicana a la política de escalamiento.	205
3.2.4.7 Los límites de la respuesta mexicana a la política de escalamiento: la apreciación externa de dichos esfuerzos.	209
3.2.4.8 La lucha por las cifras: sistemas de inteligencia en el control del narcotráfico.	211
3.2.4.9 Esfuerzos mexicanos para el control de agentes de policía en territorio nacional	
3.2.4.9.1 Antecedentes.	213
3.2.4.9.2 Permisos para la portación de armas de fuego.	218
3.2.4.9.3 Reglas generales que norman la presencia de agentes extranjeros en México.	221
3.2.4.9.4 Reglas para normar las actividades del personal de la DEA en México.	223

3.2.5 ¿Quinta Fase? y el nacimiento de la "institucionalidad" antinarcóticos bilateral (1995-)

3.2.5.1 La institucionalización del control del narcotráfico bilateral en el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo: El Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas.	224
3.2.5.2 Los frutos de la institucionalización del control del narcotráfico bilateral	

3.2.5.2.1 Reuniones del Grupo de Contacto de Alto Nivel y sus Grupos de Expertos (1996-).	232
3.2.5.2.2 Presentación del Estudio-Diagnóstico Conjunto, Objetivo y Compartido "México-Estados Unidos ante el problema de las drogas" (Mayo 1997).	238
3.2.5.2.3 Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas (Mayo 1997) y la Estrategia Bilateral Conjunta Antinarcóticos (Febrero 1998).	241
3.2.5.3 La corrupción, un problema diplomático con serias repercusiones	
3.2.5.3.1 Avatares del sistema de procuración de justicia mexicano.	244
3.2.5.3.2 La reestructuración del sistema institucional de lucha contra el crimen organizado.	254
3.2.6 Perspectivas para México del control del narcotráfico.	256
Recapitulación.	261

ANEXOS

ANEXO 1 Lineamientos generales de la política del gobierno mexicano para el control del narcotráfico. Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000).	265
ANEXO 2 Lineamientos generales de la política del gobierno mexicano para el control del narcotráfico. Programa Nacional para el Control de Drogas (1995-2000).	267
ANEXO 3 Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua.	270
ANEXO 4 El sistema de Naciones Unidas para el control de estupefacientes.	272

CONCLUSIONES GENERALES.	277
-------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA GENERAL.	285
-----------------------	-----

ARTÍCULOS EN REVISTAS Y PERIÓDICOS.	304
-------------------------------------	-----

DOCUMENTOS OFICIALES.	311
-----------------------	-----

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, pero sobre todo a fines de la década de los noventa, el narcotráfico se ha convertido en un asunto de interés para todos. Las consecuencias que tiene para la estabilidad y supervivencia del Estado, la seguridad pública y las libertades públicas, es una de las razones que explican la atención que le otorgan gobierno y sociedad.

Aunque el narcotráfico presenta rutas más o menos identificadas en prácticamente todos los continentes, destacan las del continente americano no sólo porque la región cuenta con una capacidad productiva importante, lo que la hace situarse como una zona privilegiada por sus ventajas comparativas, sino porque tiene como principal destino un mercado idóneo para su demanda: Estados Unidos.

El narcotráfico presenta, como todo fenómeno sometido a un proceso de adaptación, diferentes grados de desarrollo. Si analizamos el devenir del comercio de drogas en América Latina, podemos observar que éste ha demostrado variaciones en su dimensión a lo largo de los años y que las preferencias del consumo han determinado en buena medida la producción de distintos tipos de droga.

Por ejemplo, el auge del tráfico de droga entre Colombia y Estados Unidos, se explica principalmente por la importancia creciente del consumo de cocaína en la población estadounidense y por la popularidad de su uso en la década de los 70 y 80. Por mucho tiempo, algunos de los países Sudamericanos fueron la pesadilla, y siguen siéndolo, del sistema de combate al narcotráfico estadounidense. Pero también el tráfico tendría efectos adicionales fuera de la lógica origen-destino. Las rutas del tráfico determinaron los países que potencialmente se verían involucrados en el problema y, con el tiempo, aumentarían de manera significativa su participación en el tráfico ilícito de drogas. Este es el caso de México.

Con una frontera de alrededor de 3,000 kms. con el país con mayor capacidad de consumo (tanto de productos lícitos como ilícitos), México es el país que mayor potencial ofrece como puente de introducción a los "emprendedores" del negocio ilícito con mayor tasa de ganancia: el tráfico de drogas ilícitas hacia Estados Unidos.

III

En la numerosa y rica literatura que aborda las distintas manifestaciones del problema e implicaciones que tiene, existe prácticamente un consenso tácito. Para los especialistas en el tema, desde politólogos hasta médicos, el problema de las drogas es imposible de resolver a corto plazo y son comunes sus críticas veladas o directas, al régimen de prohibición imperante, incluso del consenso internacional en torno a la materia. En este sentido, es difícil encontrar un estudio más o menos serio del tema que no sugiera la necesidad de hacer legal el uso de drogas o incluso abunde en las posibles ventajas y consecuencias positivas en sus efectos como lo son el consumo de sustancias ilícitas y el aumento de la violencia. De igual manera la mayoría de los análisis que ven en la legalización de las drogas un instrumento útil para su combate e incluso para la desaparición del problema, también están de acuerdo en la imposibilidad de lograr tal objetivo en el corto plazo.

Normalmente, los estudios que se encargan del análisis del narcotráfico, así como de las relaciones entre ambos países, consideran con detalle la posibilidad de la legalización unilateral, bilateral o multilateral de las drogas como posible solución al problema e incluso lo tratan desde un análisis prospectivo.

Al igual que tales estudios especializados en la materia, una premisa subyacente a lo largo de la presente tesis descarta de antemano la legalización del uso de drogas actualmente prohibidas en un futuro cercano de acuerdo con la situación presente. Un estudio que proponga o trate acerca de las posibilidades que ofrece la legalización del uso recreativo de drogas hoy consideradas como ilícitas tendría que considerar un análisis minucioso de los grupos que la apoyan y de los que se manifiestan abiertamente en contra así como la manera en que a futuro se podría

llevar a cabo. No es el interés de la presente sugerir la legalización como una respuesta al reto que presenta el control del narcotráfico y las amenazas que lo acompañan, sino exponer los elementos políticos con que cuenta y demostrar que el principal obstáculo a la solución del narcotráfico se encuentra en las connotaciones políticas que tiene.

Asimismo, presupone que la producción, el tráfico y el consumo de drogas tendrán un marco jurídico coercitivo para su combate durante un largo tiempo. Dichos fenómenos seguirán siendo vistos como crímenes por la mayoría de las legislaciones en la materia en países que guardan una relación con alguno de estos rubros, lo que añadiría todavía más violencia a su combate, generaría una erosión progresiva del estado de derecho y constreñiría aún más los esfuerzos dirigidos a la prevención.

A corto y mediano plazo, no se podrá avanzar en el problema y mucho menos construir un consenso internacional sobre la posibilidad de legalizar el consumo de drogas, si no se logra desplazar o matizar, que no anular, el componente político de la lucha contra el narcotráfico. Para la presente tesis, las implicaciones que la lucha antinarcóticos tiene para las coaliciones políticas de los países y para la estructura misma de los Estados, hacen imposible una apertura en el debate sobre el problema, que de lugar a una discusión que proponga medidas efectivas para enfrentar tal fenómeno. Es más, las distintas eventualidades que ha tenido la lucha contra el narcotráfico en latinoamérica demuestran reiteradamente que los objetivos reales de tales esfuerzos se tornan confusos y progresivamente se pierde de vista el objetivo original de las estrategias tan celosamente defendidas. A menudo, muchos derechos que los estados presumen respetar, se ven seriamente

cuestionados por el efecto que tiene el combate al narcotráfico. Por ello, es lugar común entre los estudios del tema, que se considere que los esfuerzos antidrogas, prácticamente están generando parte del problema inicial: deterioro del régimen de derecho, acotación de las libertades fundamentales y descomposición social.

Esta cuestión es especialmente llamativa en el caso del tráfico ilícito de drogas entre México y Estados Unidos. Si bien históricamente la relación entre ambos países, observa una atención especial a cuestiones migratorias, militares, políticas y económicas, la seguridad del Estados Unidos ha prevalecido en el desarrollo que ha tenido la relación bilateral. Esta visión, aunque con interpretaciones variadas, a veces vagas o explícitas, ha tenido *grosso modo* la premisa de que toda inseguridad, desequilibrio e inestabilidad en México del tipo que fuere, se convierte *de facto* en un foco de atención para Estados Unidos. El caso del narcotráfico, no es una excepción.

La presente tesis hace un uso intensivo de la historia, la política y en menor medida de las leyes, para explicar lo que de 1909 a 1998 ha caracterizado a la relación México-Estados Unidos en materia de control del narcotráfico. Utiliza a las dos primeras como los insumos centrales para exponer y explicar la manera en que ambos países han tratado el problema del tráfico de drogas ilícitas y las coyunturas que se han dado producto de ello. Asimismo, no olvida que dicha relación ha tenido sus frutos concretos como la aprobación de leyes tanto internas de cada país, como acuerdos bilaterales, lo que ha permitido hacer más manejables los asuntos directa o indirectamente relacionados con el tema.

Dadas las anteriores consideraciones y el hecho de las dimensiones del poder que presenta el narcotráfico en la actualidad, se hace evidente la importancia de construir un análisis sobre la situación que guarda la relación México-Estados Unidos. Demostrar que el narcotráfico se ha constituido en un tema sensible y de irritación para ambos países, y que en el futuro lejos de desaparecer el narcotráfico se consolidará como un tema central en la relación bilateral, incluso como un factor con capacidad para alterarla significativamente. Asimismo, el análisis que de este caso se haga, podrá probablemente proporcionar, elementos que hagan más transparente la aproximación a estudios de caso relacionados con el tráfico ilícito de estupefacientes.

La magnitud del problema y las múltiples implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales del narcotráfico para los estados, permite prever que su acción continuará y aún, aumentará considerablemente su capacidad para reproducirse. Cuando se observa el fenómeno, pareciera ser que se libra una guerra de "suma cero" en el que ninguna de las partes gana del todo, una guerra que no tiene posibilidades de ser ganada ya que, al menos en lo que al narcotráfico se refiere, su condición secreta y encubierta, con una existencia al margen de toda ley y escrutinio público, lo llena de ventajas para reproducirse.

Por ello, es casi seguro que el tráfico de mercancías ilícitas en un sentido amplio y de las drogas prohibidas en un contexto particular, continúe y progresivamente encuentre modalidades para su mejor reproducción, evadiendo las acciones para su combate o siquiera, su control. Las razones que pueden arguirse para ello como ya se ha mencionado antes, pueden encontrarse en las ventajas económicas que tiene, en la demanda creciente que hay en las sociedades industrializadas, en la

pobreza y marginación de las sociedades que las exportan, pero es un hecho que el consenso que existe, tanto al interior de los estados como dentro de la comunidad internacional, marca al fenómeno de un componente político imposible de ignorar. Ese es el ingrediente que marca de manera especial el tratamiento del fenómeno tanto de México, cuyo problema se encuentra básicamente en que es el puente de introducción natural hacia el norte, como de Estados Unidos, que cuenta con la suficiente oposición interna a la legalización, como para comprometer su capacidad institucional, militar y policial en la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas.

El primer capítulo se ocupa de hacer una reflexión sobre la transformación del Estado (sus asignación de nuevas tareas y su retiro de algunas actividades económicas) y de las relaciones internacionales (la desaparición del Bloque Socialista) y el efecto que ambos procesos tuvieron en el cambio de las relaciones exteriores de México, en especial con Estados Unidos. Se hace un análisis introductorio de los motivos de dicho cambio tratando de preparar el camino para comprender en un contexto de mayor amplitud, el análisis de dicha relación en materia de narcotráfico con Estados Unidos.

La descripción de cuestiones internas que determinaron el cambio de la política de México hacia Estados Unidos allana el camino para proceder a llamar la atención sobre la influencia de necesidades internas en decisiones de carácter externo. La importancia del análisis de la política en sus dos caras, la externa y la interna, como parte de un mismo fenómeno y por tanto, con intereses mutuamente condicionados entre sí.

Inmediatamente después, se pasa a un análisis de la dinámica dialéctica que caracteriza al capitalismo y al narcotráfico y las contradicciones que persisten, acentuadas con el tiempo, bajo la lógica del narcotráfico: prohibido por el Estado, ampliado por el capitalismo finisecular. Cómo el Estado lo trata al principio de siglo como un tema de su atención, a uno en el que compromete buena parte de sus recursos y amenaza su seguridad nacional.

Se procede a concretizar los anteriores argumentos en la discusión sobre la cooperación entre los Estados. El surgimiento de la interdependencia, instrumento teórico comúnmente utilizado para explicar el grado y las posibilidades de toda cooperación y por último se analizan las posibilidades que presentan las dos teorías dominantes contemporáneas sobre la cooperación internacional: el realismo y el neoliberalismo institucional.

El segundo capítulo empieza por ofrecer una visión general del surgimiento del tráfico de drogas, los intereses a los que estuvo ligado y la manera en que progresó la prohibición del consumo de sustancias ilícitas. Se hace especial énfasis en el papel que jugó Estados Unidos, los actores que sostuvieron la prohibición y los intereses políticos que se encuentran involucrados en ello, tanto en el pasado y como en su estado actual, así como la visualización de posibles perspectivas. Se hace una descripción detallada de la Agencia para el Control de Drogas (DEA) por la importancia que tiene la misma para la relación bilateral y por su distinción de las demás agencias burocráticas estadounidenses en lo que se refiere a la actuación de policías antinarcóticos extraterritorialmente.

CAPÍTULO I. MARCO GENERAL DE ANÁLISIS

IX

El tercer apartado del segundo capítulo se encarga de visualizar la importancia de la región latinoamericana para entender el suministro de drogas a Estados Unidos, así como el interés de éste último en vigilar de cerca los esfuerzos de los países en la lucha contra el narcotráfico. Se analiza el surgimiento, el desarrollo, la composición y el funcionamiento actual de lo que puede llamarse el régimen global de prohibición.

El tercer capítulo se encarga de describir y proponer las pautas del desarrollo histórico del problema del narcotráfico México-Estados Unidos y propone una visualización de patrones que identifican claramente las fases que se han recorrido a lo largo del siglo XX. En este análisis, se destaca la política contemporánea de México en la materia y se subraya la importancia de la dinámica burocrática interna estadounidense para explicar el desarrollo de coyunturas en la relación bilateral, señalando además someramente las transformaciones institucionales mexicanas en los últimos 15 años.

Por último, se incluyen como anexos los sustentos jurídicos-políticos de la estrategia del Estado mexicano frente al combate al narcotráfico.

CAPÍTULO 1. MARCO GENERAL DE ANÁLISIS

1.1 Nuevas direcciones para México. Del nacionalismo revolucionario al pragmatismo neoliberal

Al igual que Latinoamérica, al final de los años ochenta parecía que México salía con resultados inciertos de la profunda crisis a la que había estado sometido desde 1982. Así como lo demostraban las economías latinoamericanas, parecía claro que la economía mexicana estaba decididamente ligada a la internacional pero a diferencia de las demás no contaba con un factor clave para su profundización y sobre todo, viabilidad: democracia.²

Un elemento que modificó la relación entre política interna y externa, fueron los conflictos poselectorales que enfrentó el gobierno de Miguel de la Madrid, en especial los comicios para elegir gobernador de Chihuahua en 1986. El hecho de que un partido opositor al Partido Revolucionario Institucional protestara por fraude electoral no era un hecho novedoso, ya que dentro de la tradición política era común. Lo que llamó la atención de esta elección fueron las dimensiones internacionales que adquirió el caso. El hecho de que se buscara que se conociese al exterior las prácticas antidemocráticas en México ejemplificó la "growing interdependence in the political arena during the period under study [1976-1988] ... the gradual weakening of old taboos prohibiting the discussion of Mexican politics in the United States." A partir de esta fecha "Both government and

²A diferencia de la mayoría de los países Sudamericanos que transitaron de un régimen autoritario a uno democrático en la década de los ochenta, México permaneció con su sistema de partido hegemónico. Aunque su estructura político-institucional contaba con elementos propios de las democracias (elecciones, libertades públicas, etc...), la alternancia en el poder político y la competencia electoral se encontraban pobremente desarrollados. Para una idea histórica y teórica de la democracia ver Anthony Arblaster, *Democracia*, Nueva Imagen, México, 1991, 172 p.p.

opposition leaders from Mexico began to frequent the halls of the U.S. Congress and appear in countless forums in the United States to lobby in support of a wide variety of political initiatives."³

Esto fue determinante para que el sistema político mexicano, tradicionalmente cerrado al exterior, empezase a compararse y a tomar en cuenta al exterior. En el orden económico, la crisis iniciada en 1982 obligó al sistema a replantear el modelo de desarrollo, tomando en cuenta experiencias en países con similitudes a México y en el orden político, las transiciones a la democracia en Sudamérica y la creciente participación política de la sociedad, hicieron que el sistema mexicano, pocas veces comparado con otros sistemas políticos, empezara a abrirse.⁴

Los anteriores factores influyeron para que tanto en lo económico como en lo político, el factor internacional fuere tomado en consideración como nunca antes. El periodo del Presidente Carlos Salinas De Gortari, se caracterizó por la acentuación de los procesos iniciados en 1982 (reforma del estado, desregulación, estabilidad de precios, control de la inflación, política monetaria restrictiva, promoción de la inversión extranjera, etc...), la recomposición del mapa geográfico en la Europa meridional y del Este, el fortalecimiento del tradicional sistema político autoritario, heredado del régimen de la revolución⁵ y por la coincidencia

³Thorup, Cathryn Lynn, *Managing extreme interdependence: alternative institutional arrangements for U.S. policymaking toward Mexico, 1976-1988*, Cambridge, Massachussets, Harvard University, 1992, p. 18

⁴A la luz de las elecciones intermedias en el sexenio de Miguel de la Madrid y sobre todo a partir de la elección presidencial del 6 de julio de 1988, el sistema político mexicano inició una transformación considerable. A diferencia del pasado, empezó a estudiarse como a cualquier otro sistema, echando por tierra el tradicional "excepcionalismo" que se le había imputado.

⁵Tomo el concepto de régimen íntegro como lo define Manuel Camacho: "Al hablar de régimen nos estamos refiriendo tanto a las instituciones gubernamentales (Ejecutivo, legislativo y judicial), como a las no gubernamentales (partidos políticos o grupos de presión), y al personal político que los dirige. El régimen es la forma de gobierno y dominación política, y no un gobierno en particular: su extensión temporal y funcional es más amplia que la de un gobierno". Véase Manuel

con fenómenos de alcance mundial como la caída del Bloque Socialista, la crisis de la Unión Soviética y la Guerra del Golfo.

Pese al rico escenario internacional en donde inicia el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, es la relación con Estados Unidos la que transforma a la política exterior mexicana: "las relaciones internacionales de México sufrieron un cambio fundamental. Se pasó de un modelo de relación con el exterior, basado en un fuerte nacionalismo anti-estadunidense y en una concepción del mundo externo como fuente de amenazas a un tipo de relación en la cual Estados Unidos pasaba a ser el pivote de un desarrollo económico que no se sustentaba más en la autarquía ... no sólo [se] continuó la tendencia hacia una "economización" sino que ... el antinorteamericanismo retórico que había articulado la política exterior del régimen de la revolución mexicana fue reemplazado por un acercamiento frontal y explícito con el vecino del Norte".⁶

El asunto ya venía ventilándose desde el exterior desde hacía tiempo, pero nada había sido tan evidente como el sorprendente consenso que existió entonces sobre la necesidad de un replanteamiento general no sólo de la relación con Estados Unidos, sino de las bases del Estado heredado de la Revolución Mexicana y de los lineamientos que en materia de política hacia el exterior generó. A principios de 1991, se afirmaba que si las cosas seguían como estaban durante los noventa, "el

Camacho, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en *Foro Internacional*, vol. XVII, No. 4, El Colegio de México, 1977, p. 121. Otro concepto de régimen que ofrece John Ruggie es: "a set of mutual expectations, rules and regulations, plans, organizational energies and financial commitments, which have been accepted by a group of states". Ver del autor "International responses to technology: concepts and trends", en *International Organization*, vol. 29, no. 3, p. 570 (citado en Robert O. Keohane, *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*, p.57)

Jorge Chabat, "La política exterior de Salinas de Gortari: la transición reticente" (mimeo), documento de trabajo, CIDE, 1996, 22 p.p.

gobierno mexicano tendrá la oportunidad histórica de redefinir las relaciones exteriores del país. Los principios de política exterior establecidos durante las décadas posteriores a la revolución de 1917 resultan cada vez más inadecuados para la inserción de México en un sistema mundial global que cambia rápidamente. A medida que se acerca el próximo siglo, las élites políticas deberán de desechar viejos mitos y consignas. El pragmatismo y el sentido común indican que el nuevo sistema mundial obligará a México a dar respuestas nuevas y sofisticadas".⁷

Lo cierto es que, la modificación de la relación con Estados Unidos tendría consecuencias de suma importantes no sólo en materia de política exterior, sino en el desarrollo mismo del Estado mexicano contemporáneo. Buena parte de sus modificaciones y de sus alcances, estarían unidos de una u otra manera con los destinos de su vecino del norte.

Este cambio se vería de inmediato reflejado en cuestiones económicas y en los acuerdos que México haría en tal sentido (por ejemplo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), pero también en la agenda política bilateral y en los múltiples temas de los cuales ella se ocupa.

⁷Riordan Roett, "Las alternativas estratégicas de México en un cambiante sistema mundial: cuatro opciones, cuatro ironías", en Riordan Roett (Comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1991

1.2 La importancia de la vinculación interior-exterior

1.2.1 Las virtudes del análisis integrado la dinámica interior-exterior

La mayoría de los estudios especializados de relaciones internacionales centran su atención en la dinámica externa de los Estados. Quizá una de las razones fuere que, al menos hasta finales de siglo, los fenómenos internacionales y su disciplina había sido manejada como distinta a la ciencia política, la sociología y la economía. Pero antes que la simple transformación de las aproximaciones teóricas o de corte académico, se encontraban procesos de dimensiones mundiales que afectaban internamente a los Estados. La política, la economía y el estudio de las relaciones entre los estados pronto empezaron a convertirse en un conjunto de fenómenos interconectados que, acorde al signos de los tiempos no podía eludirse.

En las transformaciones políticas, el papel que jugaba la economía en su dimensión nacional e internacional y las relaciones internacionales de los países generaban procesos históricos de alcance que daban cuenta del cambio. Antes de la llamada "tercera ola de democratización"⁸ no sólo una cantidad considerable de regímenes democráticos estaban en formación, sino que existían un buen número de naciones, algunas de ellas de considerable tamaño e importancia, que experimentaban formas autoritarias de organización política: "During the following fifteen years [de 1974 a 1991] this democratic wave became global in scope; about thirty countries shifted from authoritarianism to democracy, and at least a score of other countries were affected by the democratic wave ... A wave of democratization is a group of transitions from nondemocratic to democratic

⁸Ver Samuel P. Huntington, *The third wave: Democratization in late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1991, 366 p.p.

regimes that occur within a specified period of time and that significantly outnumber transitions in the opposite direction during that period of time. A wave also usually involves liberalization or partial democratization in political systems that do not become fully democratic".⁹

Una serie de procesos coincidentes se concatenaban para dar lugar a este proceso de cambio de dimensiones mundiales. Entre las causas que identifica Huntington para iniciar ésta "ola" de democratizaciones se encuentran los 5 cambios siguientes: (1) the deepening legitimacy problems of authoritarian systems in a world where democratic values were widely accepted, the dependence of those regimes on performance legitimacy, and the undermining of that legitimacy by military defeats, economic failures, and the oil shocks of 1973-74 and 1978-79; (2) the unprecedented global economic growth of the 1960s, which raised living standards, increase education, and greatly expanded the urban middle class in many countries; (3) the striking changes in the doctrine and activities of the Catholic Church manifested in the Second Vatican Council in 1963-65 and the transformation of national churches from defenders of the status quo to opponents of authoritarianism and proponents of social, economic, and political reform; (4) changes in the policies of external actors, including in the late 1960s the new attitude of the European Community toward expanding its membership, the major shift in U.S. policies beginning in 1974 toward the promotion of human rights and democracy in other countries, and Gorbachev's dramatic change in the late 1980s in Soviet policy toward maintaining the Soviet empire; and (5) "snowballing" or demonstration effects, enhanced by new means of international communication, of

⁹ *Ibid.*, p. 5-15.

the first transitions to democracy in the third wave in stimulating and providing models for subsequent efforts at regime change in other countries".¹⁰

Para el caso mexicano, algo importante se gestó en la década de los sesenta, teniendo como punto de partida el movimiento estudiantil de 1968. Sin entrar en mayor análisis de este importante momento en la historia política nacional, la represión de la que fue objeto el movimiento democrático estudiantil a cargo de distintas autoridades gubernamentales, cimentó los inicios de la pausada, lenta y a veces casi imperceptible, transición política mexicana.

Dicha transición, jugaría un papel importante en el cambio de rumbo de visión de algunos estudiosos de la política mexicana, en la interpretación de los hechos sucedidos, tanto al interior como al exterior. Los análisis de la política exterior mexicana cambiarían definitivamente de rumbo y encontrarían, fuera de los estudios legalistas y eminentemente históricos, las nuevas dimensiones de la política exterior y de las relaciones internacionales de México. Se demostraría que, más allá de la tradición y de los principios en materia de política exterior que México defendía e invocaba como producto de la revolución de 1910, habían llegado a su límite de congruencia entre realidad y discurso.¹¹

Rafael Fernández de Castro¹² distingue tres tipos de enfoques que ponen su acento en causalidades internas, el régimen político, la ideología del Estado mexicano y

¹⁰ *Ibid.*, p. 45-46.

¹¹ A este respecto ver la obra de Ojeda, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, SEP-Cultura, México, 1986, 229 p.p.

¹² Rafael Fernández de Castro, "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental", en El Colegio de México/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, SRE-COLMEX, México, 1997, p. 34.

su nacionalismo revolucionario y la dinámica de los grupos de interés que presionan a la diplomacia mexicana. Dentro de estos enfoques se encuentra el trabajo de Olga Pellicer, que efectúa un análisis profundo de las implicaciones de la política interior y del juego que ésta tiene con la exterior de un Estado. Encaminado a describir y analizar el comportamiento de la política exterior mexicana y desentrañar su uso más allá del discurso del gobierno mexicano, aportaría una visión crítica de la cual los estudios internacionales hasta ese momento habían carecido. En efecto, si bien los estudios de política exterior a partir de los años cincuenta, oscilarían entre una gran profundidad histórica y jurídica, y no dejarían de lado un análisis de la realidad del país en la coyuntura con el mundo, el primer trabajo que ofreció una visión crítica, completa y sistematizada de la dinámica política interna y externa de México fue el estudio de Olga Pellicer sobre México y la Revolución Cubana.¹³

Dicho estudio pondría de manifiesto en un periodo de crisis para el Estado mexicano, la verdadera práctica de la política exterior de México y su compromiso con el desarrollo político, social y económico del país: el papel extremadamente conservador de la acción internacional del gobierno mexicano.

La mención al trabajo de Olga Pellicer para explicar la coyuntura internacional de México y la Revolución Cubana, sirve de pretexto para llamar la atención sobre la cual tendrá la presente tesis de las múltiples interconexiones y resortes que presenta el desarrollo de la política interior y exterior y que, finalmente, se refleja en la acción cotidiana del gobierno en su conjunto.¹⁴ El gobierno utilizó los

¹³ Olga Pellicer de Brody, *México y la Revolución Cubana*, El Colegio de México, México, 1972, 172 p.p.

¹⁴ Esto es particularmente importante en el análisis que se hace en el tercer capítulo de la presente tesis sobre las modificaciones a la legislación, instituciones y estrategias del gobierno mexicano

conflictos y reajustes internos como fuente de legitimidad para tomar decisiones en el exterior y por igual, tomó decisiones o hizo declaraciones en este o aquel sentido para favorecerse y dotarse de la legitimidad que, producto de las circunstancias internas (falta de democracia, combate a todo tipo de independencia de acción respecto del gobierno) no podía ofrecer.¹⁵

Un factor más se suma a la anterior consideración y refuerza la necesidad de alternar o, si se quiere, vincular asuntos internos con externos. Desde la creación del Estado mexicano, pero sobre todo desde la centralización del poder político a partir de la "institucionalización de la revolución", la política exterior de México ha carecido de actores. En realidad, como muchas de las actividades de carácter público, el exterior fue reservado por el Poder Ejecutivo para su uso propio. Con la transición democrática que experimenta el país en la actualidad, parece ser que los actores que influyen en la política exterior y en general de la acción internacional de México son más numerosos y sobre todo, efectivamente influyen sobre su curso.¹⁶

El trabajo de Olga Pellicer, evidenció el uso que el poder ejecutivo, en ausencia del poder legislativo, hacía de la política exterior. A diferencia de México, en otras

respecto del narcotráfico, las presiones que enfrenta de Estados Unidos, y los resultados que producto de la combinación de ambos factores (interno-externo), emanan.

¹⁵Por ejemplo, cuando surge la revolución cubana, el gobierno mexicano la ve a la luz de la mexicana. Cuando la revolución cubana se declara marxista-leninista, México relaja sus simpatías por el régimen de Castro, pero todo esto coincide con el ambiente interno de protestas sindicales y sociales que enfrenta el gobierno mexicano. El discurso "progresista" al exterior dota al régimen en el conjunto de la fachada "de izquierda", que al interior carece.

¹⁶Antes era impensable que asuntos mexicanos fueren discutidos en el Congreso de Estados Unidos incluso por mexicanos. Se ha construido una red de organizaciones no gubernamentales dedicadas a distintos objetivos, y las dedicadas a la defensa de los derechos humanos tienen contactos y oficinas en ambos países. El Congreso mexicano empieza a tener influencia directa en la agenda de la política exterior y en últimas fechas, ha conducido el tono de las protestas del ejecutivo mexicano en lo referente a violaciones de la soberanía nacional.

comunidades como Estados Unidos, no sólo de la sociedad sino del gobierno emanan distintos y a veces contradictorios mensajes en materia de política exterior. Ello muestra y permite evaluar las diferencias entre los dos países y valorar aún más las ventajas y desventajas que se desprenden de ambas realidades. Esto seguramente será de singular utilidad para acercarnos al estudio de la relación en materia de narcotráfico.

En este sentido, aunque la vinculación entre política interna y externa siempre ha existido, el trabajo presente pretende poner énfasis en dicho acento, dadas las condiciones de mayor internacionalización de procesos económicos, políticos y sociales. Es decir, se ha vuelto un lugar común hablar en la era de la globalización, de procesos que antes se creían aislados o simplemente fuera de toda lógica de carácter mundial, y que en nuestros días se encuentran íntimamente relacionados y mutuamente condicionados. Como nunca antes, todo acontecimiento de magnitudes mundiales tiene un efecto determinante para un país, una región o una comunidad cualquiera, de la misma manera en que una cuestión local no pasa desapercibida por la comunidad internacional, como ocurriera en lo social, con la situación iniciada en Chiapas o en Chechenia en 1994. Lo mismo puede aplicarse al orden económico, como lo demuestra la crisis financiera mexicana de diciembre de 1994 y la crisis por la que atraviesa, en la actualidad Asia. Para un sistema mundial cada vez más integrado, pareciera ser que cualquier evento contiene importancia pues podría significar el inicio de un efecto demostrador¹⁷ potencialmente peligroso para la estabilidad del sistema internacional en su conjunto.

¹⁷ Es decir, un efecto que tenga réplicas en otras regiones, no importando para ello la lejanía geográfica o las diferencias sociales, económicas y políticas.

1.2.2 Antecedentes de la correlación de grupos al interior y fundamentos de política exterior en México

Para explicar la importancia de la mutua determinación del interior con el exterior haré mención de lo que Robert Putnam, señala: "no sólo [hay que] indagar el nivel de la negociación internacional, es decir, a aquel que está sentado del otro lado de la mesa de negociaciones, sino también mirar hacia el proceso de ratificación interno, e indagar cómo la política interna decide también sobre la exterior".¹⁸

Debe decir para los efectos de esta primera aproximación que el considerar éstos dos niveles es fundamental para completar adecuadamente todo análisis, especialmente en el mundo contemporáneo que se caracteriza por la profundidad de la internacionalización de los procesos políticos, económicos y sociales.

Si algún proceso interno de México tuvo a bien influir en el cambio radical en la concepción de la política exterior fue la crisis y las consecuencias que tuvo, como la reconfiguración de la élite política, desde 1982 pero sobre todo al arribo de Salinas de Gortari al poder: "Although the growing role of both public and private sector financiers is evident all over Latin America, economic variables alone cannot explain the varied timing and extent of technobureaucratic ascendancy across Latin America. The origins of Mexico's technobureaucracy do lie in the same economic crises which gave rise to the technocrats' cooperation with military dictatorships in the Southern cone. Cut two important political factors shaped Mexico's response to that economic crisis in ways that gave rise to a different pattern of

Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, Núm. 3, Verano de 1988, 427-470 p.p., citado por Rafael Hernández de Castro, *op. cit.*, p. 67

"technobureaucratization" than that of the Southern cone. These were Mexico's presidentialism and long-established civilian and bureaucratic control of the military. Institutional change reinforced the elite shift which resulted from Cárdenas's response to Mexico's economic and political troubles of the late 1960s."¹⁹

A reserva de que más adelante se pueda hacer una descripción más detallada sobre este fenómeno, puede concluirse que el cambio de las relaciones internacionales de México y en especial con Estados Unidos tiene varias precondiciones: 1) El agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, lo que a su vez, aunque más difícil de demostrar debilitó el nacionalismo; 2) Los cambios en la estructura económica del país que homologaron de alguna manera las prioridades macroeconómicas de ambos países; 3) La apertura necesaria de México al exterior en un esquema de competencia creciente por economías parecidas a la mexicana, una vez desaparecido el Bloque Socialista; 4) La conformación de una élite del poder²⁰ educada en instituciones con una interpretación afín; y por último, e íntimamente relacionado con lo anteriormente enumerado, 5) la pérdida creciente de legitimidad del sistema político mexicano al grado de prácticamente romper con el "formalismo democrático" que lo había caracterizado desde la Revolución mexicana, y para el cual el apoyo del vecino del Norte se consideraba fundamental.

¹⁹ Miguel Angel Centeno y Sylvia Maxfield, "The marriage of finance and order: origins and applications of change in the mexican political elite", Conference paper no. 14, Yale University, April 1989, p. 23

²⁰ "La 'élite' está formada por los que tienen el mando de las instituciones directivas, y cuyas posiciones de mando los colocan de tal manera en su estructura social que trascienden, en grado mayor o menor, los ambientes ordinarios de los hombres y las mujeres ordinarios", ver C. Wright Mills, "Las fuentes del poder de la sociedad", en Amitai y Eva Etzioni, *Los cambios sociales*, FCE, 1974, p. 119

1.3 La nueva fundamentación del exterior

1.3.1 La histórica y "nueva" relación con Estados Unidos en el proyecto de desarrollo nacional

El factor externo, que por tanto tiempo había representado simplemente un instrumento más para promover el desarrollo del país y la legitimación del sistema, se perfilaba para finales de los ochenta y principios de los noventa, como fundamental. No sólo el nuevo modelo económico homologaba sus políticas con los paradigmas que en otras latitudes se ponían en práctica en los cuales el exterior jugaba un papel fundamental, sino que la eliminación virtual de toda oposición al sistema capitalista a nivel mundial, gracias a la caída del Muro de Berlín, aceleraba esta realidad.

En suma, la lenta pero continuada transformación de México demostraba que las relaciones exteriores de México cambiaron porque su economía se internacionalizó, su sociedad y sus líderes se hicieron más cosmopolitas y su sistema de partido hegemónico pareció anacrónico frente a los cambios que el mundo experimentaba en materia de democracia y derechos humanos. Poco a poco, a raíz de los acontecimientos en Europa del Este, los velos que aún ocultaban estructuras autoritarias empezaban a caer: "By 1989, however, the third wave entered a second phase and began to affect countries without previous significant democratic experience, including Romania, Bulgaria, the Soviet Union, Taiwan and Mexico."²¹

²¹ Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 44

La cercanía que progresivamente el gobierno, la economía y la sociedad mexicana experimentaba con Estados Unidos no podía pasar desapercibida y seguramente algo parecía extraño. En un mundo donde cada vez el poder militar significaba menos, en donde la distensión Este-Oeste era un hecho y las relaciones económicas eran las que predominaban, México no podía quedarse sin hacer nada, aunque sólo haya decidido hacerlo en lo económico. Es significativo que a diferencia de los anteriores informes de gobierno, Salinas De Gortari asegurase en 1991, que: "Históricamente, el impulso del nacionalismo ha sido la respuesta a un desafío externo. Hoy ese desafío está en el riesgo de quedar fuera, al margen de los nuevos procesos integradores del mundo, de las grandes corrientes del intercambio y de los recursos; eso sería debilitarse y sucumbir. En el breve espacio de dos años hemos visto en diversas latitudes los costos para otras naciones al pretender evitar el cambio y querer mirar sólo hacia adentro".²²

Parecía que lo que tenía en mente entonces Salinas De Gortari, congruente además con el concepto de "interdependencia" que se pondría de moda en la época, respondía a los nuevos tiempos, tiempos de calcular costos y beneficios de una decisión, tiempos de cooperar para aprovechar las posibles relaciones entre dos países: "Todos [los] enfoques [de] 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 proposición central es que todos los gobiernos sólo cooperarán si los beneficios que esperan sobrepasan a los costos que tendrán que pagar. Aunque ésta es una proposición directa y sencilla, pone en relieve la necesidad de considerar la

²² Carlos Salinas De Gortari, *Tercer Informe de Gobierno*, 1 de noviembre de 1991, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1991, p. 6-7

cooperación desde el punto de vista de estados en particular y no del sistema internacional en conjunto ... Si todos los beneficios son para un Estado mientras los otros soportan altos costos y obtienen pocos beneficios, no habrá una razón racional para que estos otros cooperen."²³

La decisión fue cooperar con Estados Unidos y la culminación de dicho giro en la política exterior, sería el nuevo "broche de oro" de dicha transformación: la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. La idea de formar una zona de libre comercio parece surgir de regreso del viaje del Presidente Carlos Salinas a la reunión de Davos en febrero de 1990, cuyo objeto era analizar la situación en Europa del Este, luego de la caída de los regímenes llamados del "socialismo real". Ya que los flujos de capital tendrían como principal meta el reestablecimiento de las economías de Europa del Este y que las razones de ello eran particularmente fuertes (el desequilibrio político y económico y la masiva inmigración masiva a Europa Occidental), el Presidente dio un giro a las declaraciones que anteriormente había hecho.²⁴ Si en el otoño de 1989, Salinas había descartado la idea del libre comercio a propósito de la firma de un acuerdo de dichas características entre Estados Unidos y Canadá, más tarde se daría cuenta que los acontecimientos mostraban otra dirección: la de los bloques económicos y los flujos de capital provenientes de la potencia del norte y no de Europa.²⁵

Misa L. Martin, "Fundamentos para una cooperación internacional", en Smith, Peter H. (comp.), *Combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1992, 456 p. 324

James Fallows, "The Romance with Mexico", en *The New York Review*, Noviembre 7, 1991.

Es importante señalar que la "iniciativa o propuesta Bush para las Américas" fue planteada por el presidente estadounidense el 27 de junio de 1990 y que tenía como propósito entablar un nuevo pacto en las relaciones económicas entre Estados Unidos y Latinoamérica, esta iniciativa tenía un precedente importante: La ley de Comercio de 1988, que otorga al ejecutivo norteamericano amplias facultades para iniciar tratados de libre comercio a nivel bilateral. Cfr. Guadalupe González González, "La propuesta Bush para las Américas", en *Cuaderno de Nexos*, Num. 26, agosto, 1990, pags. X-XII.

En efecto, la élite política mexicana optó por el modelo económico del bloque más que por la diversificación de las relaciones económicas. Así queda marcado en el discurso presidencial, la idea que el mundo cambiaba a cierto ritmo y que México no podía ni debía apartarse de ese cambio ya que podía perder una oportunidad única.

Por otro lado, algunos de los analistas mexicanos tanto académicos como de la prensa nacional, interpretaron los cambios de política económica mexicana como los antecedentes que Salinas quería consolidar para poder tener un acercamiento estable a la economía de Estados Unidos. Visto desde la perspectiva macroeconómica, los cambios implementados por el gobierno de Salinas De Gortari²⁶ tenían como objetivo crear una coherencia y un escenario macroeconómico confiable y estable que permitiera negociar con el capital extranjero. Así tenemos que la idea fundamental del gobierno era crear las condiciones favorables para la inversión extranjera y la reanudación de crédito y renegociación del servicio de la deuda, ambos factores indispensables para recuperación de la economía mexicana, caracterizada en los ochentas por una profunda crisis.

Aunque el gobierno de Salinas apuesta a una victoria de George Bush, el principal promotor del Tratado de Libre Comercio y representante, junto a lo que se llamó el "Espíritu de Houston", la elección de William Clinton no modifica en lo esencial el proceso de aprobación del Tratado y únicamente, el cambio de gobierno y el reacomodo de los factores de decisión política en el Congreso estadounidense trajo como consecuencia que se acordaran la negociación de temas paralelos (sector

²⁶ José Córdova, "Diez lecciones de la reforma económica mexicana", en *Nexos*, Num. 158, Febrero de 1991.

laboral y de protección al ambiente)²⁷ al texto original como precondition básica para su aprobación en Estados Unidos, lo que aumentó la complejidad de la negociación en el Senado estadounidense del Tratado de Libre Comercio en noviembre de 1993, que entraría en vigor el 1 de enero de 1994.

Dicho lo anterior, y aunque evidentemente las relaciones de México con el exterior y con Estados Unidos tuvieron muchos bemoles, no se puede negar que la piedra de toque de la política exterior y del proyecto político de Salinas, se confirmó con el TLC.

Sin embargo, la vorágine que generaría tal acontecimiento, sobre todo en términos de estabilidad interna, constituiría una dura prueba para el gobierno y para el sistema político en su conjunto. El alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional pondría en entredicho real o simbólicamente, el apego a la realidad de la propuesta que parecía había tenido resultados positivos y aún más, tangibles.

1.3.2 Elementos teóricos comúnmente usados para la interpretación de la relación de México con Estados Unidos

Toda teoría, como lo define James E. Dougherty: "is a general explanation of certain selected phenomena set forth in a manner satisfactory to someone acquainted with the characteristics of the reality being studied ... Powerful theories are those that exercise great influence upon the thinking of large numbers, perhaps an overwhelming majority, of knowledgeable persons for a long time before being replaced by new theories ... A theory is an intellectual tool that helps us to

²⁷ La negociación de los temas paralelos por los representantes comerciales de México, Canadá y Estados Unidos concluyó el 13 de agosto de 1993, Excélsior, 14 de agosto de 1993.

organize our knowledge, to ask significant questions, and to guide the formulation of priorities in research as well as the selection of methods to carry out research in a fruitful manner".²⁸

En este sentido, una característica fundamental del análisis de las relaciones internacionales de México y en particular con la potencia al Norte del Río Bravo, es el uso de variantes de lo que se ha denominado como teoría de la interdependencia. En 1977, a la luz de los cambios que estaban teniendo lugar en la economía mundial y especialmente en el marco del poder de las firmas multinacionales y de la interrelación creciente entre distintas unidades productivas, Robert Keohane y Joseph Nye publican *Poder e Interdependencia*. Ambos sostienen que, después de un largo periodo de interpretación de las relaciones internacionales basados en el poder del Estado y de su hegemonía como actores en el escenario internacional, parecía que a la luz de las circunstancias era un análisis inadecuado de la integración económica y de los roles jugados por las instituciones internacionales formales e informales.²⁹ Claramente aseguraban que "To greater or lesser extent, a number of scholars see our era as one in which the territorial state, which has been dominant in world politics for the four centuries since feudal times ended, is being eclipsed by movements, and international organizations."³⁰

Como anteriormente lo he señalado, el periodo en el que ambos autores publican dicho trabajo tuvo características particulares, sobre todo en el papel que el Estado

²⁸ "Theoretical approaches to international relations", en James E. Dougherty, *Contending Theories of International Relations*, p. 15-16.

²⁹ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Little, Brown and Co., 1977, prefacio.

³⁰ *Ibid.*, p. 3

debería de jugar en la economía y el papel de esta última en el desarrollo del país:

"For Robert Keohane and Joseph Nye, interdependence refers to a situation where there are 'reciprocal effects among countries or among actors in different countries, while complex interdependence refers to a situation in which 'multiple channels of contact connect societies (that is states do not monopolize these contacts); there is no hierarchy of issues; and military force is not used by governments toward one another".³¹

Para Keohane y Nye, sin embargo, la acción del Estado seguía siendo fundamental, sólo que dadas las condiciones del entorno internacional, se tenían que matizar algunas de sus tradicionales características: "Interdependence affects world politics and the behavior of states; but governmental actions also influence patterns of interdependence. By creating or accepting procedures, rules, or institutions for certain kinds of activity, governments regulate and control transnational and interstate relations. We refer to these governing arrangements as *international regimes*"³²

En contraste, mientras que la dependencia significa un estado determinado o significativamente afectado por fuerzas externas, interdependencia significa dependencia mutua: "Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries ... Interdependent relationships will always involve costs, since interdependence restricts autonomy; but it is impossible to specify *a priori* whether the benefits of a relationship will exceed the costs".³³

^ Kathryn Thorup, *op. cit.*, p. 13

^ *Ibid.*, p. 5

^ *Ibid.*, p. 8-9

Ahora bien, "two different perspectives can be adopted for analyzing the costs and benefits of an interdependent relationship. The first focuses on the joint gains or joint losses to the parties involved. The other stresses *relative* gains and distributional issues."³⁴

Aunque el anterior trabajo tomaría fuerza como un nuevo enfoque para el análisis de las relaciones internacionales, sus ideas se encontraban ya manifiestas en un trabajo anterior a *Power and Interdependence*. En una obra anterior, ambos ya bosquejaban lo que les interesaba destacar: "mostrar que el mundo estaba cambiando, demostrar que el enfoque "estatocéntrico" que se había articulado en décadas pasadas no era adecuado para explicar dichos cambios y, finalmente, proponer un nuevo paradigma, el de la "interdependencia compleja" ... explican que su libro se centra en: '...contactos, coaliciones e interacciones a través de arbitros estatales que no están controlados por los organismos centrales de política exterior de los gobiernos. Asimismo, trata los efectos recíprocos entre las relaciones transnacionales y el sistema interestatal como parte fundamental para comprender la política mundial contemporánea."³⁵

A la luz de éstos argumentos, Keohane y Nye identifican cinco cambios en el escenario internacional que permiten rediseñar el esquema tradicional bajo el cual son interpretados los fenómenos internacionales: las actitudes de las élites y en los grupos que no forman parte de éstas, la unión de los grupos de interés nacionales

³⁴*Ibid.*, p. 10

³⁵Una obra anterior que ya cuenta con algunas ideas planteadas posteriormente en *Power and Interdependence* es la de *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972. Ver Arturo Borja y Brian J-R. Stevenson, "Introducción: la teoría realista y los estudios internacionales", en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian J. R. Stevenson (Coords.), *Nacionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, p. 13.

de las estructuras transnacionales, incremento en las restricciones a los estados resultantes de la interdependencia, nuevas formas de influencia entre los gobiernos y el surgimiento de nuevos actores internacionales como empresas multinacionales.³⁶

Para muchos estudiosos de las relaciones internacionales de México, las observaciones de Keohane y Nye y la teoría de la interdependencia se ajustarían sorprendentemente a la relación México-Estados Unidos y en especial al comercio exterior con éste. El desarrollo del intercambio comercial con Estados Unidos y sus recientes cambios harían fracasar una y otra vez los intentos por diversificar las relaciones comerciales de México, reduciendo su dependencia del Norte.

Históricamente, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, la economía mexicana quedó definitivamente ligada a la estadounidense y los intentos por diversificar las relaciones comerciales de México con el mundo en los años 70 y los años 80, no habían podido modificar el hecho de que más del 70% del comercio total de México con el exterior se concentraba con Estados Unidos.³⁷ A finales de la década de los ochenta, después de haber experimentado una de las mayores crisis económicas de su historia, México parecía unido inevitablemente al mercado de Estados Unidos. Pronto, lo que antes se había considerado una amenaza por su inmenso poder, empezaría a ser visto como una oportunidad con la cual otros países no contaban. Progresivamente, a la relación con el vecino del Norte se le empezó a considerar como una oportunidad por el mercado de consumo con que

³⁶ Citado por Borja y Stevenson *Idem*, p. XXV en *Ibid.*, p. 14.

³⁷ Ver los dos trabajos de Mario Ojeda que analizan con detalle este aspecto: *Alcances y límites de la política exterior de México* (1977) y *México: el surgimiento de una política exterior activa*, (1984).

contaba y porque en los nuevos tiempos la atención al mercado constituía un objetivo de política económica obligado de atender.

A diferencia del pasado, o quizá porque no había otra realidad más evidente que reconocer, la aceptación de la vecindad y de la interrelación, sobre todo económica con Estados Unidos hizo que se tomara a la interdependencia como el enfoque explicativo favorito. Aplicada más para análisis de corte economicista, la interdependencia jugó un papel importante para la toma de decisiones, o al menos su interpretación en un marco más general y su uso en el discurso, para dar cuenta de la relación con Estados Unidos. Como apunta atinadamente Celia Toro: "se trata de una teoría fundamentalmente economicista, que pide numerosos conceptos prestados a la economía. En su versión más difundida, y también más útil, esta teoría interpreta la 'interdependencia' a la manera de los economistas, es decir, como un fenómeno de modificación simultánea o, por lo menos consecutiva, de variables similares en distintos países -casi siempre variables económicas. Los cambios en la política monetaria o comercial de un país ... afectan a otros, independientemente de voluntades estatales o del propósito de las políticas".³⁸

Después de casi diez años del auge del análisis de la interdependencia y de su aplicación virtualmente a cualquier tema de la agenda bilateral, Toro asegura que: "Entre los estudiosos de la relación México-Estados Unidos, la teoría de la interdependencia venía como anillo al dedo para quienes abogaban por la normalización de las relaciones comerciales entre estos dos países ... El mismo enfoque y las mismas propuestas se extendieron al estudio (y la solución) de

³⁸Celia Toro, "Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explicó", en El Colegio de México/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México. Enfoques en su análisis*, SRE-COLMEX, México, 1997, p. 71

muchos otros asuntos pendientes en la relación bilateral, como el narcotráfico, la migración ilegal, la ecología, las finanzas, la frontera, entre otros".³⁹

sin embargo, no sólo a los estudiosos sino al gobierno mexicano, la interdependencia servía como un "enfoque" útil para limar asperezas y empezar de nuevo lo que se prometería como la piedra filosofal al atraso el cual venía cargando en hombros el país por mucho tiempo: la apertura al exterior.

3.4 Capitalismo y narcotráfico La dialéctica Capitalismo-Estado-Narcotráfico¹

He descrito los procesos de alcance mundial que han afectado a las relaciones internacionales así como al Estado, particularmente al Estado mexicano. Decidí mantener dicho análisis libre de vinculaciones a procesos económicos, sociales y políticos concretos y ajenos al actual problema global del narcotráfico. Ello constituye una desagregación nodal en la discusión de todos los análisis que se llevan a cabo del narcotráfico y sus consecuencias. Trataré de explicar en adelante.

En mi perspectiva, la interconexión que guarda lo que ahora en adelante denominaré una transformación dual o "bifronte"⁴¹ del capitalismo respecto del

³⁹ *Ibidem*.

⁴¹ Para un enfoque que otorga preferencias al análisis político e histórico y "totalizador", véanse los trabajos de Marcos Kaplan, *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*, y *El Estado Latinoamericano y el Narcotráfico*, Porrúa y Instituto Nacional de Ciencias Penales; *El sistema mundial en la era de la incertidumbre*, CIIH-UNAM, México, 1994, 35 p.p.; así como el magnífico artículo del mismo autor titulado, "Tráfico de drogas, soberanía estatal y seguridad nacional", en *Sistema*, Núm. 136, enero 1997, Madrid, p. 43-61.

⁴² Aunque Guillermo O'Donnell utiliza el término para describir las relaciones Estado-sociedad en los regímenes burocrático-autoritarios, utilizo este término para referirme de modo práctico a la transformación tanto de la concepción como de la práctica del Estado y las relaciones internacionales, de un mismo fenómeno de dimensiones mundiales: el capitalismo. Véase Guillermo O'Donnell, *Acerca del Corporativismo y la Cuestión del Estado*, documento CEDES/G.E. IACSO, Buenos Aires, Argentina, septiembre de 1975, 71 p.p.

Estado y las relaciones internacionales, con el fenómeno del narcotráfico permite distinguir y evaluar las aproximaciones teóricas al tema.

La incorporación de la variable del narcotráfico (en contraste con el sistema deductivo de la presente tesis) en esta transformación bifronte implica dos cuestiones. Por un lado, que desde principios de siglo el narcotráfico tiene la misma importancia y alcance de influencia que las relaciones internacionales y el Estado; por el otro, que ello se ha dado a la par de dicha transformación bifronte (de las relaciones internacionales y el Estado) y que además el narcotráfico es igualmente un subproducto de la transformación del capitalismo. Considero ambas premisas falsas o por lo menos, aventuradas.⁴²

El narcotráfico y su desarrollo mantiene una estricta relación con los esfuerzos prohibicionistas iniciados en Estados Unidos a finales del siglo XIX y a nivel mundial a principios del siglo XX, y presenta en sus inicios (como se describirá más tarde) claras implicaciones culturales y aún raciales. Durante el narcotráfico incipiente, en poco o nada se afectaba al Estado ni a su seguridad sino más bien comprometía a los que en turno les tocaba dirigirlo, es decir, afectaba al gobierno, al Poder Ejecutivo. Fue ese mismo gobierno el responsable de incluir al Estado y el paso a las relaciones internacionales y la diplomacia en el narcotráfico. Más tarde, borrando la diferencia entre el control civil y la defensa del exterior, ese gobierno involucraría adicionalmente al Poder Militar.⁴³

⁴² Habría que distinguir entre lo inválido y lo falso. Lo primero se trata de una operación lógica correcta y una relación lógica formal entre las premisas y la conclusión de un razonamiento. Dos premisas falsas pueden dar lugar a una conclusión verdadera. Sin embargo, el concepto de verdad tiene relación con la demostración empírica y no exclusivamente lógica tanto de las premisas, como de las conclusiones y de el razonamiento en general.

⁴³ En México, el ejército se involucró en la erradicación de cultivos ilícitos desde la década de los treinta. En Estados Unidos, se modifican las disposiciones de la Posse Comitatus Act de 1878 y se ordena al ejército que participe en actividades dirigidas contra las drogas, en 1989.

El narcotráfico era un *tema más* del Estado y de las relaciones internacionales, no un subproducto o resultado del capitalismo. Si bien el narcotráfico tiene claras implicaciones económicas, no es sino hasta el desarrollo del capitalismo y sus dos guerras mundiales lo que provoca el crecimiento del tráfico de sustancias y entra de lleno en la lógica de ganancia propia del capitalismo.

Para el capitalismo, que a principios del siglo XX experimenta un gran desarrollo comercial y financiero, el consumo de narcóticos todavía no funcionaba como el primer motor del desarrollo económico.⁴⁴ Capitalismo y narcotráfico tenían pocos intereses comunes entre sí ya que ni el comercio, ni el desarrollo de los mercados financieros y la ciencia, ni aún la moral y las costumbres de las sociedades industrializadas, son un terreno fértil para el florecimiento del tráfico y por tanto del consumo, de narcóticos.⁴⁵

Para los efectos de esta tesis, el narcotráfico es un asunto de los Estados y de las relaciones internacionales. Cuando éstos lo tratan como tal (y lo incorporan a su discurso), promueven el prohibicionismo de determinadas sustancias al exterior. Forma parte del consenso que existe en torno a él. El capitalismo⁴⁶ a su vez, fiel a

⁴⁴ Ver Van Der Beer, *Historia Económica Mundial*,

⁴⁵ No olvido, ni dejó de considerar los intereses de las potencias europeas y de Estados Unidos en el tráfico de narcóticos y su papel en el Asia Oriental. Para un ejemplo, recuérdese la llamada "Guerra del opio", una estrategia inglesa encaminada a debilitar la importancia geopolítica de China en la región. Sin embargo, las características de la internacionalización del capitalismo aún mantenían claramente regionalizado el tráfico de narcóticos y las ventajas que en la actualidad ofrece el capitalismo al narcotráfico son marcadamente diferentes. No es posible comparar el *status* de la moralidad en las ciudades capitalistas de principios hasta la mitad de siglo con la revolución cultural de los sesentas.

⁴⁶ ¿Qué es el capitalismo? La diversidad de definiciones, de tradiciones intelectuales que lo describen y las aproximaciones existentes hace difícil el escoger una respuesta definitiva. Cuando hablo de capitalismo me refiero a un sistema (es decir, un orden estructurado racionalmente de acuerdo a unidades) económico que implica una lógica política y social que tiene como principal motor integrador la ganancia.

la lógica de ganancia, le toma importancia en la medida en que pueda desarrollarse.⁴⁷

Por ello, la presente tesis sostiene que la transformación bifronte (relaciones internacionales y Estado) que se da a lo largo del siglo XX, tiene como consecuencia que el narcotráfico cuente con las características y la importancia que tiene actualmente. A lo largo del presente siglo, el control de narcóticos fue para el Estado y las relaciones internacionales una combinación de demandas de grupos de la sociedad (sobre todo, o casi exclusivamente en Estados Unidos) y por tanto un asunto sobre el cual el gobierno tenía que ser sensible, al final esto cambia radicalmente.

De ser un factor de atención, *un asunto más* pasa a ser uno de *seguridad*,⁴⁸ Como apunta con especial énfasis Rosa del Olmo: "En febrero de 1982, el presidente Ronald Reagan declaró la guerra contra las drogas como objetivo urgente de

En un contexto actual: "Los Estados Unidos y los países de Europa Occidental están preocupándose de que su capacidad para detectar actividades del narcotráfico a lo largo de sus fronteras está disminuyendo. Esto en parte se debe a que los gobiernos han optado por eliminar restricciones al flujo legal transfronterizo de un creciente volumen de bienes, capital y servicios...a partir de los años setenta, el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos dejó de apostar agentes en los muelles y terminales internacionales donde se descarga gran cantidad de mercancía, y retiró los custodios aduaneros de los almacenes de depósito donde las mercancías son almacenadas temporalmente y cotejadas por los agentes de embarque para ser transportadas a su destino final...Los miembros de la Comunidad Europea (CE) también han adoptado nuevas reglas para liberalizar considerablemente el sector de transporte nacional en sus respectivos países... a partir de 1988 se eliminaron las cuotas y los permisos para los transportistas que operan desde terceros países...en marzo de 1991, la CE eliminó todas las restricciones a la capacidad de carga aérea y permitió a los transportistas con base en un país recoger mercadería en otro y llevarla a un tercero...en enero de 1993, se otorgó a todos los exportadores miembros que transportan carga por carretera el libre acceso a cualquier otro país de la CE." Ver Stephen E. Flynn, "Erosión de la soberanía y la incipiente globalización del narcotráfico," en Colin M. MacLachlan (ed.), *El narcotráfico, El estado de la industria ilegal de drogas hoy y las implicaciones para el futuro*, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, Tijuana, 1995, p. 54-55

Aunque existe toda una tradición intelectual que define el concepto de seguridad nacional, para los Estados de México se entiende como toda amenaza externa que atenta contra la estabilidad y la existencia del gobierno, es decir del Poder Ejecutivo. Para Estados Unidos, el concepto es similar pero que se aplica al Estado en su conjunto.

seguridad nacional. Ningún presidente norteamericano anterior, ni siquiera Nixon, había demostrado tal nivel de intolerancia frente al problema. Sin embargo, en esta oportunidad su objetivo central era la cocaína, y los países productores de América Latina, la amenaza. Hasta 1975, la cocaína había ocupado el cuarto lugar en la lista de drogas a reprimir por parte del gobierno, pero a raíz del espectacular crecimiento del mercado negro y de la constatación en 1981 ... Reagan la convirtió en la droga prioritaria. Movilizando casi todo el gobierno federal creó un complejo programa de interdicción y erradicación así como la persecución de traficantes porque lo importante entonces era impedir el tráfico, y muy especialmente su ingreso a Estados Unidos. De este modo cambiaron de nuevo los protagonistas y la percepción del problema ... De este modo se considera al narcotráfico como un peligro económico y una amenaza a la estabilidad política y a la cohesión social...Se pretende por lo tanto, responsabilizar al narcotráfico de la deuda externa, de la política proteccionista, y de la inflación; es decir, de todos los problemas económicos de América Latina." 49

Existe una diferencia fundamental entre considerar al tráfico ilícito de narcóticos y el control un asunto de atención del Estado a un asunto que amenaza la supervivencia del mismo. Es en ese momento que el narcotráfico entra en una dialéctica inherente a su propia lógica: Oportunidades de desarrollo en un sistema capitalista altamente internacionalizado, amenaza económica, social y cultural

Rosa del Olmo, *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992, p. 32-33 Resulta interesante advertir que, a pesar de que Richard Nixon es uno de los presidentes que marcaría el inicio de la consideración del narcotráfico como un asunto de importancia central del Estado, no fue sino hasta la toma de posesión de Reagan que se manejó reiteradamente en el discurso como un asunto de seguridad nacional. Asimismo, en México, no fue sino hasta 1987 que el presidente en turno, Miguel de la Madrid y posteriormente Carlos Salinas, declararían que constituía un "asunto de Estado" y una amenaza a la seguridad nacional mexicana. A este respecto Ver, Celia Toro, *Mexico's War on Drugs: causes and consequences*, Rineer Publishers, Colorado, 1995, p. 32

para el Estado. He aquí la contradicción que subyace bajo las características propias del capitalismo (que genera riqueza y cuenta con *intereses*); del Estado (que sin legitimidad y legalidad desaparece); y el narcotráfico (que sin ambos no existe). Ante lo anterior, tendríamos que hacernos la pregunta obligada: ¿Cómo prohibir la lógica de ganancia y de generación de riqueza del tráfico ilícito de narcóticos y asegurar cierta coherencia en los fundamentos de la prohibición que en la actualidad se contempla como un asunto de seguridad nacional?

La respuesta a esta pregunta podría poner en claro de una vez por todas la naturaleza que subyace debajo de la lógica del narcotráfico. Sin embargo, aunque pudiéramos contestar esta pregunta de manera clara,⁵⁰ son los matices y las diferencias que dicha lógica le permite al presente trabajo justificar su ejercicio de reflexión.

El problema, o si se quiere, la lógica del narcotráfico, mezcla a un tiempo distintas jurisdicciones nacionales. Al borrarse progresivamente las fronteras entre economía nacional e internacional, la política se mantiene aunque debilitada, en su capacidad de autodeterminación. Mantiene bajo su liderazgo el monopolio del uso de la fuerza y de la ley legítima en un territorio dado. En resumen, persiste la soberanía.

Con numerosos los análisis que reducen los estudios sobre narcotráfico a una lógica puramente o considerablemente económica. En una lógica de mercado, se analiza el problema a través de la lógica demanda-oferta, minimizando sus connotaciones políticas y aplicando la metáfora de la "interdependencia" para explicar la dimensión internacional del fenómeno. Asimismo, el narcotráfico también se le considera enmarcado estrictamente en una lógica de Estado, en donde se le utiliza como una arma para poder expandir la fuerza del Estado (poder de información, de control y de influencia respecto de los sistemas legales nacionales) más allá de las fronteras.

una perspectiva de mayor alcance, la internacionalización creciente del capitalismo, de la economía internacional y del narcotráfico conviven en la práctica con soberanías, territorios, fronteras, sistemas legales, etc... El narcotráfico opera en una red infinita de interconexiones, de ventajas y desventajas económicas producto de la acción de los Estados, pero se enfrenta a sistemas de poder local⁵¹ con recursos (limitados o ampliados), tradiciones (fáciles o difíciles de cambiar), instituciones (fuertes o débiles, antiguas o nuevas, autoritarias o democráticas), y aún culturas distintas (propensas o inermes al consumo de drogas). Esto puede demostrarse con la capacidad de adaptación que presenta el narcotráfico para reproducirse, no importando para ello las características concretas del lugar: "Dado que la aplicación de los controles dependía del poder y la legitimidad de las autoridades estatales, los primeros pasos encaminados a desarrollar un régimen mundial⁵² de prohibición desplazaron el narcotráfico, la producción y el consumo hacia lugares donde la soberanía del Estado era débil o inexistente."⁵³

Dentro de la pregunta que al final de uno de los párrafos anteriores formulaba se encuentra la clave para poder contar con una perspectiva global para comprender

⁵¹ Aunque el término formalmente no forma parte del cuerpo conceptual de la ciencia política, utilizo este concepto para desde una perspectiva global y de mucho mayor dimensión, identificar claramente a los Estados y su rol, central o periférico, dentro de la conformación del poder mundial.

⁵² "Los regímenes internacionales pueden ser definidos como 'principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno de los cuales las expectativas convergen en una determinada esfera de problemas'. Existe un régimen internacional cuando los estados y otros actores internacionales importantes, para evitar los costos de una acción nacional no coordinada, convienen de acuerdo...en establecer limitaciones normativas o procesales a su soberana libertad de acción en una esfera de problemas, y ... adaptan su conducta a estas normas o procedimientos." Jack Donnelly, "Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas", en Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, p. 357

⁵³ Stephen E. Flynn, "Erosión de la Soberanía y la incipiente globalización del narcotráfico," en John M. MacLachlan (ed.), *El narcotráfico, El estado de la industria ilegal de drogas hoy y las implicaciones para el futuro*, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, Tijuana, 1995,

el narcotráfico para el caso mexicano y por supuesto, de su relación con Estados Unidos.

La pregunta más o menos se formulaba, destacando las itálicas, de la siguiente manera: ¿Cómo prohibir la lógica de ganancia y de generación de riqueza del tráfico ilícito de narcóticos y *asegurar cierta coherencia* en los fundamentos de la prohibición que en la actualidad se contempla como un asunto de seguridad nacional?

La respuesta inmediata es que no se puede asegurar la coherencia y mucho menos todas las condiciones inmediatas. En la actualidad es Estados Unidos el principal y no el único factor de peso, para evitar cualquier paso hacia la legalización pero al mismo tiempo representan el mayor mercado de consumo de narcóticos en el mundo.⁵⁴ La misma lógica contradictoria y dialéctica del narcotráfico, encuentra sus orígenes tanto históricos como contemporáneos, dentro del "sistema de poder" estadounidense.

Una segunda posible respuesta es que en la medida en que dicha generación de riqueza es ilícita y por tanto combatida por el Estado, sí existe coherencia en tanto que a un mismo tiempo se reprime pero el mismo sistema de ganancia, lo

⁵⁴ Introdur la variable de las disparidades de poder, de las capacidades estatales distintas, que la interdependencia tiende a olvidar con demasiada facilidad, en este caso la capacidad de Estados Unidos, muy superior a la mexicana, de fijar los precios en el mercado internacional de narcóticos (que para propósitos prácticos es el mercado estadounidense), hubiera explicado la falacia de la influencia mutua que, de nueva cuenta, la interdependencia supone y no demuestra... La capacidad del gobierno mexicano de modificar el tamaño del mercado estadounidense o los precios para el consumidor final es mínima, comparada con la capacidad del gobierno de Estados Unidos de afectar la industria, como se le llama hoy, de la marihuana, la heroína y la cocaína en México.", Ver Celia Toro, "Lo que la interdependencia no nos explicó", en El Colegio de México/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México. Enfoques en su análisis*, p. 78

exacerba. Sin embargo, un análisis que pudiere evadir velos ideológicos, tendría que tomar en cuenta que es precisamente dicha prohibición, (aunque no es el único factor pero sí uno de los principales) la que otorga valor económico a lo que de otra manera no lo tendría. ¿Porqué entonces no romper dicho círculo vicioso levantando la prohibición, borrando dicha contradicción inherente con la ayuda de un desmantelamiento progresivo del régimen internacional de prohibición?⁵⁵

Una primera respuesta, que por cierto ya lleva muchos años repitiéndose, es que ya no el levantamiento, sino un mero pronunciamiento por su legalización, al menos dentro de Estados Unidos, constituiría un suicidio político.

Una segunda respuesta, estaría más acorde con los nuevos tiempos de globalización, y estrictamente relacionada con la llamada transformación bifronte por un lado el Estado contemporáneo tiene que favorecer la acumulación de capital, por otro prohíbe al narcotráfico que lo genera).

Lo anterior complica aún más el escenario. El Estado fomenta indirectamente (que no legítimamente) la producción y el consumo de narcóticos, pero el avance de su poder económico y con ello político y de acción contra el Estado, ha llevado la situación a un nivel en que el levantamiento de dicha prohibición podría ser de una magnitud excesivamente peligrosa para la "seguridad" del Estado, que ningún gobierno o coalición política nacional se atrevería a hacer.

⁵⁵ Tomando la definición anteriormente dada de régimen, sólo bastaría decir que el que menciono posee alcances mundiales e instituciones y un consenso internacional que como se verá más adelante se confeccionó a lo largo del siglo XX.

Por ello, la estabilidad política y la construcción de una infraestructura política democrática, "Resulta vital para el proceso de transición en los países del tercer mundo y del mundo poscomunista [ya que] ... el dinero y la violencia asociados al narcotráfico a menudo socavan este desarrollo. Las ganancias de la venta de drogas proporcionan los medios para destruir la legitimidad de las instituciones políticas, ya sea debido a la corrupción interna o al advenimiento de ataques externos. Cuando los narcotraficantes tienen acceso a los niveles ejecutivo, legislativo y judicial de los gobiernos, pueden tentar a las autoridades con espectaculares sobornos a cambio de influencia y protección. En muchos casos, si carecen de este acceso optan por comprar protección de una variedad de grupos antigubernamentales ansiosos de emplear la fuerza para derrotar o mantener bajo control a las autoridades del gobierno central. Al presentarse la respuesta del Estado generalmente los derechos humanos son los primeros en ser apellados."⁵⁶

El problema del narcotráfico plantea cuestiones de características globales que, por sus consecuencias, se presenta como imposible de resolver. Las contradicciones que subyacen al tráfico de narcóticos han llegado a tal desarrollo que romperlas requeriría un enorme esfuerzo multinacional. Es difícil o prácticamente imposible prever no sólo la solución sino el futuro de dicha contradicción. Sin embargo, en un nivel de análisis específico, como en el caso de México y Estados Unidos puede haber mayores posibilidades para dar lugar a algunas respuestas, como lo son las teorías contemporáneas de la relaciones internacionales para interpretar la relación entre los Estados a partir de la globalización.

Stephen E. Flynn, *op. cit.*, p. 65

1.5 El análisis del control de drogas México-Estados Unidos

1.5.1 Contrastes y claroscuros de las aproximaciones teóricas estadounidenses al problema del control de drogas México-Estados Unidos

En los análisis tradicionales sobre el problema de las drogas ha prevalecido la opinión de los expertos estadounidenses. Sin embargo, la situación que guardan las contradicciones en la lógica de expansión del narcotráfico presentan características específicas.

Múltiples son los análisis sobre la "guerra contra las drogas", el "combate al narcotráfico", la "política antidrogas" y las políticas "para el control de las drogas", pero bajo el consenso tácito de que la perspectiva estadounidense es la que se acerca más a la realidad. En general, los análisis que normalmente se utilizan, desde los esquemas estrictamente teóricos como la interdependencia hasta las perspectivas de políticas públicas o de gobierno para "resolver" o "manejar" el problema acentuando los enfoques en la oferta o en la demanda de narcóticos. Se originan en centros académicos o "think tanks" de Estados Unidos, o por lo menos se contrastan con la visión de aquel país.

Quizá por ello la mayoría de los análisis estadounidenses centran su atención en la producción de drogas y no en el tráfico o consumo de las mismas.⁵⁷ Esto puede explicarse por la situación de destino que representa para el mercado de

Aunque como se verá más adelante, esto ha empezado a cambiar tanto en las visiones oficiales como en las académicas, el hecho es que aunque las actuales políticas antidrogas de Estados Unidos están empezando a ser sensibles encarando la demanda y el consumo en su territorio, el presupuesto para combatirlo fuera de las fronteras y destinado a agencias encargadas de la procuración de justicia supera con mucho el presupuesto destinado a ramas del gobierno estadounidense a su prevención y tratamiento.

narcóticos, Estados Unidos, pero también por la visión sobre las drogas que ellos han mantenido por décadas.

Desde el inicio de la prohibición de narcóticos Estados Unidos ha centrado su política hacia la producción de drogas y hacia los consumidores. Es decir, o bien ha dirigido su atención a erradicar su fuente, lo que en la práctica se hizo fuera de sus fronteras nacionales, o bien, a combatir a las drogas a través de quien las traía consigo o las vendía en sus ciudades. Claramente, estas dos políticas tendrían como producto a largo plazo, un intervencionismo creciente y sumamente molesto para los países que lo sufrían y una "criminalización" y violencia en las calles de las principales ciudades de Estados Unidos.

En los últimos años parece surgir una tendencia a considerar al "problema de las drogas" como un asunto de salud pública, cuyo mayor instrumento de control es la desincentivación del consumo con ayuda de campañas y medios de comunicación. Sin embargo, el esquema punitivo persiste y la mayoría de las veces, predomina por sobre las demás políticas enfocadas al asunto.

Un concepto o una realidad que ha pasado de largo al menos en dicho consenso estadounidense, ha sido el problema del tráfico ilícito de narcóticos. Este es el problema que enfrenta México y sobre el cual debería enfocar su atención, tratando de evitar que enfoques producto de otra realidad modificase su posición original.

1.5.2 Aproximaciones teóricas mexicanas al estudio de las relaciones internacionales de México en materia de control de narcóticos

Investigadores, académicos, periodistas, consultores y aún funcionarios del gobierno federal mexicano involucrados en el combate al narcotráfico, se dejaron seducir por la teoría de la interdependencia, sus virtudes "explicativas" y aún justificativas de una realidad abrumadora de acercamiento con Estados Unidos. Esta teoría dominó por mucho tiempo el análisis del fenómeno del narcotráfico y su impacto en la relación bilateral.⁵⁸

Todavía persiste la costumbre de dar connotaciones estrictamente económicas al problema, y aplicar mecánicamente los presupuestos básicos de la interdependencia, dando como corolario la supuesta desaparición del Estado-nación. Nada más contraindicado para comprender el fenómeno del narcotráfico y sus posibles tratamientos, soluciones o "salidas".

Desde finales de la década de los noventa, han surgido enfoques que más que constituir una teoría, representan una reflexión crítica de los paradigmas⁵⁹ que han prevalecido para el análisis del narcotráfico en la relación con Estados Unidos.

⁵⁸ Desde principios de los años setenta, con algunos artículos de Keohane el concepto de interdependencia empieza a ser de conocimiento de la comunidad académica mexicana. Sin embargo, uno de los primeros en utilizar el término como un concepto interpretativo de las relaciones México-Estados Unidos fue Carlos Rico. Véase el interesante artículo publicado en 1984 y preparado alrededor de 1976: "Interdependencia y trilateralismo: Orígenes de una estrategia", *Estados Unidos, una visión latinoamericana*, (sel. de Luis Maira), Lecturas no. 53, CIDE-FCE, 1984, pp. 355-431.

⁵⁹ On one hand, [the concept of paradigm] stands for the entire constellation of beliefs, values, techniques, and so on shared by the members of a given community. On the other, it denotes one element in that constellation, the concrete puzzle-solutions which, employed as models or examples, can replace explicit rules as a basis for the solution of the remaining puzzles of normal science." Cfr. Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago, 1970, p. 175

Uno de los estudios pioneros en este sentido son los trabajos resultados de la instalación en 1986, de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos formada por un grupo de académicos y funcionarios públicos. Dicho estudio publicado en 5 tomos y titulado *Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos*⁶⁰, constituye uno de los trabajos más completos y ambiciosos de aquél entonces para ofrecer una visión integral de la agenda bilateral imperante.⁶¹

El cuarto volumen de dicha serie, tuvo a su cargo reflexionar sobre el problema del narcotráfico desde la perspectiva bilateral.⁶² Como Guadalupe González lo enfatiza en la *Introducción* de dicho volumen, "Si bien hasta fines de los años sesenta los términos de la negociación bilateral en materia de narcotráfico no estaban definidos, a raíz del conflicto provocado por la llamada Operación Intercepción en 1969, se decidió establecer un esquema de cooperación permanente entre ambos países. Durante los siguientes quince años el comercio ilícito de estupefacientes fue considerado como un asunto menor dentro de la agenda bilateral sobre el cual se mantenía un alto nivel de control por la vía de la cooperación bilateral permanente. Sin embargo, un lamentable incidente ocurrido en 1985, el asesinato de un agente de la Drug Enforcement Agency (DEA) en México desató un nuevo, complejo e inédito ciclo de conflicto y atención creciente

⁶⁰ Ver Rosario Green y Peter H. Smith, *Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos*, 5 tomos, Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos-Fondo de Cultura Económica, publicados entre 1986 y 1988 y publicados entre 1988 y 1989.

⁶¹ En palabras de la propia Comisión su objetivo era "alentar la aplicación de perspectivas comparadas en el estudio de las relaciones [bilaterales] ... alentar una apropiada atención hacia Estados Unidos [promoviendo] el estudio de Estados Unidos entre los académicos mexicanos [y] alentar a los analistas a resaltar las implicaciones de política derivadas de sus trabajos ... para que los expertos se dirigieran lo más directamente posible a quienes son responsables de la formulación de políticas y de la toma de decisiones.", ver Green y Smith, *op. cit.* vol. 5, p. 11

⁶² Ver, Guadalupe González y Marta Tienda (Coords.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, FCE, 1989, 177 p.p.

mostrando al asunto del narcotráfico como uno de los más irritantes entre México y Estados Unidos."⁶³

Como se verá más adelante dicho incidente modificó radicalmente la relación bilateral, acorde con la visión de Estados Unidos de que "la esencia del problema reside en la disponibilidad de estupefacientes y no en la existencia de una demanda interna expansiva, [llevándolo] a centrar su acción en el combate al narcotráfico en el frente externo, transfiriendo costos y responsabilidades a los gobiernos de las zonas productoras. Este tratamiento desequilibrado del problema ha sido, en sí mismo, una fuente de tensión y conflicto que ha erosionado el ambiente político de las relaciones bilaterales. Tal enfoque parece ser resultado en buena medida de las dificultades y costos que tendría un esquema de control dirigido más bien a la esfera del consumidor."⁶⁴

Desde esta perspectiva, el problema del narcotráfico y por tanto de la irritación de ambos países respecto a la relación bilateral se debía al comportamiento del mercado internacional de narcóticos ilícitos caracterizado, "por el alto nivel de interdependencia que existe entre las distintas partes que lo componen [aunque] la naturaleza interdependiente del problema presenta ciertas asimetrías en el peso relativo de los diferentes países que desempeñan papeles distintos de acuerdo al mercado. ... mientras la oferta mundial de drogas se ubica en un número relativamente amplio de países productores..., por el lado de la demanda un solo país, Estados Unidos, constituye el mercado más grande y dinámico. La existencia de un alto nivel de concentración de la demanda mundial en un fuerte centro de

Guadalupe González, "Introducción", en González, Guadalupe G., y Marta Tienda (comps.), *op. cit.*, p. 16

Ibid., p. 20-21

consumo, aumenta la importancia de Estados Unidos como factor determinante del mercado en su conjunto. [Otro] rasgo característico del mercado ilícito de drogas a nivel mundial -que a su vez refuerza el patrón de interdependencia asimétrica a lo largo de toda la cadena- es la distribución y participación desigual de las distintas etapas (desde el cultivo hasta la venta final) en el proceso de generación del enorme valor económico que mueve el mercado en su conjunto. [Adicionalmente] la naturaleza ilícita del narcotráfico y el patrón asimétrico y desigual de penalización de los dos componentes básicos del mercado, esto es, la demanda y la oferta, son factores que afectan el funcionamiento económico del mercado ilícito de drogas a nivel mundial. La ilegalidad del conjunto de actividades vinculadas al narcotráfico determina que la estructura de precios de los productos que mueve se mantenga permanentemente en niveles muy altos, por encima de los costos reales de producción, pues se añade un premio adicional por los riesgos en los que se incurre al participar en ese tipo de actividades."⁶⁵

A pesar de la presencia manifiesta del enfoque de la interdependencia, en este estudio prevalece la idea de que, más allá de las connotaciones políticas, sociales y culturales del fenómeno de las drogas; el esquema oferta-demanda, así como los costos y beneficios de dicha relación, eran el principio fundamental que explicaba las manifestaciones del narcotráfico.

Dicha visión hacía evidente la necesidad de contar con un análisis que tuviere como un asunto central mecanismos para resolver controversias que fueren particularmente sensibles para la soberanía y para la autodeterminación de políticas generales que tomaran en cuenta la disparidad de poder entre los Estados

⁶⁵Ibid., p. 25-28

involucrados, más que por el lugar que ocupaban en dicha "cadena" internacional de mercancías ilícitas.

En suma, los límites a esta "interdependencia" aún en su modalidad "asimétrica" van más allá de problemas globales o de mercado. Es entonces cuando, "Surgen dudas acerca de lo probable de una reciprocidad. La relativa debilidad de la policía y los militares mexicanos así como la falta de interés de México en perseguir criminales fuera de su territorio, haría que la 'persecución en toda forma' fuese un esfuerzo en un solo sentido, y las 'fuerzas de tarea conjunta' sería un programa de aplicación bilateral sólo dentro de un país. El problema fundamental para México en estas peticiones es el de fijar límites, porque tales peticiones potencialmente podrían extenderse."⁶⁶

En esencia lo que se encuentra debajo de la discusión es cuál es el grado de compromiso que se debe adquirir, sin menoscabo de la seguridad de las instituciones nacionales y cuáles los costos y beneficios de dicho compromiso. En un esquema de mercado con una alta elasticidad, cuyo punto óptimo sea el de tender de igual manera a la oferta y a la demanda, en una situación en donde la oferta es altamente dispersa y diferenciada (Latinoamérica y en particular México) y la demanda es altamente concentrada e identificada (Estados Unidos), jamás se repetirá el actual ciclo perverso del narcotráfico.

Al pretender siquiera tratar el tema bajo razonamientos de carácter económico se ignora el conocimiento de la historia y de la política. Fueron Estados Unidos quienes iniciaron y promovieron la prohibición por razones *políticas*, respondiendo

Maria Celia Toro, "Unilateralismo y Bilateralismo", en Peter H. Smith, *op. cit.*, p. 407

primero a los grupos dentro de su territorio que se oponían por diversas razones al consumo de narcóticos y en la actualidad, dado que le otorgaron al problema la capacidad de atentar contra la seguridad del Estado, dirigieron todo el poder estatal a combatirlo en el exterior (no como problema interno).

En menospreciar los efectos económicos del narcotráfico, las consecuencias políticas del mismo son fundamentales para entender dicho fenómeno: "The most important sequel, in my view, of the inevitable failure to implement anti-narcotics programs is the extent to which the overall performance of the Mexican judicial system has been affected. Fighting domestic drug production and trafficking has influenced the day-to-day activities of the Mexican judiciary in remarkable ways. Furthermore, international agreements, money laundering provisions, property confiscation laws, prison regulations, human rights statutes, and criminal codes, have all been created or repeatedly modified to facilitate a more expedient prosecution of traffickers or to allow for 'more effective' collaboration with U.S. counterparts. Today, the Office of the Attorney General, devotes most of its time and resources to drug-enforcement activities."⁶⁷

Por ello, argumenta Toro, "five facts ... create the case for an international consensus on the need for a new approach to the drug trade: 1. The most important objectives of Mexican antidrug policies have been to prevent drug traffickers from directly confronting state authority and, equally important, to prevent U.S. policy and judicial authorities from acting as a surrogate justice system in Mexico; 2. Mexican drug-control policies, by and large, have not been

⁶⁷ Celia Toro, "Are Mexican Drug Control Policies Exacerbating or Addressing the Country's Drug Problems?", Documento preparado para el XVI Congreso de la Asociación de Estudios Iberoamericanos, p. 51

adequate in reducing drug-related activities in the country; 3. Mexico has been more seriously affected by the lack of a modern judiciary capable of enforcing antidrug laws at acceptable costs, and by U.S. antidrug policies ... than by drug consumption among either Mexicans or U.S. residents; 4. Despite the negative socioeconomic impact of a growing drug maker, the most deleterious consequences of trying to enforce antidrug laws in Mexico have been political - specifically, the weakening of the Mexican state at home and abroad; and, 5. The end result of increasingly punitive policies, given these other facts, has been a stronger drug-trafficking market and a seriously debilitated Mexican criminal justice system."⁶⁸

Toro identifica dos objetivos de política antinarcóticos permanente por parte de México a lo largo del tiempo: la autoridad sobre los narcotraficantes y autonomía respecto de los programas estadounidenses en la materia. Por ello, la decisión de México de adoptar como propio el esquema de prohibición desde sus inicios fue un intento de imponer un mínimo de control en su frontera norte y alejar la posibilidad de que los agentes de Estados Unidos pudieran cruzar a territorio mexicano en búsqueda de traficantes de narcóticos.⁶⁹ Más aún, "First, most sovereignty or jurisdictional conflicts between the United States and Mexico have derived from legal and political changes in U.S. drug policy rather than being directly related to the amount of marijuana, heroin, and cocaine entering the United States ... Second, the policy of diminishing drug use through antidrug law

⁶⁸ Celia Toro, *Mexico's War on Drugs: causes and consequences*, p. 2.

⁶⁹ Ver Celia Toro, *op. cit.*, p. 67. Toro también sostiene que la situación de debilidad en la que el gobierno mexicano se encontraba en los inicios del prohibicionismo, como consecuencia del movimiento revolucionario pudo haber influido en la adopción, prácticamente simultánea junto a Estados Unidos del esquema punitivo de prohibición. Hay que recordar que el gobierno mexicano se encontró en aquel entonces en reiteradas ocasiones, en conceder ciertas peticiones de cambio de su reconocimiento.

enforcement has come under increasing attack in the United States over the last years."⁷⁰

En esta misma línea de argumentación parece encontrarse Guadalupe González, quien afirma existen tres tipos de situaciones que ayudan a explicar la precaria cooperación en materia de la lucha contra el narcotráfico: la asimetría de poder de los países involucrados, la naturaleza ilícita del problema y la dificultad de controlar dicho fenómeno por parte de los Estados debido a los poderosos intereses económicos, políticos y de violencia de los narcotraficantes.⁷¹

Sin embargo, el enfoque que adopta González, que puede ser caracterizado por un "interdependentismo" matizado, no reconoce acorde con la asimetría anteriormente mencionada, la capacidad de Estados Unidos (en el espectro hemisférico) y de los mayores mercados demandantes de drogas, de modificar radicalmente el patrón de consumo y por tanto, del proceso de erosión que trae consigo el narcotráfico, para los múltiples enlaces con los que cuenta la "cadena", que a final de cuentas, restringe claridad al análisis del problema del narcotráfico en la relación México-Estados Unidos y peor aún, no es un punto de inicio que permita el establecimiento de una política acorde a los intereses estratégicos y de seguridad nacional de México, respecto al problema de las drogas.⁷²

ibid., p.71-72

⁷⁰Guadalupe González G., "Elementos condicionantes de la cooperación hemisférica para el combate del narcotráfico. Interdependencia y asimetría", en Soledad Loaeza, *La cooperación internacional en un mundo desigual*, El Colegio de México, México, 1994, p. 396-397

⁷¹"Dada la naturaleza transnacional del fenómeno ... ningún Estado tiene la capacidad para controlar o afectar en forma determinante al mercado por medio de acciones unilaterales. Desde la perspectiva teórica del enfoque de la interdependencia, esta situación conduciría necesariamente a los Estados afectados a cooperar entre sí, concertando acuerdos formales para coordinar acciones colectivas contra las redes de narcotraficantes y, eventualmente, a establecer instituciones

Por otra parte, González reconoce que "... los términos de la cooperación regional para el combate al narcotráfico, al reproducir la situación de asimetría de poder, reducen los incentivos que tienen los Estados de colaborar, al menos, en dos sentidos. Por un lado, dado que los intereses y la preferencias del polo más fuerte de la relación prevalecen en la definición de prioridades y estrategias, no existe el elemento de reciprocidad en la representación de intereses. Por el otro, la distribución de costos y beneficios asociados a las tareas establecidas en los acuerdos es desigual y traslada los aspectos más costosos del combate al narcotráfico a los polos débiles de la relación ... "73

Dado el enorme poder de Estados Unidos para imponer represalias, esta situación limita de manera importante las opciones de políticas para países de menor peso relativo incluyendo a los gobiernos latinoamericanos. Dichas estrategias han sido comúnmente, el "*Cumplimiento mínimo*. [que] consiste en asegurar únicamente el nivel mínimo de cumplimiento de los acuerdos ... sin incurrir en los efectos negativos de no hacerlo (reducción de la asistencia económica, sanciones comerciales, sobrevigilancia e inspección fronteriza unilateral, erosión de la imagen gubernamental externa) ... ; [la] *Restricción del ámbito formal de coordinación*. Los Estados débiles pueden optar por negociar o renegociar límites, tanto para los alcances de los acuerdos existentes como para sus formas de aplicación [asegurando] el mayor control nacional posible sobre los propios programas antidrogas [rechazando] otorgar responsabilidades de inspección directa de los programas antidrogas en territorio nacional a agencias policíacas o judiciales

multilaterales o supranacionales con responsabilidades de persecución policíaca y procuración de justicia." en Loeza, *op. cit.*, p. 399

id., p. 406

extranjerías, así como el control estricto de la información policiaca, la interpretación *ad hoc* de los tratados de extradición o la negativa a aceptar mayores niveles de asistencia económica, policiaca o militar. [la] *Concertación multilateral*. ... los Estados débiles buscarían formar alianzas en el ámbito multilateral y establecer mecanismos que reduzcan la capacidad de manipulación estratégica de la agenda por parte del protagonista más poderoso."⁷⁴

Por el contrario, ante la ineficacia de los esfuerzos de los demás países y ante la imposibilidad de asumir costos de carácter interno, Estados Unidos adoptan generalmente, tres estrategias: "*Cumplimiento máximo*. [por medio del cual EUA] busca inducir a los países productores o de tránsito a cumplir de manera estricta con los convenios bilaterales de cooperación antidrogas ... *Ampliación del ámbito formal de coordinación*. [que] consiste en renegociar los esquemas de cooperación vigentes, con el fin de aumentar la capacidad de supervisión directa en el cumplimiento de los mismos; ampliar la participación de las agencias policiacas y militares estadounidenses en la aplicación de las políticas antidrogas en otros países, e intensificar el control financiero de dichos programas ... *Acción unilateral*. No se esperarse que un país poderoso prefiera actuar de manera unilateral, antes que comprometer su propia conducta en un esquema multilateral, y privilegie la negociación bilateral, la cual tiene ventajas mayores para imponer esquemas que reflejen sus intereses individuales que las que ofrecen los canales multilaterales ... la desproporción entre el presupuesto asignado a programas bilaterales y los cursos orientados a actividades multilaterales es enorme."⁷⁵

⁷⁴ *Ibid.*, p. 408-409

⁷⁵ Un ejemplo de acción unilateral *legal* clara puede ser el proceso de certificación y otra *policial* el reciente caso Casablanca, en el que a instancias de agencias policiacas de Estados Unidos, varios funcionarios bancarios mexicanos fueron atraídos a territorio estadounidense para capturarlos acusados de lavar dinero producto del narcotráfico. *Ibid.*, p. 411-413

1.5.3 Los alcances, límites e implicaciones de la cooperación internacional un asunto central en el debate realismo *versus* institucionalismo neoliberal

El debate teórico que se libra en los círculos académicos de anglosajones sobre la mejor manera de interpretar algunos fenómenos internacionales contemporáneos y de recomendar políticas, o inclusive visualizar escenarios futuros en un número considerable de temas, gira en torno a las ventajas y desventajas de la teoría realista (llamado con frecuencia, realismo estructural o neorrealismo) y de la interdependencia (enmarcada en la corriente intelectual del liberalismo y actualmente designada como neoliberal o neoliberal-institucional).

Se trata de un debate que contrario a lo que admiten sus contendientes, cuando se aproxima a las preguntas contemporáneas que plantean nuevos fenómenos de carácter internacional casi se diluye pues al profundizar en sus premisas y conclusiones dicha discusión acerca a los extremos. Un punto, y de hecho, un concepto clave para lo anterior lo constituye la cooperación entre Estados.⁷⁶

Respecto la tradición realista sostiene que, dado que los Estados mantienen respecto a sus contrapartes, una relación de conflicto y competencia latente aún cuando existan intereses complementarios, las instituciones internacionales

⁷⁶ Un estudio útil para visualizar los diferentes argumentos que respecto de la cooperación abocan tanto la tradición realista como la neoliberal es el libro de Joseph M. Grieco, *Cooperation among nations: Europe, America and Non-tariff Barriers to Trade*, Cornell University Press, Ithaca, 1990, p.p.

producto de dicha cooperación, "sólo pueden mitigar de forma marginal los efectos de la anarquía cuando los Estados buscan cooperar".⁷⁷

En contraparte, "neoliberals claim that states in anarchy are rational egoists; realists assert in contrast that states are defensive positionalists. Neoliberals argue that states find cooperation in mixed-interest situations difficult to achieve primarily because of fears of cheating, and they suggest that management of the cheating problem opens the way to successful joint action. Realists argue that states are inhibited about cooperation in such situations because of fears about cheating and, in addition, and in greater or lesser measure, because of fears about relative achievements of gains ... the two approaches compete for our attention in devising mechanisms to promote mutually beneficial forms of interstate collaboration: neoliberalism would lead us to stress strategies and institutions that reduce cheating; realism would emphasize the cheating problem and, independent of that, the need to address the relative-gains concerns of disadvantaged members in such an endeavor."⁷⁸

Un asunto clave en este debate son los alcances de la cooperación dentro de un marco institucional. A diferencia de la tradicional crítica de la interdependencia al realismo, "this newest liberal institutionalism ... accepts a number of core realist propositions, including, apparently, the realist argument that anarchy impedes the achievement of cooperation. However, the core liberal arguments -that realism

Rafael Fernández de Castro, "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental", en El Colegio de México/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *op. cit.*, p. 58.

Grieco, *op. cit.*, p. 10

overemphasizes conflict and underestimates the capacities of international institutions to promote cooperation- remain firmly intact."⁷⁹

Hemos llegado al punto más importante de la discusión sobre la necesidad de utilizar las herramientas adecuadas para el efecto de la presente investigación. Es cierto que el nuevo neoliberalismo institucional, heredero de la tradición clásica liberal y de su aplicación al orden internacional (la interdependencia), adopta y acepta algunos de los presupuestos tradicionales del realismo. Sin embargo, la clave se encuentra, en palabras de Joseph Grieco, en el uso y valoración que le da el nuevo enfoque al tradicional elemento de anarquía⁸⁰ entre Estados propiedad de los presupuestos teóricos del realismo (ver CUADRO 1)

Para Grieco, el neoliberalismo institucional malinterpreta el análisis realista del impacto que tiene la anarquía en las preferencias y las acciones de los Estados, ya que no contempla que dicha anarquía además de caracterizarse por la carencia de un centro principal que modifique considerablemente el desarrollo del sistema internacional, mantiene el reconocimiento de los Estados que otros buscarán destruir o controlarlos: "Because of this fundamental flaw in its understanding of anarchy, neoliberalism is unable to identify a major constraint on the willingness of states to cooperate, one which is generated by anarchy and which is identified by realism: the concern of states that others may achieve relatively greater gains ...

⁷⁹*Ibid.*, p. 27.

⁸⁰Es importante aclarar que el concepto de anarquía que se maneja a lo largo de la presente tesis aborda desde la perspectiva de ausencia de gobierno central. Aunque la relación México-Estados Unidos, una relación entre estados tiene características anárquicas, no hay que olvidar que en la actualidad es un sistema regulado y que existen márgenes de maniobrabilidad con los que no se contaban en el pasado.

realists do not believe that anarchy causes states to be rational egoists, but instead to be defensive positionalists."⁸¹

En este sentido, esta posición defensiva y las relativas ganancias tienen que ver con el hecho de que los Estados en anarquía deben temer por su supervivencia y su independencia.⁸² Esto es particularmente llamativo en casos en donde la cooperación se da en países donde existen diferencias de poder considerables, como es el caso de México y Estados Unidos.

En conclusión, a pesar de que el llamado institucionalismo neoliberal aplicado tanto a la cooperación económica como política adopta algunos de los principios tradicionales del realismo, buscando así una especie de acuerdo y punto final al debate de la cooperación internacional, quedan pendientes algunas cuestiones.

Por otra parte el realismo, plantea en un escenario de cooperación entre Estados con recursos similares para hacer valer su voluntad, un problema que el institucionalismo neoliberal no considera o no le da la importancia debida. Más allá de la anarquía propia de las relaciones internacionales, se presenta un problema de principio: los Estados no sólo buscan independencia de acción, sino también defensa de sus intereses y aún más, desconfían de su contraparte.

Para dos Estados con recursos similares, la formación de instituciones que pretendan construir acuerdos predecibles, durables y de largo plazo plantea un serio reto a la teoría, aún acorde con los fenómenos actuales propios del sistema internacional. En contraste, partiendo de un esquema de dos Estados con

ibid., p. 28

Locus citatus

disparidades de poder, el debate entre ambas corrientes parece no ser tan polémico.

La continuación se ilustra de una manera gráfica (A través de un cuadro comparativo), las principales premisas del liberalismo institucional, neoliberalismo institucional y el realismo.

CUADRO 1. Principales proposiciones del liberalismo institucional, neoliberalismo institucional y el realismo⁸²

Proposición	Institucionalismo liberal	Institucionalismo neoliberal	Realismo
Los Estados son los únicos actores mayores en la política mundial	No. Otros actores incluyen: -agencias internacionales especializadas -Autoridades supranacionales -Grupos de interés -Redes transgubernamentales de políticas -Actores transnacionales	Sí (pero las instituciones internacionales juegan un papel mayor)	Sí
Los Estados son actores unitarios-racionales	No. El Estado es fragmentado	Sí	Sí
La anarquía es una fuerza que modifica en mayor medida las preferencias del Estado y sus acciones	No. Fuerzas adicionales incluyen: -Tecnología -Conocimiento -Orientación social de los intereses domésticos	Sí (aparentemente)	Sí
Las instituciones internacionales son una fuerza independiente que facilita la cooperación	Sí	Sí	No
La teoría es optimista/pesimista acerca de los prospectos de cooperación	Optimista	Optimista	Pesimista

⁸²Cuadro comparativo tomado íntegro de la obra de Joseph M. Grieco, *Cooperation among nations: Europe, America and Non-tariff Barriers to Trade*, Cornell University Press, Ithaca, 1990, p. 32 (Traducción mía)

1.5.4 Conclusiones tentativas respecto de los enfoques comúnmente utilizados para describir, analizar y dictaminar políticas para el combate al narcotráfico entre México y Estados Unidos

Como hemos visto, tanto la teoría internacional producto de realidades distintas de la experiencia mexicana, como los enfoques y algunos análisis de la política exterior de México ofrecen los presupuestos teóricos para poder entender la dinámica de la relación bilateral México-Estados Unidos en materia de narcotráfico.

Acorde con la intencionalidad de la presente investigación de recuperar la teoría que parta de una visión acorde a los intereses de México, se han señalado las limitaciones de otros enfoques aplicados en general a la relación bilateral y en lo particular al fenómeno del narcotráfico.

En realidad, a pesar de que se encuentren superados en algunos aspectos, muchos de los presupuestos de las aproximaciones mexicanas al problema del narcotráfico en la relación con el vecino del norte se mantienen vigentes. Dichos enfoques presentan mayores limitaciones cuando hacen una lectura de la política de México del enfoque que éste utiliza para implementar su política. Las virtudes que presenta el análisis para explicar, analizar o describir no aparecen cuando se trata de recomendar una o varias acciones concretas acorde con su visión crítica del estado actual del problema.

Existen numerosas imprecisiones y un uso excesivo del concepto de la interdependencia en la visión mexicana del tema del narcotráfico y de las implicaciones que éste tiene en la relación con Estados Unidos, pero parece que

progresivamente se aparta en la actualidad de los enfoques tradicionalmente usados e intenta construir nuevos instrumentos de análisis.

En el tercer capítulo del presente trabajo se describirán algunos ejemplos en detalle, mismos que sugieren que la cooperación entre ambos países en el control del narcotráfico no disminuye sino aumenta. Por supuesto esto no quiere decir que el realismo, que predeciría menor cooperación, se encuentra totalmente rebasado. El realismo, más que una teoría predictiva, opera como una aproximación abstracta que busca mantener lo más intacto posible el poder (entendiéndose como autonomía) del Estado y a largo plazo, su aumento. Su carácter es estático y anticipa situaciones a corto plazo. El realismo, para efectos del análisis de caso que nos ocupa, se utiliza tanto en su poder explicativo como práctico, es decir para identificar estrategias, prioridades y objetivos de largo plazo, aunque no para situaciones coyunturales y de corto plazo.

A lo largo de la relación en materia de narcotráfico con Estados Unidos, el gobierno de México y particularmente los funcionarios encargados de las negociaciones con el exterior de las distintas dependencias federales, se han caracterizado por su actuar acorde al realismo en estrategias y principios que deben mantenerse y han optado por la interdependencia para alcanzar y negociar acuerdos que recurriendo a visiones realistas, jamás o difícilmente se hubieren alcanzado.⁸⁴

⁸⁴ Es interesante observar que para en círculos y documentos propios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, subyace la idea de que el problema del narcotráfico debe enfocarse como un problema de oferta, pero también de demanda. Además, la mayor parte de las menciones al problema de las drogas entre Estados Unidos y México, se reitera los intereses comunes de ambos países en la lucha antinarcóticos. Por otro lado, si observamos documentos que genera el Poder Ejecutivo y en concreto el presidente de la República, los conceptos de soberanía, igualdad jurídica entre los estados, reciprocidad y respeto a las leyes mexicanas son centrales. Una manera, aunque recursiva, de diferenciar en la práctica interpretaciones interdependentistas y realistas tácitas.

Como atinadamente lo observa Arturo Borja, "La moraleja para los estudiosos de la relación México-Estados Unidos parece clara: la desagregación temática que sugiere la interdependencia compleja ayuda a explicar mejor el resultado de la negociación bilateral, siempre y cuando los intereses de seguridad de Estados Unidos no estén involucrados. Cuando esto sucede, el modelo realista brinda explicaciones más completas."⁸⁵

Labría entonces preguntarse cuál ha sido el uso de dicho enfoque, aunque no explícito, del gobierno mexicano y si dicho uso se ha mantenido fiel a la teoría. De acuerdo con la concatenación de ideas aquí vertidas, el institucionalismo neoliberal serviría para explicar o describir la cooperación con Estados Unidos en materia de narcotráfico, pero quien ofrecería mejores instrumentos para recomendar estrategias, tácticas y políticas de mayor alcance, definitivamente el realismo sería la opción.

Las aproximaciones abstractas al tema sugieren límites de principio a la estrategia entre México y Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico. Si bien las actividades ilícitas que se realizan a lo largo de la frontera común, son un elemento importante para la cooperación y con ello mayor interdependencia entre autoridades policiacas entre ambos países, "la hipótesis de la interdependencia dispone de alguna evidencia para predecir más cooperación. Sin embargo, el hecho de que existan algunos ejemplos aislados de lo que anticipa no nos permite suponer que acabarán por constituir la norma o que la creación de una policía

Arturo Borja Tamayo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas", en El Colegio de México/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *op. cit.*, 19.

internacional será corolario natural de la interdependencia.- Creo que, para el caso de países de poder tan desigual como México y Estados Unidos, esta predicción tiene pocas posibilidades de cumplirse, sobre todo si la "delincuencia organizada" se refiere al tráfico de drogas. Según el realismo político, la única explicación de la cooperación internacional son los intereses compartidos y la capacidad, es decir el poder, para hacer valer acuerdos".⁸⁶

Ahora bien, de acuerdo con lo anteriormente dicho, de nada serviría la voluntad que hacia el exterior tuvieran los Estados para cooperar si no existen condiciones internas favorables a dicha cooperación: "La primera condición para una buena cooperación multilateral es que exista cierto grado de interés común. Aunque existen siempre conflictos de interés, a veces los estados pueden superarlos si perciben beneficios mutuos: es decir, beneficios netos para cada participante, gracias a la cooperación. Sin embargo, la identificación de intereses comunes no siempre es fácil. Examinando una muestra de casos económicos y de seguridad, puede verse que a menudo la percepción de una amenaza común es necesaria para encontrar un interés común en hacerle frente ... Es importante contar con la seguridad de un control: los gobiernos deben ser capaces de asegurar a sus socios que tienen suficiente poder interno para cumplir sus acuerdos."⁸⁷

Por ello, además de utilizar conceptos teóricos aplicados a las relaciones internacionales anteriormente mencionados, se incorporarán, aunque de manera

María Celia Toro, "El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?", en Blanca Torres (Coord.), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, p. 234-35.

Ver Lisa L. Martin, "Fundamentos para una cooperación internacional", en Peter H. Smith, *op. cit.* p. 337

tangencial, escenarios de carácter estrictamente interno para completar lo que, con anterioridad se ha llamado el "análisis de dos niveles": el interno y el externo.

Nada más claro que los hechos demuestran que si bien el institucionalismo neoliberal puede explicar la existencia y condiciones bajo las cuales se da la actual cooperación, el realismo todavía tiene mucho que decir. Como se ha demostrado, desde el momento mismo en que el Estado mexicano asume al narcotráfico como un problema central en la seguridad nacional, se coloca en el centro de toda acción y por tanto, de cualquier iniciativa o dinámica que se de en tal tema. Como enfáticamente lo señala Celia Toro, "La política contra el narcotráfico en México siempre ha sido un asunto de Estado. Las drogas nunca han sido una amenaza seria para los consumidores finales, es decir, para la salud o la conducta de los relativamente pocos usuarios de marihuana, cocaína o heroína que hay en México. Pero el contrabando de estupefacientes y la política estadounidense contra el narcotráfico sí constituyen un desafío a la autoridad estatal que, necesariamente, el gobierno mexicano ha tenido que enfrentar. Lo ha hecho, por lo menos desde hace veinte años, de dos maneras: recurriendo al uso de la fuerza -legal, policial y militar- y a la colaboración con el gobierno norteamericano. Se trata de dos políticas estrechamente vinculadas en la práctica que no tienen posibilidades de éxito y que, sin embargo, hoy por hoy, tampoco pueden abandonarse. Para la sociedad y las instituciones mexicanas, el costo de mantener estas políticas es altísimo y lo será cada vez más."⁸⁸

pareciere ser que varias dinámicas de carácter centrípeto confluyen en la relación bilateral. Por un lado, el Estado mexicano avanza casi inevitablemente a lo que se

⁸⁸ Maria Celia Toro, "Las trampas del narcotráfico", en Fundación Colosio, *Seminario. Las relaciones México-Estados Unidos 150 años después*, Fundación Colosio A.C., México, 1997, p. 131

se llamado la "paradoja del precipicio"⁸⁹ en la cual todo tipo de consideraciones que podamos hacer acerca del narcotráfico (amenaza a la seguridad pública, violencia, salud pública, etc...) son irrelevantes en la medida en que la estabilidad política mexicana y de su gobierno se encuentra en vilo. Esto explicaría porqué a pesar de toda evidencia que se pudiese utilizar para descalificar la eficiencia de la política mexicana contra el narcotráfico, prevalecería, aún en el politizado proceso de certificación, el interés del gobierno de Estados Unidos por no acercarse a tal precipicio'. Otra posible hipótesis, sería que en lugar de que México contrarreste los efectos perniciosos de la voluntad indeclinable estadounidense por mantener y ampliar el régimen de prohibición de narcóticos, nuestro país lleva al extremo dicho régimen, esperando con ello su imposibilidad de sostenerlo y por tanto una eventual relajación.

Independientemente de la estrategia elegida por el gobierno mexicano para enfrentar el problema lo cierto es que, y evitando cualquier pesimismo a ultranza, al seguir el curso de las cosas que en la actualidad se dan, los riesgos que se corren son altísimos para la soberanía, el control de los aparatos de seguridad y sobre todo para la estabilidad política en momentos de delicada transición a la democracia: "[el Estado mexicano] ha caído en la trampa de comprometer todos

⁸⁹ Si ... en los momentos más cercanos a tal 'precipicio' no es realista esperar que la parte estadounidense dé el último empujón, y que en consecuencia, los peores momentos de la crisis no sean los peores momentos de la negociación, es necesario buscar un corolario para tal argumento. La medida que el país se aleje de los peores momentos de su situación financiera o a medida que los estadounidenses perciban que en el plano político el país no está (y tal vez nunca ha estado) al borde del 'precipicio político' tal como ellos lo definirían, es de esperar un endurecimiento en sus actividades si estiman que mediante la presión, abierta o no, pueden obtener objetivos que definan como prioritarios ... Los peores momentos de la negociación tal vez estén en aquellas situaciones en las que coincidan tres elementos: a) la presión norteamericana no lleva a una 'caída definitiva'; b) los estadounidenses están descontentos con el 'estado actual de cosas' ya sea en la relación bilateral, en donde haya puntos de desacuerdo, ya en la cuestión 'económica y política' interna; c) el gobierno mexicano por su parte, necesita del apoyo de su contraparte estadounidense para, por ejemplo, conseguir recursos externos imprescindibles." Ver Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la 'paradoja del precipicio'", en Garza Elizondo, Humberto (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, 1986, p. 63-64

sus recursos para batirse contra el narcotráfico, política que a la postre termina quebrantando los bienes que busca proteger. Apoyarse en los norteamericanos como una forma de suplir las deficiencias del Poder Judicial y policiaco con el que se cuenta, constituye una segunda trampa, porque la función coercitiva del Estado no puede delegarse. Pero el gobierno norteamericano no parece haber perdido todavía la confianza en que la política de penalización es viable, siempre y cuando esté basada en una colaboración internacional que no encuentre ningún límite."⁹⁰

Adjunto a este apartado encontrará el lector un cuadro comparativo de los puntos de vista neoliberales y realistas sobre los estados y la cooperación internacional.

CUADRO 2 Puntos de vista neoliberales y realistas sobre los estados y la cooperación internacional¹¹

Base de comparación	Institucionalismo Neoliberal	Realismo Político
Significado de anarquía	Ninguna agencia central disponible para hacer respetar promesas	Ninguna agencia central está disponible para hacer respetar las promesas o para dar protección
Propiedades de los Estados Interés central	Avance en la utilidad definida individualistamente	Avance prospectos para la supervivencia e independencia
Principal objetivo	Lograr el mayor número de ganancias posibles	Lograr las mayores ganancias y el menor de los márgenes a favor de los socios
Carácter básico	Atómico ("egoísmo racional")	Posición defensiva
Inhibiciones del Estado relativas a la cooperación		
Rango de incertidumbre asociadas con la cooperación	Complacencia del socio	Complacencia y relativo aprovechamiento de ganancias y usos de cómo los márgenes a favor del socio pudieren ser empleados
Rango de riesgos asociados con la cooperación	Ser engañado y recibir menores ganancias	Ser engañado o experimentar un declive en el poder relativo si otros logran mayores ganancias
Obstáculos a la cooperación	El Estado le interesa la complacencia del socio	El Estado le interesa la complacencia y las relativas ganancias del socio

¹¹ Cuadro comparativo tomado íntegro de la obra de Joseph M. Grieco, *op. cit.*, p. 49 (Traducción mía)

Recapitulación

En el presente capítulo se puede apreciar la complejidad de un análisis que enfrenta procesos de largo alcance como la transformación del Estado y con ello de las relaciones internacionales, así como de las relaciones entre países tan distintos como México y Estados Unidos. Por ello, es necesario utilizar las herramientas analíticas y teóricas posibles para poder comprender dichos fenómenos y a partir de ello acceder a realidades más concretas, aunque globales como el Narcotráfico.

De ninguna manera se puede prescindir de procesos tan amplios como los anteriores, pues en ellos se encuentran las características estructurales tan difíciles de romper en dinámicas más específicas, como el problema que se le presenta a México respecto del narcotráfico. Una intención, aunque tácita, de la presente tesis es señalar la necesidad de que las ciencias sociales profundicen cada vez más en asuntos concretos sin perder de vista procesos de dimensiones mayores, arriesgándose a perder de vista "la película completa".

Esta primera parte pretende recuperar aquellas abstracciones fundamentales para entender el problema que nos ocupa. Aunque quizá de manera excesivamente mecánica, el hilo conductor del mismo sostiene que el momento en que se encuentra el Estado mexicano en los tiempos actuales es la consecuencia de los cambios operados a lo largo del siglo XX. El corolario de dichos cambios representan el relajamiento o debilitamiento de las estructuras estatales de países con menor poder, en especial de su capacidad para mantener tanto el orden interno como asegurar su defensa ante posibles amenazas de índole externa. Estos fenómenos de largo alcance favorecen la reproducción y aumento del poder del Narcotráfico y sus efectos perniciosos en México.

Ante la amplitud de alcance de las anteriores cuestiones, se ha intentado explicar las relaciones entre los Estados utilizando al realismo y a la interdependencia y su variante actual: el neoliberalismo institucional. Ante lo dicho, puede concluirse que ambos enfoques pueden ser coincidentes y que, en la medida en que son aplicados a la realidad mexicana, se hacen evidentes las ventajas derivadas de la aplicación del realismo.

Sin embargo, en cuestiones económicas, sociales y culturales, el Estado ha visto menguadas sus capacidades para imponer su voluntad, así como en sus capacidades políticas y su fuerza para imponer orden e impartir justicia. Sin embargo, el debilitamiento del Estado-Nación no implica que sea rebasado por los procesos que caracterizan a la globalización. Según el discurso contemporáneo predominante, las jurisdicciones, la impartición de justicia y el mantenimiento de las libertades respetando el marco legal nacional son un obstáculo serio al proceso de "desestatización" que, amén de procesos globales como el narcotráfico, se ve poco probable al futuro. Sin embargo, en la realidad, la existencia del Estado, su fortaleza y estabilidad es una garantía para el desarrollo de las actividades económicas.

CAPITULO 2. EL NARCOTRÁFICO Y SU CONTROL

2.1 El narcotráfico

2.1.1 Antecedentes históricos de la producción y tráfico de narcóticos

Aunque el uso y la producción de sustancias que alterasen la conducta humana han existido en distintas culturas, el principal fenómeno que permitió conocer sustancias originarias de regiones distantes a países como Inglaterra y Europa fue sin duda el desarrollo del comercio.

Desde finales del siglo XVIII, pero sobre todo a principios del siglo XIX, el desarrollo de la técnica y diversos adelantos científicos aprovechados para el desarrollo del comercio a escala mundial, fue determinante para tener acceso a sustancias que antes eran de uso local o regional, por límites geográficos o identidades culturales.

El comercio, y en particular el desarrollo de la navegación y la consolidación de flotas importantes como la inglesa y la holandesa, fueron factores que aumentaron las oportunidades de realizar transacciones de bienes que fueron muy difíciles o prácticamente imposibles de encontrar en mercados europeos.

Desde principios del siglo XIX, junto con otros productos textiles, Inglaterra empezó a introducir en China el opio proveniente de la India. La alarma que dicho fenómeno provocó al Emperador Chino Tsing por los efectos que causaba a su población, dio lugar a que prohibiera en 1839 que las mercancías se pagaran con opio en vez de plata, así como su venta e introducción a China. La Compañía

Inglesa de la India no acató la orden y siguió vendiendo opio de contrabando. Esto dio inicio al conflicto⁹² que después se conocería como la Guerra del Opio (1840-1842). El enfrentamiento concluyó con el Tratado de Paz de Nankín (1842) y el cual obligó a China a pagar el opio destruido, gastos de guerra, la entrega de la Isla de Hong-Kong a la entrada del río Cantón y a abrir cinco puertos, entre ellos Shanghai, al comercio británico.

Inglaterra ocupó el lugar que anteriormente Portugal había tenido en Asia meridional y progresivamente se apoderó del usufructo de las rutas marítimas que conectaban al Asia con el sur de Africa y por supuesto con Europa. Sólo el desarrollo de técnicas de ingeniería mayores, como la construcción del Canal de Suez,⁹³ aceleraría de modo dramático el comercio entre Asia y Europa. La creciente burguesía inglesa tendría mucho más fácil acceso a los productos considerados de lujo y al mismo tiempo, productos como el opio para simple deleite o distracción.

David Musto ha señalado que desde principios del siglo XIX, en Europa y Estados Unidos ya se vendía opio en forma cruda, "conteniendo cerca de 10% de morfina así como en mezclas derivadas del opio crudo: paregórico, láudano y una solución

⁹² En 1837 cuando la Compañía Inglesa de la India no acató la orden china, los funcionarios chinos mandaron destruir un depósito de 20,000 cajas de opio que se encontraban en las bodegas inglesas de Cantón. El Gobierno inglés declaró inicialmente a la Compañía de navegación de la India que no podía apoyarla pues había violado una disposición del gobierno chino. Los mercaderes ingleses persistieron en sus propósitos y hubo riñas entre marinos británicos y policías chinos, precipitando la intervención de Inglaterra. La escuadra inglesa echó a pique las frágiles embarcaciones chinas, bombardeó Cantón y otros puertos. Ver, Etienne Balasz, *A History of China*, Cambridge University Press, 1965, 334 p.p.

⁹³ Fue inaugurado en 1869. Con su construcción, se acortó en un 44% el trayecto entre Londres y Bombay. Su nacionalización en 1956 por Nasser, le atrajo la confrontación directa con Inglaterra, Egipto e Israel. Aunque todavía no se ha podido demostrar completamente, los traficantes ingleses que operaban en Asia financiaron en grado importante la construcción del canal. Ver, Balasz, *opus citatus*.

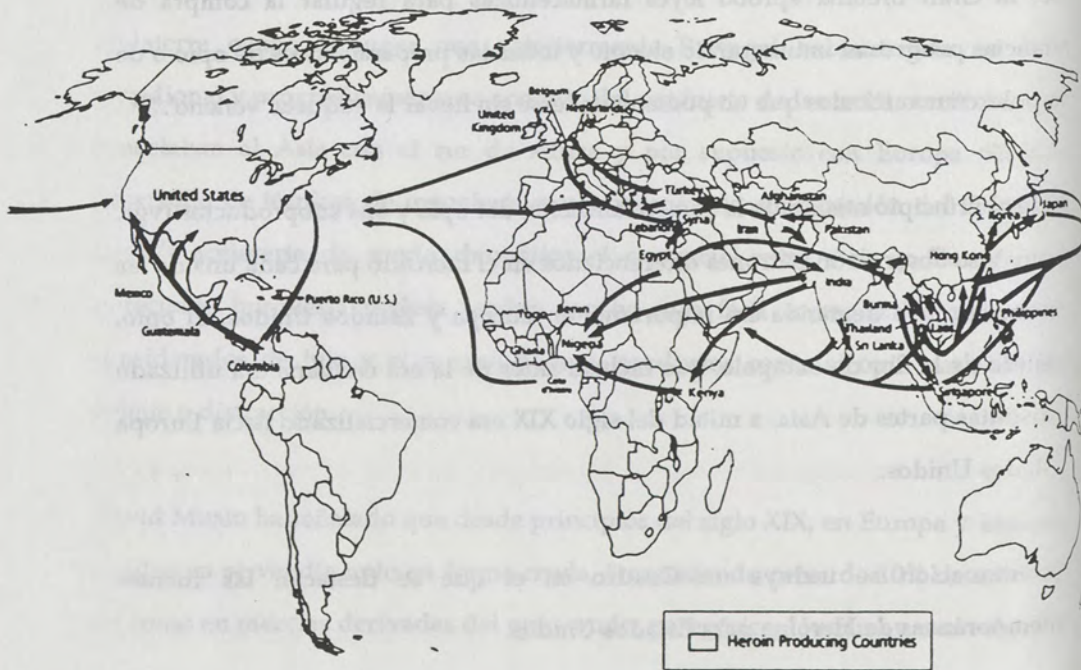
de ácido ascético conocida como 'gota negra'. La morfina fue aislada químicamente del opio en 1805, y a partir del decenio de 1830, fábricas de Alemania, Gran Bretaña y Estados Unidos la produjeron en grandes cantidades. A comienzos del siglo XIX se aprobó una legislación para impedir el envenenamiento agudo por sustancias que podrán ser adquiridas en total ignorancia de su potencial mortífero o que podían estar al alcance de quienes pretendieran suicidarse. En 1868, la Gran Bretaña aprobó leyes farmacéuticas para regular la compra de sustancias peligrosas, enumerando el 'opio y todas las preparaciones de opio o de amapola' como artículos que no podían venderse sin llevar la etiqueta 'veneno'.⁹⁴

Desde el principio mismo de la comercialización del opio y sus subproductos (vgr. heroína), se observaron patrones diferenciados en el mercado para cada una de las sustancias cuya demanda era importante en Europa y Estados Unidos. El opio, obtenido de la flor de amapola, que incluso antes de la era cristiana era utilizado en distintas partes de Asia, a mitad del siglo XIX era comercializado hacia Europa y Estados Unidos.

En la continuación se incluye un Cuadro en el que se destacan las fuentes contemporáneas de Heroína para Estados Unidos.

⁹⁴ David F. Musto, "Pautas en el abuso de drogas y la respuesta en los Estados Unidos", en Smith, H. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, p. 68

CUADRO 3 Principales fuentes contemporáneas de Heroína para Estados Unidos⁹⁵



Tomado de George F.Rengert, *The Geography of Illegal Drugs*, West View Press, Boulder Colorado, 1996, p. 18

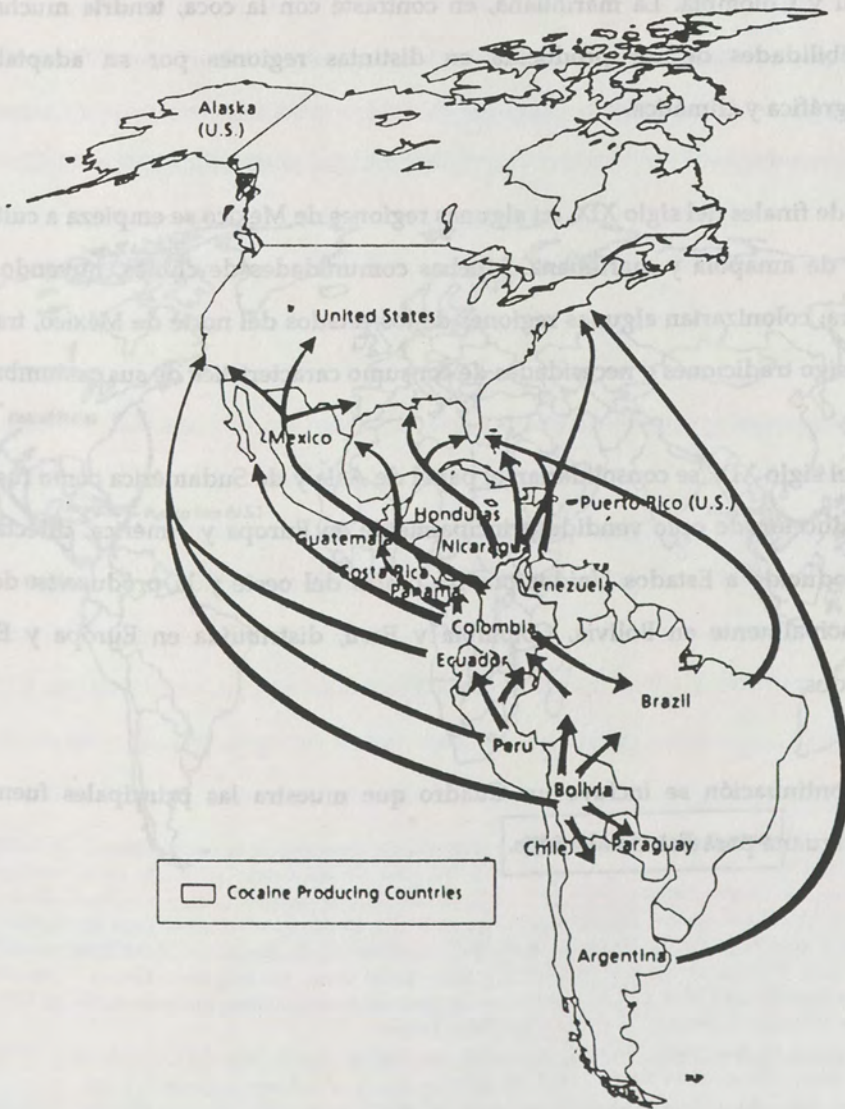
La comercialización de la hoja de coca, en un principio se consumía en infusiones o masticada y sus derivados químicos como la cocaína tendrían también una historia propia. Rosa Del Olmo⁹⁶ identifica tres momentos clave en la historia de la comercialización: "... durante la conquista, al transformar los españoles el valor de uso de la hoja de coca en valor de cambio, asociada ésta a la explotación de la fuerza de trabajo en las minas del siglo XVI, cuando masticar coca puede verse como una estrategia de control social para la acumulación de capital ... [el segundo momento se ubica] en el siglo XIX cuando en 1860 Albert Nieman aísla en Austria el alcaloide cocaína de la hoja de coca traída de Perú ... droga maravillosa sin estigma moral ni regulación porque se la consideraba como la cura para la dependencia de la morfina, la heroína y el alcohol así como panacea en caso de enfermedades desconocidas. Comienza la gran exportación a Europa y Estados Unidos desde Perú, pero sobre todo desde la colonia holandesa de Java que poco a poco se va convirtiendo en primera exportadora mundial de hojas de coca destinadas a la elaboración de cocaína ... [El tercer momento se manifiesta en los] sesenta y es consecuencia ... del incremento en la demanda de la cocaína fue resultado de dos factores: en primer lugar, los controles y la legislación aprobada a comienzos de los años setenta que redujeron en 90% la producción legítima de las anfetaminas; en segundo lugar, aunque más importante, la construcción

⁹⁶Para 1920 por ejemplo, Perú exporta 453,000 kilos de hojas de coca, mientras que Java exporta 700,000 kilos. En 1905 por ejemplo, se recibieron en Hamburgo cinco toneladas de hojas provenientes del Perú y Java. La casa Merck de Alemania elaboraba tabletas, elixires, jarabes, etc., se como su competidora norteamericana, la Parke & Davis que incluso lanzó al mercado garrillos de hoja de coca y en 1885 publica en una monografía sus virtudes dirigida a los médicos. A su vez, un químico corso, Angelo Mariani, lanza en 1863 un vino a base de coca, el vino Mariani, que se suponía podía curar muchas enfermedades. Posteriormente, al no poderse vender en Estados Unidos, un farmacéutico de Georgia, John Styth Pemberton, produce en 1886 un bebo sustituto con cocaína, cafeína y extractos de nuez de cola mezclados con agua y gas carbónico. Había nacido la Coca-Cola que poco tiempo después se convertiría en la multinacional por todos conocida." Ver Rosa del Olmo, *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, 1992, p. 78-79

financiada por el Banco Mundial de la autopista del Valle del Huallaga en la selva peruana que abrió las rutas del transporte para el envío de coca.⁹⁷

Seguido se incluye un Cuadro que muestra las principales fuentes actuales de cocaína de Estados Unidos.

CUADRO 4 Principales fuentes actuales de cocaína para Estados Unidos.⁹⁸



⁹⁸ George F. Rengert, *op. cit.*, p.16

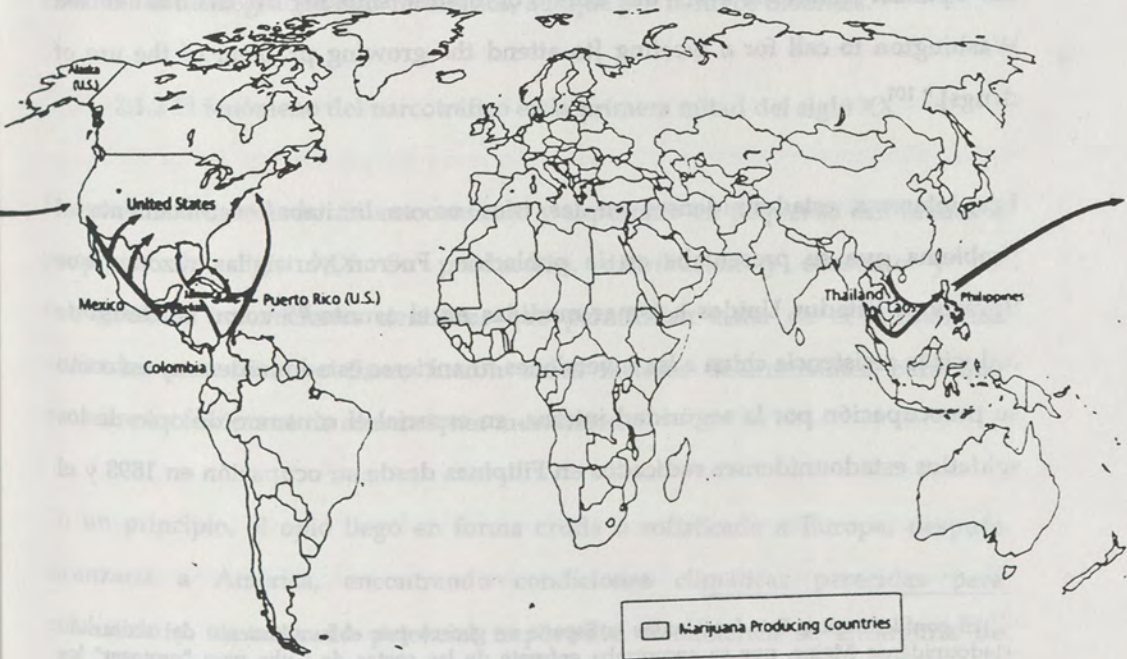
Durante el siglo XIX y buena parte del XX, la producción de opio se llevaría a cabo en Asia meridional y la de coca en América del Sur, principalmente en Bolivia, Perú y Colombia. La marihuana, en contraste con la coca, tendría muchas más posibilidades de ser producida en distintas regiones por su adaptabilidad geográfica y climática.

Desde finales del siglo XIX, en algunas regiones de México se empieza a cultivar la flor de amapola y marihuana. Muchas comunidades de chinos, huyendo de su tierra, colonizarían algunas regiones de los estados del norte de México, trayendo consigo tradiciones y necesidades de consumo característica de sus costumbres.

En el siglo XIX, se consolidarían el papel de Asia y de Sudamérica como fuente de producción de opio vendido principalmente en Europa y América, directamente introducido a Estados Unidos por las costas del oeste y la producción de coca, principalmente en Bolivia, Colombia y Perú, distribuída en Europa y Estados Unidos.

A continuación se incluye un Cuadro que muestra las principales fuentes de marihuana para Estados Unidos.

CUADRO 5 Principales fuentes de marihuana para Estados Unidos⁹⁹



⁹⁹ *Ibid.*, p. 14

Para principios del XX, los mercados se encontraban plenamente identificados y con grandes posibilidades de desarrollo. Sin embargo un hecho iba a ser determinante para el futuro del narcotráfico. La guerra de España con Estados Unidos, iniciada por un incidente ocurrido en aguas del Caribe en 1898, determinó el futuro de las Filipinas, islas en las cuales existía una colonia numerosa de estadounidenses:¹⁰⁰ "When the United States acquired the Philippines at the end of the Spanish-American War, the extent of opium smoking in the islands led Washington to call for a meeting [to attend the growing problem of the use of drugs]." ¹⁰¹

Los intereses estadounidenses en las islas no se limitaban estrictamente al problema que se presentaba en la población. Fueron varias las razones que llevaron a Estados Unidos a tomar medidas en el asunto,¹⁰² como su deseo de reducir la resistencia china a las inversiones financieras estadounidenses, así como su preocupación por la seguridad interna, en especial el consumo de opio de los soldados estadounidenses radicados en Filipinas desde su ocupación en 1898 y el

¹⁰⁰ El conflicto entre Estados Unidos y España se generó por el hundimiento del acorazado estadounidense Maine, que se encontraba enfrente de las costas de Cuba para "proteger" los intereses y las expectativas democráticas de los isleños en contra del Imperio Español. Ante ello, Estados Unidos pidió que España se retirase de la isla, lo que fue detonante para que ambos países fueren a la guerra. Con el Tratado de París, firmado el 10 de diciembre de 1898, se puso fin a la contienda. España entregó a Estados Unidos Puerto Rico, las Filipinas, Guam y reconoció la independencia de Cuba. Los filipinos intentaron crear una república independiente en 1899, pero fueron vencidos y sometidos por los estadounidenses.

¹⁰¹ William O. Walker III, "Introduction: Culture, Drugs, and Politics in the Americas", en Walker, William O., *Drugs in the Western Hemisphere: An Odyssey of Cultures in Conflict*, p. xv

¹⁰² "Since the late 1800s American missionaries in China had been appalled at what they saw as the moral and social degeneration resulting from the British opium trade. They circulated horror stories of opium's impact back home and began to urge the government to take a leading role in an international effort to control or eliminate drug trafficking. In a symbolic gesture of support the Senate passed Henry's Cabot Lodge resolution in 1901 calling for international action to ban the sale of opium and alcohol to 'aboriginal tribes an uncivilized races.', ver Eva Bertram (et. al.), *Drug War Politics, The Price of Denial*, Los Angeles, University of California Press, 1996, p. 65

interés por establecer una zona libre del colonialismo europeo y abierta a la libre empresa.¹⁰³

Si el gobierno de Inglaterra no había podido prohibir el uso de narcóticos venidos de regiones exóticas en buena parte por los intereses económicos que afectaba, intereses ligados originariamente a Hong Kong y al comercio en el sureste de Asia, Estados Unidos lograrían más resultados, aunque por motivos distintos.

2.1.2 El fenómeno del narcotráfico en la primera mitad del siglo XX

El opio era un producto de autoconsumo y exportado en pequeñas cantidades a principios del siglo XIX. Su producción, distribución y consumo y las subsiguientes innovaciones científicas que permitirían aislar de él sustancias utilizadas para diversos fines, fueron todos factores determinantes para que generase un fenómeno de dimensiones mundiales.

En un principio, el opio llegó en forma cruda o sofisticada a Europa, después alcanzaría a América, encontrando condiciones climáticas parecidas para producirlo y un mercado potencial importante. Sudamérica se encargaría de producir, sobre todo hoja de coca y aislada de ella la cocaína. México aportaría al mercado de Estados Unidos marihuana y en menor cantidad, opio.

Esta vez, como en el pasado, intereses económicos estarían íntimamente relacionados con el narcotráfico y el papel que había jugado Inglaterra ahora lo jugaría Estados Unidos, aunque con ciertas diferencias. Como se verá más

¹⁰³ Rosa del Olmo, *op. cit.*, p. 25

adelante, el papel de las drogas y su comercio cambiaría notablemente por su dimensión internacional y el enfrentamiento con la prohibición. El mercado de drogas permanecería prácticamente intacto hasta entrada la mitad del siglo XX.

Se tiene conocimiento de que durante la Primera Guerra Mundial (1914-1917) soldados de distintos países involucrados en el conflicto usaron drogas para combatir afecciones tanto físicas como psicológicas ocasionadas por el conflicto. Los esfuerzos posteriores para controlar dichas sustancias o hacer efectiva su prohibición estuvieron íntimamente relacionados con la incapacidad de las instituciones para el diálogo y cooperación entre las principales potencias para llegar a acuerdos.

El mermado poder de convocatoria de la Sociedad de Naciones a lo largo de la década de los 20 y la dificultad para respetar los acuerdos internacionales de prohibición iniciados formalmente en la Conferencia de Shanghai (1909), influirían negativamente en el control de la producción y comercio de drogas. Desde el principio, el consumo de drogas no figuró como parte fundamental del problema, estando ausente de las estrategias y objetivos para contener el avance del narcotráfico.

Para los treintas y con el conflicto que se avecinaba a finales de estos años, los esfuerzos internacionales en la materia quedaron detenidos. El consumo de marihuana y de opio durante la Segunda Guerra Mundial y por tanto el incremento de su producción, servirían de catalizadores para que en el mundo de la posguerra, el consumo de narcóticos se acelerase considerablemente.

Si bien las rutas de comercio en los tiempos de preguerra y durante el conflicto bélico quedaron severamente limitadas, el tráfico de drogas no se detuvo. Dada la demanda que se tenía de dichas sustancias por los efectos de la guerra, se buscarían nuevas rutas para hacerlas llegar a donde se necesitase y más aún, se generaría un fenómeno que ha sido poco estudiado: en los tiempos de guerra los productores ilegales de drogas perfeccionaron métodos de envío encubiertos y bajo los riesgos producto de la inseguridad generada por el conflicto bélico.

2.2 Estados Unidos y la evolución del Narcotráfico

2.2.1 El papel de Estados Unidos en el consenso mundial para el combate a las drogas la "inspiración" de normas prohibicionistas internacionales en leyes estadounidenses

Estados Unidos entraron definitivamente a la esfera de influencia del narcotráfico en el momento en que España le cedió sus derechos sobre las Filipinas y donde a diferencia de Cuba, Estados Unidos prohibirían cualquier intento de independencia política. Esto se explica por el papel que las Filipinas tenía en la región y por los grandes intereses económicos estadounidenses en las islas y en la región.

Sin embargo, Estados Unidos, con una larga tradición de grupos prohibicionistas del alcohol y demás sustancias formada durante el siglo XIX, y previendo una posible expansión natural del narcotráfico y sus consecuencias hacia territorio estadounidense, promovió la construcción de un consenso internacional para prohibir drogas, sobre todo entre los países directamente involucrados en la producción de opio.

La conformación de un grupo conservador en torno al poder político estadounidense promovió abiertamente el control de narcóticos en la región asiática. Algunos destacados estadounidenses se aliaron para terminar con el narcotráfico en la lejana surasia, lo que tuvo como consecuencia la prohibición de opiáceos para uso no médico en las Filipinas "while William Howard Taft served as the governor-general there and as Secretary of War ... between 1901 and 1908. But because numerous foreign spheres of influence on the Asian mainland complicated narcotics law enforcement, drug restriction was virtually impossible in China ... which had an addict population comprising and estimated 25 percent of its adult male inhabitants."¹⁰⁴

Bajo la sugerencia de sus antiguos colaboradores en las Filipinas, el ya Presidente Taft (1909-1913), encabezaría los esfuerzos para promover una reunión internacional a fin de discutir el problema en el mes de junio de 1909 en Shanghai, China. Conocida como la Comisión del Opio, asistieron además de Estados Unidos, representantes de Alemania, China, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Holanda, Persia, Portugal, Rusia y Siam, siendo el gran ausente de la reunión Turquía, un actor fundamental en el enlace del tráfico de drogas ilícitas de Asia con Europa.¹⁰⁵ Sin embargo los delegados de los 13 países no pudieron llegar a un acuerdo para adoptar resoluciones que impusieran obligaciones.¹⁰⁶

Inmerso en la dinámica prohibicionista y apenado por no contar con una legislación que limitase o prohibiere el uso de dichas sustancias, Estados Unidos

¹⁰⁴ Douglas Clark Kinder, "Nativism, Cultural Conflict, Drug Control: United States and Latin American Antinarcotics Diplomacy through 1965", en , Donald J. Mabry (ed.), *op. cit.*, p. 17

¹⁰⁵ Rosa del Olmo, *op. cit.* , p. 25

¹⁰⁶ William O. Walker III, *op. cit.* p. xv

enmendó a finales de 1906 la Pure Food and Drug Act, estableciendo controles para el comercio entre sus estados de opio, pero no para su importación.¹⁰⁷ En la búsqueda de mayores alcances en el combate al tráfico de narcóticos, Estados Unidos auspició una serie de conferencias en La Haya (1911, 1912, 1913 y 1914). Producto de esas reuniones se estableció en 1912 la Convención Internacional del Opio,¹⁰⁸ el primer instrumento internacional obligatorio que reguló la morfina, cocaína, y la restricción de marihuana.¹⁰⁹

El proceso de restricción tomaba fuerza poco a poco dentro de territorio estadounidense y ello dio lugar a que el Representante Francis Burton Harrison de Nueva York, a partir de los compromisos internacionales adquiridos por la Convención de 1912, impulsara y lograra la aprobación por el Congreso de la Harrison Narcotics Act de 1914.¹¹⁰

Los resultados de dicha ley no se hicieron esperar: "As the Harrison Act grew into the centerpiece of federal antinarcotics legislation, both the nation's habits and the narcotics limitation movement underwent important changes, but internal minorities and other countries were still blamed for the domestic drug problem. Unrestrained access to dangerous drugs in the nineteenth and early twentieth centuries had produced a large, socioeconomically and ethnically diverse addict population, yet the typical pre-1914 was a middle-aged, middle class, white

¹⁰⁷ Douglas Clark Kinder, *op. cit.*, p. 17

¹⁰⁸ Ver Rodrigo Labardini, "El Sistema Internacional de Fiscalización de Estupefacientes", en *El Foro*, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C. México, D.F., II semestre de 1998. (en prensa).

¹⁰⁹ Douglas Clark Kinder, *op. cit.*, p. 18

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 19

female front the South ... a group of social activists responded to the nation's widespread narcotics consumption by launching a drug restriction crusade."¹¹

Para 1922, Estados Unidos aprobaría la Narcotic Drug and Import and Export Act que expandía la Opium Exclusion Act de 1909 (producto de la reunión de Shanghai), a fin de regular la importación de hojas de coca y todas las variedades de opio.

Sin embargo, la Ley Harrison confundiría de principio las características de los narcóticos: "The opiates -opium, morphine, and heroin- which are derived from the dried juice of the unripe capsule of the opium poppy, belong to the class of drugs called *narcotics*. Cocaine, which is derived from the leaves and young twigs of the coca plant, is not a member of the opiate family and not a narcotic. (The Harrison Act) mistakenly classed coca products as narcotics, and since 1914, the possession, sale, and giving away of cocaine have been subject to the same dire federal penalties as those governing morphine and heroin."¹²

Con ello, automáticamente la cocaína y sus "consecuencias", serían progresivamente penalizadas y consideradas como narcóticas heredando el esquema punitivo que había sido aplicado por décadas al opio y sus derivados. De este modo se integró a la coca dentro del esquema prohibicionista y se trató al que la consumiera en cualquiera de sus formas con criterios penales y policíacos. Fue prohibida al igual que el alcohol y a pesar de que era muy popular y considerada como benéfica: "It was pure, cheap, and widely distributed ... the exhilarating properties of cocaine made it a favorite ingredient of medicine, soda pop, wines,

¹¹ *Ibid.*, p. 20

¹² Zimring, Franklin E. y Hawkins, Gordon, *The search for rational drug control*, p. 58-59

and so on. The Parke Davis Company, an exceptionally enthusiastic producer of cocaine, even sold coca-leaf cigarettes and coca cheroots to accompany their other products, which provided cocaine in a variety of media and routes."¹¹³

Las principales drogas, fueren narcóticas o de tipo opiáceo, serían substituídas en los años subsiguientes a la Ley Harrison, por las anfetaminas. Con la prohibición, para 1920 el precio de la cocaína se incrementaría un 300%, a pesar de ello su uso se incrementaría y sus usuarios, buscando alternativas, empezarían a consumir heroína.¹¹⁴ Dicho cambio podría explicar la disminución de su uso, evidente para la década de los treintas, pero sobre todo, por el surgimiento de drogas sintéticas, las anfetaminas que podían conseguirse mucho más baratas que la cocaína, lo que daría lugar a que, "During the 1940s, 1950s, and most of the 1960s, the smuggling of cocaine into the United States was curtailed and the black market in cocaine was relatively small."¹¹⁵

¿Cómo explicar entonces el resurgimiento del problema del consumo de cocaína, y por tanto de las "amenazas que vienen junto con ello? Franklin E. Zimring y Gordon Hawkins demuestran que la cocaína observó un renacimiento en la década de los años sesenta cuando la U.S. Food and Drug Administration lanzó una campaña contra el uso no médico de las amfetaminas. En 1965, una serie de reformas a las leyes federales de Estados Unidos, cuyo objetivo era reducir el uso de drogas sintéticas, hizo que el consumo de cocaína, en opinión del Federal Bureau of Dangerous Drugs, la agencia de entonces equivalente a lo que hoy es la Drug Enforcement Administration (DEA), se expandiera rápidamente.¹¹⁶

¹¹³ David Musto, *The American Disease*, p. 6-8

¹¹⁴ Zimring, Franklin E. y Hawkins, Gordon, *op. cit.*, p. 60

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 60

¹¹⁶ *Ibidem*

Aunque con características muy particulares y en algunos casos distintas a la prohibición de drogas, la prohibición sobre el alcohol presenta relaciones con el problema de las drogas. Queda realizar un estudio detenido del proceso por el cual Estados Unidos, en esta ola prohibicionista decidieron, bajo la aprobación de la National Prohibition Act (Volstead Act) en 1919 y el establecimiento de la enmienda XVIII a la Constitución de Estados Unidos que señalaba que "quedará prohibida por el presente la fabricación, venta o transporte de licores embriagantes dentro de los Estados Unidos ... así como su importación a los mismos o su exportación de ellos, con el propósito de usarlos como bebidas."¹¹⁷

Después de observar la imposibilidad de mantener la prohibición, de las consecuencias corrosivas de la procuración de justicia y un crecimiento exponencial de la delincuencia organizada, trece años más tarde, Estados Unidos levantó la prohibición por medio de la enmienda XXI, derogando la enmienda XVIII y prohibiendo, "que se transporten o importen licores embriagantes a cualquier estado, territorio o posesión de los Estados Unidos, para ser entregados o utilizados en su interior con violación de sus respectivas leyes."¹¹⁸

Como algunos autores han demostrado, los efectos que la prohibición del alcohol tuvo sobre el consumo de drogas entre los estadounidenses fueron importantes. Indirectamente favorecieron su consumo como resultado de la búsqueda de sustitutos al alcohol y a largo plazo hicieron atractivo el reducido mercado de drogas existente a principios de siglo.

¹¹⁷ Marie-France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, p. 497

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 499

La nueva ola prohibicionista derrotada en lo que se refiere al alcohol, promovió en 1937, bajo un número considerable de argumentos de corte racista y acorde con casi la totalidad de los estados sureños, la Marijuana Tax Act, por medio de la cual se pretendía controlar la venta, posesión y el uso de marihuana. Desde mediados del siglo XIX hasta 1937, la marihuana era usada en Estados Unidos para usos médicos, demostrando ser efectiva en la lucha contra el asma: "until the beginning of this century, the recreational smoking of marijuana was generally limited to groups of Mexican itinerant workers in the border states of the Southwest ... by 1910, marijuana use began to emerge in other southern states and cities, particularly New Orleans ... marijuana use spread cross-country to other urban centers, mining camps, railroad construction sites, farm labor camps, 'bohemian' communities of artists and jazz musicians, and various other groups outside the mainstream of American Society."¹¹⁹

Aunque el consumo de marihuana empezaba a hacerse popular en algunos estados del sur de Estados Unidos, fue el cambio en las leyes más que un cambio en la droga o en la naturaleza humana lo que estimuló el consumo para fines recreativos.¹²⁰

La Ley Antimariguana de 1937, la última de las legislaciones para el control de drogas se encontraba lista para ser cumplida, así como las estrategias para sostener su prohibición por el gobierno de Estados Unidos estaban prácticamente listas. Independientemente de las disposiciones internacionales (convenciones, tratados, etc...), a nivel interno se contaba ya con el marco legal completo. Dado el creciente poder internacional de Estados Unidos, sobre todo después de la Segunda Guerra

¹¹⁹ Franklin Zimring (et. al.), *op. cit.*, p. 70

¹²⁰ *Ibidem*

Mundial, dichas legislaciones harían, por añadidura, obligatorios para otros países el prohibicionismo en la medida en que formarían parte de la "cadena" del narcotráfico: producción, tráfico o distribución y consumo.¹²¹

2.2.2 Antecedentes generales de los instrumentos de aplicación del prohibicionismo en Estados Unidos las burocracias y el papel del Poder Ejecutivo

Desde su fundación, la acción internacional de Estados Unidos en materia de procuración de justicia y cooperación policial ha alcanzado un nivel de desarrollo imposible de equiparar con cualquier otro país desarrollado. Como afirma Ethan A. Nadelmann, "States have expanded the reach of their criminal laws over transnational and extraterritorial transactions and affairs, and criminal justice systems have improved their capacity to enforce these laws both unilaterally and in cooperation with one another. No one has done more in this regard than the United States government. Both its global police presence and its activist approach

¹²¹ Para efectos prácticos, la atención sobre el consumo y la tendencia a tratar el problema como uno de salud pública y no policiaco ni mucho menos de seguridad nacional, fue impensable hasta años muy recientes. Históricamente, la legislación, los enfoques y en general las políticas para el control de drogas estadounidense y por tanto, mundial, tuvo como principal objetivo tratar como crimen el consumo de drogas, y apuntar con el dedo a quien lo producía, lo que traspasaba a la esfera internacional a los "culpables". Miguel Ruiz Cabañas afirma que "La prioridad [por parte de Estados Unidos] ha sido la supresión de la oferta a través de la destrucción de los cultivos en los países de origen y de la detección de la droga en su tránsito hacia Estados Unidos. Tal como ha afirmado la Comisión Presidencial sobre el Crimen Organizado: 'La historia de la política federal en materia de drogas...demuestra que los enfoques para reducir la oferta han sido los preferidos y dominantes en la respuesta federal de los últimos 75 años. Ha sido sólo recientemente que la naturaleza dinámica de la oferta-demanda de drogas ilícitas ha sido ampliamente entendida, lo que ha llevado a una nueva apreciación y a una renovada insistencia en los programas para reducir la demanda'. La experiencia histórica demuestra la imposibilidad de suprimir los problemas del tráfico de drogas, si al mismo tiempo no se producen importantes reducciones en la demanda. La experiencia indica también que una fuente individual, tal como fue el caso de México a fines de los setenta, puede reducir drásticamente su oferta hasta su casi total eliminación, cuando menos temporalmente, pero, asimismo, se demuestra que otras fuentes emergerán y cubrirán el espacio producido y, eventualmente, la misma fuente resurgirá." Ver: "La oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos: el papel fluctuante de México", en González, Guadalupe G., y Marta Tienda (comps.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, P. 86

to transnational criminality dwarf those of any other government ... In this arena, more than most others, the United States retains the title of global hegemon."¹²²

El poder de influencia de las leyes estadounidenses sobre el sistema de prohibición de drogas y en general cualquier disposición contra el crimen organizado o el terrorismo, tiene resultados a corto, mediano y largo plazos en las labores que tanto al interior como al exterior realizan la burocracia encargada de dar cumplimiento a dichos ordenamientos. Al igual que la enorme capacidad de modificar legislaciones internacionales como tratados o convenciones, y aún legislaciones nacionales de potencias o países en desarrollo,¹²³ los cambios en la estructura burocrática ligada a tales propósitos ha generado procesos disruptivos en la cooperación de Estados Unidos con otras naciones.¹²⁴

Desde la independencia de Estados Unidos en 1776, a lo largo del siglo XIX y durante el siglo XX, las agencias burocráticas estadounidenses han visto ampliar su poder de influencia, de recopilación de información y de procesamiento de fugitivos. Como un ejemplo de ello, el Servicio de Aduanas [U.S. Customs Service] ha tenido -prácticamente desde su creación en 1793- una participación importante para evitar el contrabando tanto de drogas como de mercancías ilegales hacia Estados Unidos, la cual ha sido una de sus tareas principales. Una justificación

¹²² Ethan A. Nadelmann, *Cops across borders: The internationalization of U. S. Criminal Law Enforcement*, p. 477

¹²³ No sólo en los métodos de penalización de uso indebido de drogas, sino también en legislaciones y sistemas de monitoreo de lavado de dinero y precursores químicos, esenciales para la elaboración de drogas sintéticas.

¹²⁴ Hay que destacar que sólo policías nacionales con una gran tradición y recursos como el Servicio de Inteligencia francés o el inglés como Scotland Yard, han podido superar o igualar la efectividad de la acción internacional policial estadounidense.

para desarrollar ambas actividades fue que las labores de vigilancia en la frontera conllevaban prestarles atención."¹²⁵

A lo largo del siglo XIX, Aduanas intervendría para disminuir el contrabando de mercancías ilícitas y, en especial, tendría una participación importante en el control del contrabando de opio chino entre los años 1885 a 1890, respondiendo al ambiente claramente racista que acompañaba dichos esfuerzos.¹²⁶ Desde ese entonces la fricción entre los distintos niveles de competencia (federal, estatal y local), dio lugar en 1927 a la creación del Bureau of Prohibition, "que además de coordinar las acciones contra el narcotráfico tenía el propósito de fomentar la coordinación burocrática para evitar que entre las agencias existieran rivalidades. Con ello se ponía de manifiesto la existencia de conflictos burocráticos entre Aduanas y la Guardia Costera, motivados por el interés de ambas dependencias de conservar su influencia en el desarrollo de la política antidrogas."¹²⁷

No sólo la lucha intrainstitucional daría lugar a la creación de nuevas instancias en la lucha contra las drogas. Como se ha descrito anteriormente, la complejidad del fenómeno del tráfico de drogas a partir de los acontecimientos a mediados del siglo XIX en Asia y del involucramiento definitivo de los intereses de Estados Unidos en la zona (Filipinas), haría que el sistema institucional se hiciera más complejo. Lo que en principio sería manejado con regular eficiencia por Aduanas o la Guardia Costera, poco a poco se tornaría más complejo con la creación, prácticamente en cada unidad de la estructura del sistema político estadounidense,

¹²⁵ José María Ramos, *Las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos en la frontera con México*, p. 19.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *Ibidem*.

de una oficina que tuviere como obligación enterarse del desarrollo del control de drogas a nivel nacional e internacional.¹²⁸

Un tercer actor se uniría al Servicio de Aduanas (que pertenece al Departamento del Tesoro) y la Guardia Costera: "The use of federal law enforcement agents to enforce federal narcotics laws dates back to before the twentieth century. Beginning in 1890, Congress levied increasingly heavy duties and restrictions on imported opium, which were enforced primarily by Treasury agents assisting the Customs Service and occasionally by other agencies as well ... with the passage of the Harrison Narcotic Act [1914], its enforcement was delegated to a Narcotics Section in the Miscellaneous Division of the Bureau of Internal Revenue in the Treasury Department. During the 1920s, the gradually expanding narcotics enforcement unit bounced around the Treasury Department under the supervision of the Prohibition Unit."¹²⁹

En 1930, con los vientos prohibicionistas en popa, la procuración de justicia dirigida al narcotráfico y al alcohol fue separada. El Buró de Prohibición (Bureau of Prohibition) fue trasladada al Departamento de Justicia y se creó el Buró Federal Antinarcóticos (Federal Bureau of Narcotics-FBN) bajo el Departamento del Tesoro. Este último permaneció sin una mayor reorganización hasta 1968.¹³⁰

Aunque a lo largo del presente siglo, poco a poco se irían incorporando más oficinas y con ello recursos del gobierno estadounidense dirigidos a detener la

¹²⁸ Aunque posteriormente se describirá el sistema institucional estadounidense indirecta o directamente involucrado con el control del narcotráfico, es pertinente aclarar que dicho control responsabiliza a unidades del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial y, como dependiente del Ejecutivo, a buena parte de los recursos del Departamento de Defensa o fuerzas armadas.

¹²⁹ Ethan A. Nadelmann, *op. cit.*, p. 93

¹³⁰ Locus citatus

amenaza de las drogas, el papel del Federal Bureau of Narcotics (FBN) representaría un factor determinante en el papel del prohibicionismo en Estados Unidos, de sus triunfos y derrotas internas y de sus victorias diplomáticas en el exterior.

2.2.3 Actores principales dentro de Estados Unidos en el sostenimiento de la prohibición

Como puede apreciarse al observar con detenimiento el desarrollo del narcotráfico transnacional queda claro que la acción internacional de Estados Unidos, su legislación interna y los consensos internacionales a los que llegó en el mismo sentido, no hubieren sido posibles si no hubiere existido presión para que más allá de 'modos de vida', un gobierno comprometiera buena parte de sus recursos para responder a las presiones para prohibir un número creciente de bienes, particularmente de drogas.¹³¹

Aunque todavía no se ha evaluado con detenimiento, ni aún estudiado el signo claramente político de sus logros,¹³² el movimiento prohibicionista estadounidense

¹³¹ Algunos autores han planteado que una misma configuración de grupos, de distinta extracción económica, social y cultural identificados con la prohibición eligieron, de acuerdo a distintas coyunturas, centrar sus esfuerzos en hacer ilegales el consumo de drogas, fueren éstas opiáceas, narcóticas o químicas e incluso centraran su atención en el tabaco y el alcohol. Habría que tomar en cuenta, en un contexto estrictamente contemporáneo, el debate en el que se ha visto sumergida la sociedad estadounidense en los últimos meses por las nuevas leyes que imprimen límites mayores al consumo de tabaco, y el despliegue de negociación de las importantes compañías tabacaleras. Para efectos del presente trabajo, véanse las obras de David F. Musto y Franklin E. Zimring (et. al.), ya citadas. También consúltense obras relativas a las *Temperance Societies* en Estados Unidos y su papel en la prohibición de alcohol y drogas.

¹³² Hay que advertir que, frente a la abundante literatura referente al prohibicionismo tanto internacional como nacional, de carácter oficial, no existe un estudio de rigor sobre el desarrollo de los grupos prohibicionistas, así como sus objetivos a lo largo de la historia de los Estados Unidos. Los grupos que promueven la legalización, permanecen disgregados y no permiten la elaboración de un análisis sistemático de su evolución.

fue y ha sido determinante en el mantenimiento de la prohibición y (como se describió anteriormente en la presente tesis) también fue derrotado en sus intentos por prohibir el alcohol, generando de manera paralela un consumo mayor y la incentivación de la producción de otras sustancias que pudieren suplantar el efecto 'gratificante' que le proporcionaba a la población. Los grupos prohibicionistas del alcohol, arraigados en la tradición de la vida estadounidense, "se vigorizan a fines del siglo XIX con la aparición de las drogas como problema. La reanimación del protestantismo tradicional en el mundo anglosajón se concentra en la recuperación de la moralidad pública y en la supresión de las ebriedades y 'paraísos artificiales', desde el alcohol hasta las viejas y nuevas drogas. La movilización de la opinión pública en torno a estas cuestiones, sobre todo la de grupos afectados por cambios y conflictos socioeconómicos y con aspiraciones políticas insatisfechas (competencia laboral de minorías, decadencia de sectores medios, sufragistas) da a los prohibicionistas gran fuerza electoral. Ello se manifiesta en las Sociedades de Templanza; la fundación del Partido Prohibicionista (1869) y de la Anti-Saloon League (1895); la consideración que hacia el prohibicionismo muestran partidos, sindicatos, el Congreso, las administraciones federales y locales y, luego, la Ley Seca."¹³³

junto con las peticiones de mayor prohibición, estos grupos organizados y apoyados por el gran poder económico conservador obtienen en 1890 el establecimiento de un impuesto al opio y en 1906, con la Pure Food and Drug Act, logran hacer ilegal su adulteración y se garantiza la información 'veraz', "No distingue entre sustancias dañinas y benéficas, controladas y libres. Busca proteger al consumidor, favoreciendo su conocimiento y su conciencia para una mejor

¹³³ Marcos Kaplan, *El Estado Latinoamericano y el Narcotráfico*, p. 56

autoadministración personal sin sustitución, supervisión ni censura. Prohíbe sin embargo la venta y uso de la cocaína como ingrediente en productos alimenticios y requiere el etiquetado preciso de los medicamentos autorizados que contengan opio y otras drogas."¹³⁴ Finalmente, acorde con sus pretensiones internacionales y obligaciones internacionales, en 1909 la legislación estadounidense prohíbe totalmente el consumo de opio.

Los prohibicionistas no sólo ganan adeptos entre los legisladores y el gobierno federal: "Con apoyo de los medios de masas, de una opinión manipulada, y de la difusión de los estereotipos de algunas drogas como mágicas y malignas, y del adicto como figura demoníaca, prohibicionistas y policías lanzan una campaña contra usuarios y traficantes, pero también contra el sector especializado de las profesiones de la salud ... En 1919, la Corte Suprema de Justicia [declara ilegal] la prescripción de narcóticos, por médicos, a los adictos, y su venta. En 1928, la Corte acepta la constitucionalidad de la Ley Harrison, hasta entonces cuestionada por muchos jueces y cortes."¹³⁵

En ausencia de una figura pública que pudiese constituirse como pivote de la "nueva" ola de prohibicionismo, proliferaron líderes que defendiesen su causa como propia o más aún como asunto personal. Entre los "reformadores de la sociedad" muchas veces producto de prejuicios y experiencias de vida, destacó "Harry Anslinger [quien] emprendería una cruzada contra la marihuana, a la cual calificó de 'yerba asesina' ... Para lograr que su gobierno sancionase la Marihuana Tax Act de 1937, presionó para que fuese incluida como droga peligrosa en la III

¹³⁴ *Ibid.*, p. 59

¹³⁵ *Ibid.*, p. 60-61

Convención de Ginebra de 1936. Anslinger [tendría] una activa participación en la promulgación de legislaciones posteriores a nivel nacional e internacional."¹³⁶

Como epígrafe a uno de los textos más famosos de Anslinger, William Walker destaca que, "Few public officials have waged as relentless a war on drugs as Harry Anslinger of Pennsylvania, who served as commissioner of the U.S. Federal Bureau of Narcotics ... from its inception in 1930 until his retirement from government service in 1962 ... Uncompromising law enforcement at home and strict control at the source abroad were the bases of drug policy for the pugnacious commissioner; anything less amounted to surrender in the war on drugs."¹³⁷

Pero se necesitaba algo más que prejuicios y un grupo conservador cohesionado en torno a un problema para que más adeptos se sumaran a la causa. A diferencia de los países en los que el consumo de drogas era un rito tradicional, en Estados Unidos, sobre todo durante la Guerra Civil [1861-1865] el uso de opio y sus derivados empezaban a crear problemas: "Immigrant Asians, primarily Chinese, were slow to break their habit of smoking opium, and native-born Americans were developing, often without regard to class or gender, a taste for opium, morphine, and, ultimately, heroin ... By 1900, when the United States was home to as many as 250,000 drug addicts, explanations for drug use had undergone refinement: drug abuse either resulted from personal weakness or indicated that addiction was a disease."¹³⁸

¹³⁶ Rosa Del Olmo, *op. cit.*, p. 26

¹³⁷ Harry J. Anslinger and Will Oursler, "The war against the murderers", en William O. Walker, *Drugs in the Western Hemisphere: An Odyssey of Cultures in Conflict*, p. 46

¹³⁸ En F.E. Oliver, "Opium Usage in the United States, 1872", en William O. Walker, *op. cit.*, p. 34

Desde el principio, el estigma extranjeroizante que marcaría toda referencia a las drogas, sería imposible de superar. Como afirma Douglas Clark Kinder, "By contending that the drug problem was 'foreign' -both in use as well as source- the advocates of limitation tapped deep nativistic undercurrents in the nation's tradition and justified punitive legislation. Through identifying racial minorities and other countries with drug abuse, therefore, restrictionists obtained a series of laws collectively prohibiting nonmedical narcotics consumption in the United States and entrusting drug limitation to the federal government."¹³⁹ Fueron éstos mismos grupos los que persuadieron al Congreso crear el FBN y por 32 años, presionar a la mayoría de países latinoamericanos para adoptar legislaciones e instituciones que operasen en el mismo sentido, enviando agentes en misiones encubiertas, que en la mayoría de los casos no contaban con el permiso explícito de los gobiernos.¹⁴⁰

El movimiento prohibicionista no sólo fue determinante para que se frenase la proliferación del consumo de opio desde su origen (China). También vio en el consumo de marihuana por mexicanos y su producción y comercialización desde México un problema potencial: "After 1910, southwestern drug restrictionists began to link Mexican-American violence with marijuana smoking-just as Chinese immigrants were associated with opium smoking and as blacks were identified with recreational cocaine consumption. Marijuana became known to some in the early twentieth century as a narcotic abused by the 'underworld' in Gulf Coast port cities, but the public generally associated it with Mexicans in the

¹³⁹ Douglas Clark Kinder, "Nativism, Cultural Conflict, Drug Control: United States and Latin American Antinarcotics Diplomacy through 1965", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, p.12

¹⁴⁰ *Ibid.*, p.15

southwestern United States. Among these Hispanics, marijuana smoking was part of the poor's life style and a folk remedy."¹⁴¹

Puede concluirse que más allá del interés estratégico y de política internacional que el gobierno de Estados Unidos mantuvo en su promoción de mayores límites a las drogas, lo cierto es que ello fue resultado de las presiones y de las implicaciones y consecuencias de política interna que dicha situación generaba. Por otra parte, el inicial tratamiento y los presupuestos ideológicos del mismo, fueron determinantes para que fuere la producción y el comercio y no así el consumo o demanda fuere un objetivo central en la elaboración de toda política antidrogas. Como se verá más adelante, el enfoque policiaco, punitivo y centrado en la producción y sus implicaciones (erradicación de cultivos, programas agrícolas, operaciones en el exterior) influiría de manera importante tanto en las legislaciones internas como en lo que se ha llamado régimen global de prohibición.

¹⁴¹ Loc. cit. . En un contexto contemporáneo Mathea Falco, quien es Presidente de Drug Strategies y fue Subsecretaria de Estado para Asuntos Narcóticos Internacionales de 1977 a 1981, sostiene igualmente que "En las primeras décadas de este siglo, los Estados Unidos aprobaron leyes que restringieron y acabaron por prohibir la heroína, la cocaína y la marihuana: drogas producidas en gran cantidad fuera de sus fronteras. Por medio de estas leyes, los estadounidenses definieron su problema de la droga no sólo como algo criminal sino como algo esencialmente ajeno, en su origen. Como lo señala David Musto...ciertas drogas llegaron a ser asociadas a grupos minoritarios y de inmigrantes específicos: la marihuana con mexicanos, el opio y la heroína con chinos, y la cocaína con afroamericanos. A comienzos del siglo XX, estos grupos eran vistos con desconfianza por la población de origen predominantemente europeo." Ver, Mathea Falco, "Políticas y perspectivas de reducción de la demanda", en Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, p. 289

2.2.4 Elementos generales para la comprensión de la acción actual internacional de Estados Unidos en el control del narcotráfico

No sólo los prejuicios, una tradición protestante y más aún el fuerte sentimiento xenofóbico que desde la fundación de Estados Unidos caracterizó a algunos grupos sociales, sobre todo del sur, fueron determinantes para mantener la prohibición sobre las drogas.

En un análisis de los orígenes del prohibicionismo, es relativamente fácil ubicar dentro del espectro social estadounidense, los grupos que apoyaron la obligación del gobierno para combatir a las drogas a veces razonadamente, otras basados en prejuicios. Una vez que el tinglado prohibicionista adquiere institucionalidad, esto es, en el momento en que ya existen "armas" legales para combatir a las drogas, se forma en consecuencia un conglomerado¹⁴² de oficinas burocráticas encargadas de cumplir dicho régimen nacional de prohibición.

Tres son los factores que influyen para que la dinámica burocrática prohibicionista no se circunscriba exclusivamente al territorio de Estados Unidos. Primero, el activismo en materia de procuración de justicia que tuvieron prácticamente desde su creación¹⁴³ hizo que en el momento que se sumase la lucha contra las drogas a las tareas burocráticas estadounidenses se partiera ya de un esquema punitivo internacional. Segundo, una vez que se adoptan las leyes que prohíben las drogas,

¹⁴² Si bien a nivel general se puede observar coherencia con principios generales, sería difícil considerar como "sistema" al conjunto de instancias burocráticas estadounidenses encargadas de la "lucha contra las drogas". En realidad es más bien un conglomerado en donde, por su mismo desarrollo histórico, se han superpuesto funciones y complejizado el actuar de Estados Unidos al respecto.

¹⁴³ Ver la excelente obra ya citada de Ethan A. Nadelmann, especialmente el capítulo 2 titulado "The internationalization of U.S. Law Enforcement, 1789-1939" p. 15-103

las oficinas y demás apéndices de los distintos poderes de EU con el tiempo toman como un asunto casi personal y de ética propia dichos ordenamientos. Al combinarse esto con la asociación del consumo de drogas a la producción en otros países (o por ciudadanos mexicanos, chinos e incluso de color) dentro de EU proporciona la justificación para actuar en contra de las drogas "desde la raíz", es decir, en sus orígenes. Un caso ejemplar de dichas acciones lo constituye el papel que a lo largo de toda su vida Harry Anslinger jugó en la adopción de leyes más duras, en el incremento de las operaciones extraterritoriales y en el consenso al interior de organismos internacionales. Tercero, la dinámica del tráfico de drogas da lugar para que sea el mismo gobierno, y específicamente el poder ejecutivo estadounidense, quien lo conciba como un importante instrumento de política exterior y en especial de presión sobre otros países así como en otros temas en los cuales tiene intereses particulares.¹⁴⁴

No sólo el Poder Ejecutivo y las oficinas que dependen de él directa (Oficina del Presidente) o indirectamente (Tesoro, Aduanas, etc...) tienen interés en atender o controlar la acción nacional e internacional de Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico (ver CUADRO 6) En realidad, casi todas las oficinas burocráticas de los tres poderes, sobre todo de la Cámara de Representantes y de Senadores, cuentan con mecanismos y comités especialmente dedicados al análisis del narcotráfico, sean cuestiones de carácter nacional o internacional.¹⁴⁵

¹⁴⁴ En este caso es significativo que en la actualidad la decisión de aprobar o no la acción de otros países en la lucha contra el narcotráfico a través de varias formas y especialmente por el llamado proceso de "certificación" recaiga en el Poder Ejecutivo y usualmente se decida una medida al respecto no por cuestiones estrictamente objetivas, sino por razones políticas y aún por cuestiones de "seguridad nacional".

¹⁴⁵ Por ejemplo el Comité de Relaciones Exteriores del Senado. Ver Oleszek, Walter J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1996, 373 p.p.

Dado este escenario, existe una lucha intrainstitucional en burocracias dependientes del Poder Ejecutivo por la búsqueda de protagonismo en lo referente a la lucha antidrogas.¹⁴⁶ Independientemente de este juego, entran en acción los intereses del Congreso, que usualmente llama a comparecer en audiencias (sesiones de miembros de un comité congresional vinculado a un tema específico) a los principales funcionarios antidrogas a que expliquen el "estado que guarda" el tema. Dependiendo del papel de cada una de las oficinas que se relacionen con la lucha contra las drogas, el presupuesto asignado a dicha dependencia se mantendrá, reducirá o incluso se ampliará.¹⁴⁷

Como botón de muestra y a propósito del debate actual en Estados Unidos sobre el papel de las fuerzas armadas en cuestiones de orden civil y su apoyo a los programas antinarcóticos destaca John Bailey que "Algunos oficiales han respondido al fantasma de los recortes presupuestarios intentando expandir las funciones de los militares más allá de la guerra (entendida tradicionalmente). Los esfuerzos por ampliar su papel coincidieron con el interés de la Casa Blanca y el Congreso, hacia finales de la década de los ochenta, por involucrar a los militares en la guerra contra el narcotráfico, calificada por ambos de amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos...En 1989, el Congreso designó al Departamento de Defensa la principal agencia encargada de la detección y el seguimiento de drogas

¹⁴⁶ Zimring señala por ejemplo que, "Placing the administration of drug-related programs beyond the control of drug enforcers carries both organizational and political costs that need to be considered. The primary organizational hazard in the outplacement of drug-related programs is the inconsistency or disharmony that can result when different antidrug initiatives are not subject to a centralized view ... collaborative consultations among health and safety and law enforcement agencies might reduce both the overlap and the conflict. But to the extent that there are substantive clashes of priority between drug enforcement and other public policy goals, more than a committee meeting will be necessary to harmonize policy." en *op. cit.*, p. 171

¹⁴⁷ De acuerdo con Marcos Kaplan alrededor de 74 comités y subcomités del Congreso tienen jurisdicción en cuestiones de narcóticos. Ver Marcos Kaplan, *El Estado latinoamericano y el narcotráfico*, p. 145

ilegales que ingresaban en Estados Unidos, y le ordenó integrar los activos de mando, control, comunicaciones e inteligencia técnica de las demás agencias federales en una red de comunicaciones eficaz. También le exigió revisar y financiar los planes de los gobernadores para emplear a las unidades de la Guardia Nacional en la interdicción de drogas."¹⁴⁸

Los efectos de esta lucha intraburocrática tienen resultados determinantes en la relación con otros países y en especial con México (ver CUADRO 7). Por un lado, los países que forman parte de la llamada "cadena" internacional del narcotráfico (producción-tráfico-consumo) optan por tratar con las agencias estadounidenses que tienen mayor sensibilidad sobre el problema. Por otro, dicha pugna genera una interlocución desequilibrada y además multiplica los enfoques y contactos entre uno y otro país lo que complica la cooperación o cualquier intento de entendimiento.

De esta manera lo que pudo haberse acordado entre oficinas burocráticas diplomáticas, puede (si bien no abiertamente) contradecir algunas acciones de carácter policiaco o de procuración de justicia y aún, militar. Es decir, que aunque existe una coherencia en los principios, normas y procedimientos que inspiran la lucha contra las drogas a cargo de las burocracias estadounidenses, existen enfoques y posturas distintas en el trato del problema, lo que en no pocas ocasiones ha irritado a otros países, y en especial a México, por la facilidad con que acuerdos establecidos son pasados por alto merced de las acciones unilaterales

¹⁴⁸ John Bailey, "Inteligencia y aplicación de la ley en un contexto de seguridad bilateral: la dinámica burocrática en Estados Unidos", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, p. 214-215

de algunas agencias u oficinas de procuración de justicia estadounidenses.¹⁴⁹ La capacidad de liderazgo y disciplina del poder ejecutivo, y específicamente del Presidente de Estados Unidos sobre las agencias, departamentos y demás estructuras dependientes de él dedicadas al problema de las drogas, no es suficiente para evitar conflictos entre Estados Unidos y otros países.

El papel que juega el Congreso, (Representantes y Senadores), constituye un factor, si bien limitado en su capacidad de instrumentación, que mantiene un control efectivo sobre las acciones del Presidente, su política exterior y sus decisiones sobre una política o estrategia concreta hacia un país específico. Más aún, aunque tradicionalmente poderoso, el Congreso puede incrementar su poder si logra tener una mayoría partidaria distinta al del Presidente en turno.¹⁵⁰

Tal es el caso del actual proceso de certificación, sobre el cual se hablará en detalle posteriormente y bajo el que se evalúan los esfuerzos de países previamente seleccionados por el Departamento de Estado en materia de lucha contra el narcotráfico, demuestra claramente el poder internacional con que cuenta el Congreso. El mero trámite y discusión del mencionado proceso puede poner en entredicho la alianza política del gobierno de Estados Unidos y aún en los casos en que el Congreso decida aprobar o aceptar la certificación hecha por el Presidente

¹⁴⁹ Aunque esta situación es particularmente rica en ejemplos concretos, tradicionalmente las agencias que han mostrado mayor sensibilidad y entendimiento son el Departamento de Estado, encargado de la diplomacia estadounidense. Sin embargo, algunas unidades pertenecientes al Departamento de Justicia como lo es la Agencia para el Control de Drogas (Drug Enforcement Administration), han mostrado, arguyendo las características de su *modus operandi* (agentes y operaciones encubiertas) una particular dureza y combatividad en su actitud frente a sus operaciones en el exterior. Para contar con mayores detalles de las características de dichas operaciones, ver el apartado en el capítulo III de la presente tesis que estudia la cooperación antinarcóticos México Estados Unidos a partir del año 1985.

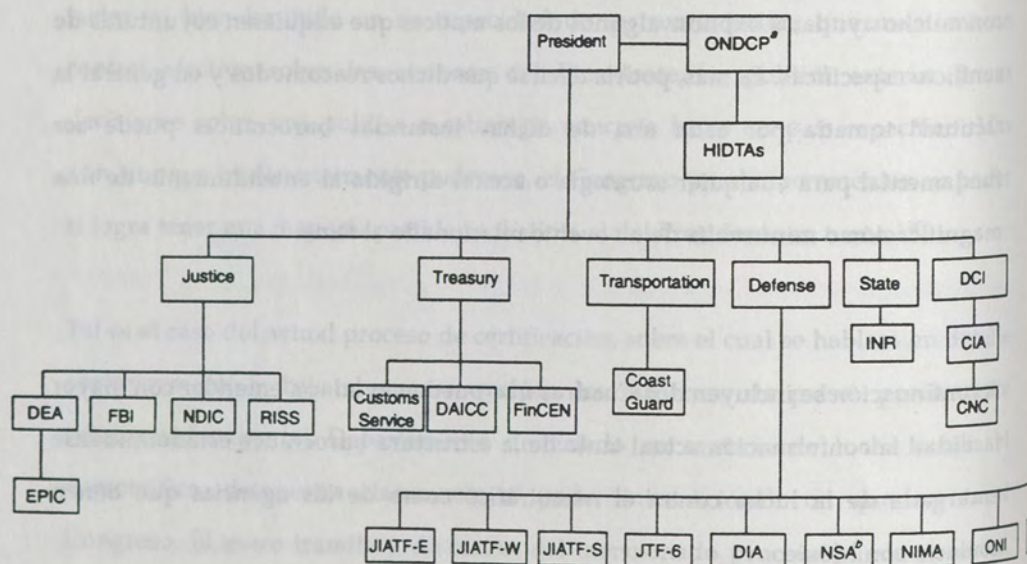
¹⁵⁰ Sobre el Congreso, sus funciones y su capacidad de toma de decisiones puede verse el tradicional estudio introductorio Congressional Quarterly Inc., *El Congreso de los Estados Unidos estructura y funcionamiento*, Limusa-Noriega Editores, varias ediciones, 248 p.p.

sobre un país específico (dando así su aprobación en su conducta contra las drogas), genera debate y discusión tanto al interior del Congreso como entre éste y el Poder Ejecutivo, lo que hace que prácticamente todas las actividades relacionadas se activen.

Los anteriores elementos generales característicos de la dinámica burocrática interna estadounidense respecto al combate internacional al narcotráfico pueden con mucho ayudar a explicar algunos de los matices que adquieren coyunturas de conflicto específicas. Es más, podría decirse que dichos reacomodos y en general la "actitud" tomada por cada una de dichas instancias burocráticas puede ser fundamental para cualquier estrategia o acción dirigida al entendimiento de una magnificación o minusvalía de un evento relacionado al tema.

A continuación se incluyen dos Cuadros que pueden ayudar a entender con mayor facilidad la conformación actual tanto de la estructura burocrática estadounidense encargada de la lucha contra el narcotráfico como de las agencias que tienen contacto con México.

CUADRO 6 Conformación actual de la estructura burocrática y de inteligencia antinarcóticos estadounidense¹⁵¹



¹⁵¹ Tomado de General Accounting Office-National Security and International Affairs Division, Report to the Chairman, Subcommittee on National Security, International Affairs, and Criminal Justice, Committee on Government Reform and Oversight House of Representatives, Drug Control. An Overview of U.S. Counterdrug Intelligence Activities, June 1998, p. 5

Justice

Drug Enforcement Administration DEA

El Paso Intelligence Center EPIC

Federal Bureau of Investigation FBI

National Drug Intelligence Center NDIC

Justice-funded Regional Information Sharing System RISS Program

Treasury

U.S. Customs Service

Customs' Domestic Air Interdiction Coordination Center DAICC

Financial Crimes Enforcement Network FinCEN

Transportation

U.S. Coast Guard

Defense

Joint Interagency Task Force-East JIATF-East

Joint Interagency Task Force-West JIATF-West

Joint Interagency Task Force-South JIATF-South

Joint Task Force Six JTF-6

Defense Intelligence Agency DIA

National Security Agency NSA

National Imagery and Mapping Agency NIMA

Office of Naval Intelligence ONI

Tactical Analysis Teams TAT

State

Bureau of Intelligence Research INR

Executive Office of the President/ONDCP

ONDCP-funded High Intensity Drug-Trafficking Areas HIDTA Program

Director of Central Intelligence

Central Intelligence Agency CIA

Crime and Narcotics Center CNC

CUADRO 7 Agencias federales encargadas de mantener el orden público y de los servicios de inteligencia de Estados Unidos relacionadas con México¹⁵²

OFICINA DEL PRESIDENTE

Consejo Nacional de Seguridad- Coordinador General de políticas relativas a la seguridad nacional y asuntos internacionales.

Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas (ONCDP)- Coordinación general (interna y externa) de programas antinarcóticos de las distintas agencias.

DEPARTAMENTO DE ESTADO

Oficina de Asuntos Políticos (P) - Análisis político y coordinación de actividades diplomáticas.

Oficina de Asuntos Interamericanos (ARA) - Análisis político y coordinación de actividades diplomáticas en América Latina y el Caribe.

Servicio Consular - Visas, atención a ciudadanos estadounidenses, revisión inicial de los solicitantes de visa para verificar que no tengan antecedentes criminales o representen un problema de seguridad.

Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos (INM) - Dimensión internacional de la política antinarcóticos, servicios de apoyo (capacitación, transporte).

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA

Agencia para el Control de Drogas (DEA) - Policía antinarcóticos dentro y fuera del país.

Buró Federal de Investigaciones (FBI) - Encargado del cumplimiento de la ley en materia de delitos federales, así como de acciones contra el terrorismo y actividades de contraespionaje.

Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) - Registro de extranjeros en puntos de entrada y en el interior de EUA.

Patrulla Fronteriza (dependiente del INS) - Migración ilegal, o entrada ilegal de delincuentes.

División Penal - Enjuiciamiento del crimen organizado, procesos de extradición.

DEPARTAMENTO DEL TESORO

Buró de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF) - Da prioridad al contrabando de armas.

Ingresos de la Federación (IRS) - Recaudación fiscal, lavado de dinero.

Servicio Secreto - Falsificación de dinero, antiterrorismo.

Aduanas - Contrabando, transferencias ilegales de dinero en puntos fronterizos de Estados Unidos.

Centro de Delitos Financieros - Detección de lavado de dinero relacionado con el narcotráfico.

¹⁵² Tomado de John Bailey, "La dinámica burocrática en Estados Unidos", en Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI editores, México, 1996, p. 206-207.

DEPARTAMENTO DE DEFENSA

Oficina del Secretario de Defensa (OSD)- Subsecretario para política de defensa; secretarios adjuntos para asuntos de seguridad internacional; asuntos de reserva; coordinación de actividades y apoyo contra el narcotráfico.

Estado Mayor - J3 (Operaciones), J5 (Formulación de políticas), Agencia de Inteligencia de la Defensa.

Comandos Unificados - Forcescom (Estados Unidos), SouthCom (América Latina, de Panamá hasta el sur del continente), Comando del Atlántico (Cuenca del Atlántico), Comando del Pacífico (Cuenca del Pacífico).

DEPARTAMENTO DE TRANSPORTE

Guardacostas - Patrullaje costero, contrabando y migración ilegal.

AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA

Director Adjunto de Inteligencia - Análisis general de asuntos de inteligencia.

Director Adjunto de Operaciones - Medidas activas, espionaje y contraespionaje.

Centro Antinarcóticos - Coord. entre agencias de actividades de inteligencia y operaciones antinarcóticos.

Centro Antiterrorismo - Coord. entre agencias de actividades de inteligencia y operaciones antiterrorismo.

Aunque el Cuadro anterior describe brevemente las grandes y pequeñas unidades burocráticas antidrogas de Estados Unidos tanto las internas como las que mantienen una relación directa con México, el protagonismo de algunas de ellas sobresale en el escenario actual. El protagonismo nacional e internacional se concentra en el Departamento de Justicia y en el Buró Federal de Investigaciones (FBI) y la Agencia para el Control de Drogas (DEA); El Departamento del Tesoro que cuenta con el Servicio de Aduanas (U.S.C.S.) y el Buró de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF), y finalmente el Departamento de Defensa (DoD).

Todas tienen una presencia de décadas en la estructura institucional estadounidense y una de las novedades institucionales en extremo vinculada a los vaivenes de las elecciones presidenciales, es la Oficina de Política Nacional para el Combate a las Drogas de la Casa Blanca (ONDCP).

La ONDCP fue creada en 1988, dependiente de la Oficina de la Casa Blanca a fin de coordinar 50 departamentos y agencias gubernamentales para la lucha antidrogas en Estados Unidos. Aunque por poco desaparece a inicios del primer periodo del Presidente William Clinton en 1993 por sus compromisos de campaña de reducir en un 25% el tamaño de la burocracia, en últimas fechas, y sobre todo en el presupuesto para 1998, los recursos aprobados para dicha oficina aumentaron exponencialmente. Hasta el momento ha contado con cuatro Directores: William Bennett, Bob Martinez, Lee P. Brown y Barry McCaffrey, quien, desde mediados de 1996 conduce dicha oficina.¹⁵³

¹⁵³ El General McCaffrey participó en la guerra de Vietnam en donde fue herido gravemente. Estuvo a cargo de resolver problemas de indisciplina dentro del ejército estadounidense destacado en Alemania durante la década de los años setenta, cuya principal causa era el consumo de alcohol y drogas. Durante la Guerra del Golfo Pérsico, estuvo al frente de la 24° División de Infantería Mecanizada. En la actualidad, el General McCaffrey es visto como un defensor de la disciplina en el ejército y quien ha contribuido a disminuir considerablemente el uso de alcohol y drogas dentro

El ambiente en el que se generó su nombramiento fue quizá el resultado de "una declaración inusualmente franca, en enero de 1996, del general Barry McCaffrey, responsable del Comando del Sur, [quien] subrayó que la disponibilidad y el precio de la cocaína en Estados Unidos no habían cambiado a más de dos años de haberse instrumentado la nueva política. Los problemas centrales siguieron siendo la falta de una coalición internacional antinarcóticos así como la inexistencia de una cooperación real entre muchas de las agencias estadounidenses responsables de estas actividades. Como conclusión, McCaffrey afirmó que la lucha contra el narcotráfico no era como librar una guerra, sino más bien como combatir el cáncer o la mafia."¹⁵⁴

A partir de entonces y junto con el prestigio adquirido durante su gestión interna por disminuir el consumo de drogas en el ejército, el General MacCaffrey se convirtió en el principal orquestador de las políticas antidrogas estadounidenses y un diplomático *de facto* al establecer contactos directos con las unidades de élite latinoamericanas encargadas de luchar contra el narcotráfico.

del mismo. Para algunos miembros de los organismos del gobierno de los Estados Unidos encargados de la lucha antidrogas, la principal dificultad a la que se enfrenta McCaffrey es la coordinación de la totalidad de las políticas que implementa el gobierno estadounidense. Recientemente, la petición para aumentar tanto el personal como el presupuesto con el cual opera la oficina a cargo de McCaffrey, fue ampliamente respaldada tanto por representantes demócratas como republicanos. Ver Christopher S. Wren, "New drug czar is seeking ways to bolster his hand, General acts to consolidate his authority", *The New York Times*, March 19, 1996.

¹⁵⁴ John Bailey, "Inteligencia y aplicación de la ley en un contexto de seguridad bilateral: la dinámica burocrática en Estados Unidos", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, p. 225-226

2.2.5 La centralidad de la lucha contra las drogas en la agenda política contemporánea en Estados Unidos

No podría entenderse del todo el acento que tiene este o aquel evento relacionado con las drogas si no se toma en cuenta las circunstancias bajo las cuales se desarrolla el tema en la agenda política estadounidense. El ambiente político actual sobre el cual se toman decisiones, se establecen prioridades y sobre todo, se conduce a la opinión pública estadounidense en torno a la lucha contra las drogas, presenta elementos determinantes para la elaboración de un análisis que, fuera de la guerra de cifras y de los éxitos de políticas, permita las consideraciones políticas del debate sobre las drogas en Estados Unidos.

La situación de la discusión contemporánea al interior de Estados Unidos sigue asombrosamente la misma pauta iniciada a principios de siglo y con antecedentes en el siglo XIX. La figura retórica según la cual el problema de las drogas "viene de fuera" persiste. Para el político actual, "No matter how insatiable the demand by U.S. users, the logic in Washington's eyes is that this is all Colombia's fault. As characterized by State Department spokesman Nicholas Burns: 'If the Colombian government is not effective in fighting the narco-traffickers, it has a negative impact on us, on poor kids in our cities.'"¹⁵⁵

Sin embargo resulta evidente que, aunque silenciosamente, se gesta una corriente de opinión en los medios masivos de comunicación de que el tratamiento del tema por parte de los políticos en Washington no es la óptima. Aunque con timidez y alejados de cualquier situación en la que se arriesgue capital político, los signos de

¹⁵⁵ The Wall Street Journal, "Whose Drug Problem?", 28 de agosto de 1997, p. 19

autocrítica empiezan a asomarse en la prensa de Estados Unidos, "One of these days, Colombians who by and large are not enjoying the narco-chaos might like to ask Americans a few questions: Could all of you 30-something professionals in places like Manhattan, LA and San Francisco find something to do other than suck cocaine up your noses? Could you upper-middle class suburban parents find the courage to just once deprive your obviously whacked-out children of something that is destroying their lives? And could the Baby Boom U.S. President and his wife possibly find time routinely in their schedules to *personnally* put some moral leadership behind the idea that using this stuff is bad? Indeed, why has the percentage of teenagers who regard drugs as bad or dangerous dropped straight through the years of this Presidency? Absent any such stirrings of personal responsibility or self-control in the U.S., it's almost comical to think of our nation's leadership sitting in a room and thinking hard about how many more helicopters we should send down to Colombia to keep drugs off American streets."¹⁵⁶

Pero como se puede observar a propósito del *affaire* Weld vs. Helms,¹⁵⁷ el tema de las drogas es una arma política de inimaginable poder si es usada consistentemente. En la coyuntura en la que fue propuesto William Weld, Gobernador de Massachusetts para Embajador en México, el asunto de las drogas se puede convertir en un argumento clave para el crecimiento o el cementerio del futuro político personal. El fuego cruzado entre "those who say the war against drugs has failed and should be abandoned in favor of more liberal policies and those who believe that reconsideration of existing policies is tantamount to a sellout...The polarization has been illustrated by the refusal of Senator Jesse Helms

¹⁵⁶ *Ibidem*

¹⁵⁷ Richard L. Berke, "White House to Stand By Weld Despite Opposition From Helms", *The New York Times*, 5 de junio de 1997, p. 2A

to let the Foreign Relations Committee that he leads consider the nomination of William F. Weld as United States Ambassador to Mexico. Senator Helms, Republican of North Carolina, accuses Mr. Weld, the former Massachusetts Governor, of being soft on drugs because he favors making medicinal marijuana available for seriously ill people. In fact, Mr. Weld, as a Federal prosecutor, put drug traffickers behind bars."¹⁵⁸

En este sentido, cualquier intento pro-legalización o siquiera la relajación de la visión que sostiene que se deben de hacer más dura la ley es un elemento potencialmente perturbador para quien lo propone. Para los políticos, no importando el lugar que ocupen en jerarquía, significan votos y argumentos en contra. Para la comunidad o grupo social que la propone, el asedio de las autoridades federales para que desistan de sus intenciones.¹⁵⁹

Pese al estrecho margen sobre el cual se discute la política del gobierno federal contra las drogas, la sociedad estadounidense también participa activamente en este debate. Existen movimientos pro-legalizadores de marihuana, sobre todo en el sur, que se han enfrentado a la dureza prohibitiva de las autoridades federales, "...voters in California and Arizona approved the ballot initiatives endorsing marijuana for medical purposes last November. Those referendums triggered heated exchanges between government officials and supporters of more liberal availability of marijuana."¹⁶⁰

¹⁵⁸ Wren, Christopher S., "New Voice in Drug Debate Seeks to Lower the Volume", *The New York Times*, 1 de septiembre de 1997, p. 8

¹⁵⁹ Ver Barry McCaffrey, "Medical Marijuana? Don't do it, D.C.", *The Washington Post*, 10 de septiembre de 1997, p. 12A y el excelente artículo de A.M. Rosenthal, "Giuliani's Drug War Pledge", *The New York Times*, 7 de octubre de 1997, p. 12A

¹⁶⁰ *Ibidem*

Dadas las condiciones y la hegemonía de la visión punitiva sobre las drogas que persiste en EUA, la posibilidad de encontrar o siquiera construir un ambiente propicio para discutir cualquier asunto relacionado con las drogas, no parece percibirse como posible en el futuro cercano: "A lot of politicians have avoided talking about drug policy because there is no articulated middle ground, so they just stay silent on the issue...we want to make clear to them that there's a whole palette of choices, and any criticism of the status quo doesn't have to imply endorsement of drug use."¹⁶¹

Pero la realidad cada vez se encarga de presionar a que se tome conciencia de lo que viene. La amenaza de las drogas ya no vendrá de fuera, no se tendrá que "sellar la frontera" para impedir que la juventud estadounidense use drogas. La producción de drogas en territorio estadounidense parece ir en aumento, aunque aún la opinión pública no se percate de ello. Solamente como un ejemplo de ello, el hecho de que hayan sido descubiertos plantíos importantes de marihuana, en la que se usó "alta tecnología agrícola" para producirla habla de un problema ya de cultivo dentro de territorio estadounidense. En agosto de 1997 fueron descubiertas, "In a mountainous area north of here that is far better known for raising cattle than for growing marijuana, the authorities have seized more than 76,000 marijuana plants in a series of raids in rugged terrain...the authorities estimated the crop would have brought more than \$26 million from consumers."¹⁶²

Aunque algunos estados como Kentucky, Virginia y Carolina del Sur habían registrado cultivos de drogas, nunca se habían empezado a descubrir cultivos de

¹⁶¹ *Ibidem*

¹⁶² The New York Times, "Marijuana Worth \$26 Million Seized in Idaho", 1 de septiembre de 1997, p. 7

gran escala en estado alguno de Estados Unidos, sin embargo nuevos estados se incorporan al cultivo masivo: "Idaho historically has not been viewed as a producer of high-quality marijuana, said Walter Johnson, chief of law enforcement for the Bureau of Land Management. 'But this was clearly a commercial operation.'"¹⁶³

La tecnología jugaría un papel determinante en el crecimiento de producción de drogas al interior de Estados Unidos: "Law enforcements experts say the discovery of outdoor marijuana farms in Idaho underscores a national trend in which growers are setting up increasingly sophisticated outdoor and indoor growing operations to supply millions of pounds of marijuana for American Consumption."'¹⁶⁴

Por si fuere poco, en un debate en el que el único calificativo aproximado sería de tipo surrealista, se subraya una y otra vez la hipocresía de una sociedad en la que la cultura de las drogas es un asunto común y corriente. En 1990 por ejemplo "as Senate Minority Leader, Mr. Dole defended Timothy Ryan, President Bush's nominee for the nation's chief savings-and-loan regulator, who had admitted to trying cocaine and marijuana in law school 17 years earlier. 'If he is to be held up to that standard, then we are going to wipe out a generation of men and women who are about that age, who may have experimented at one time or another with some type of drug,' Sen. Dole declared."'¹⁶⁵

¹⁶³ *Ibidem*

¹⁶⁴ *Ibidem*

¹⁶⁵ Stout, Hilary, "Stigma of Youthful Drug Use by Politicians Begins to Fade as More Boomers Admit They Inhaled", *The Wall Street Journal*, 8 de agosto de 1996, p. A12

La aceptación del uso de drogas por políticos es un elemento del que cualquier político en campaña quisiera eludir, pero le es imposible; "But buried in the din of the current mea culpas over drug use is the fact that this latest round of inquiries began over a matter much more serious than student experimentation with marijuana: the disclosure that as many as 21 White House employees were in a special testing program because they had admitted to using drugs, including cocaine and hallucinogens, a short time before they began work at the White House."¹⁶⁶

El mismo Presidente Clinton, en la campaña por la presidencia en 1992, sería un rehén de la ortodoxia que permea el prohibicionismo "...even when the issue is marijuana long ago, many politicians -beginning with Mr. Clinton and his insistence that he didn't inhale- seem to be a bit disingenuous on the drug question."¹⁶⁷

No sólo el poder ejecutivo, sino los congresistas tampoco estarían a salvo. Newt Gingrich, el poderoso y carismático líder republicano de la Cámara de Representantes, "initially answered the drug question in 1987, saying that 19 years earlier, in 1968, he smoked marijuana at a party and 'never back and revisited it."¹⁶⁸

¹⁶⁶ *Ibidem*

¹⁶⁷ *Ibidem*

¹⁶⁸ *Ibidem*

2.3 Latinoamérica y el fenómeno del narcotráfico

2.3.1 El narcotráfico, una amenaza a Latinoamérica

Desde principios del siglo XIX el papel de latinoamérica en el desarrollo del narcotráfico ha sido importante. La producción de la hoja de coca en la región Andina y su exportación en un principio hacia Europa y después a Estados Unidos la ha caracterizado como único abastecedor, por las condiciones climáticas (humus, humedad, energía solar) que necesita la hoja de coca para producirse sólo se produce en Sudamérica. De ello se desprende que "Los grupos delictivos transnacionales que trafican con drogas en Colombia, México y Estados Unidos son los principales importadores y distribuidores de cocaína ... Las organizaciones traficantes de cocaína y que operan desde Colombia emplean a grupos delictivos establecidos en México para contrabandear a Estados Unidos."¹⁶⁹

Las dimensiones de la producción de cocaína es impresionante. Constituye el segundo "producto" de exportación más importante después del petróleo: "Cocaine accounts for approximately 3 to 4 percent of the gross domestic product of Peru and Bolivia and 8 percent of Colombia's. The cocaine industry employs 450,000 to 500,000 Andeans directly in farming, processing, transport, security, and money handling operations. Legions of others earn a living by providing goods and services essential to the industry."¹⁷⁰

¹⁶⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas. Estudio Diagnóstico Conjunto*, SRE-PGR-ONDCP, 1997, p. 54

¹⁷⁰ National Defense University, "Strategic Assessment 1997", *Instituto para Estudios Estratégicos Nacionales*, Departamento de Defensa EUA, Mayo 1997, p. 205

El poder económico del narcotráfico que genera latinoamérica, no sólo a partir de la producción, comercialización y venta de la cocaína genera el deterioro progresivo de estructuras estatales de menores dimensiones y recursos. El caso de Panamá, que representó uno de los ejemplos más desastrosos para la política exterior de Estados Unidos hacia latinoamérica por sus consecuencias en su alianza con los gobiernos y la opinión pública latinoamericana, fue un caso cumbre del involucramiento al más alto nivel de las élites políticas latinoamericanas en el tráfico de drogas.

Como el mismo Congreso de Estados Unidos lo afirmó, "The saga of Panama's General Manuel Antonio Noriega represents one of the most serious foreign policy failures for the United States. Throughout the 1970s and 1980s, Noriega was able to manipulate U.S. policy toward his country, while skillfully accumulating near-absolute power in Panama. It is clear that each U.S. government agency which had a relationship with Noriega turned a blind eye to his corruption and drug dealing, even as he was emerging as a key player on behalf of the Medellín cartel."¹⁷¹

Pero el caso de Panamá no sería un hecho aislado en donde el poder corruptor del narcotráfico trepara a las esferas más altas de él. Como señala Nadelmann, la corrupción institucionalizada propia del narcotráfico parece magnificarse donde un "hombre fuerte" antidemocrático ha consolidado su posición y es capaz de permanecer en el poder por varios años: "consider Paraguay under General

¹⁷¹ Ver: "The Senate Foreign Relations Committee and the War on Drugs", 1988, en Walker, William O., *Drugs in the Western Hemisphere: An Odyssey of Cultures in Conflict*, p. 200 El mismo Walker afirma, aunque en su obra *Drug Control in the Americas* que el "New York Times" published two stories by Seymour Hersh concerning Noriega's link to drug kingpins, laundered money, and arms trafficking. Based, Hersh claimed, on senior State Department, White House, Pentagon, and intelligence sources including the NSA, he wrote that Congress and the administration "had been aware for some time of the charges against....Noriega." Ver cita no. 67 de la presente tesis.

Alfredo Stroessner, Panama under General Manuel Antonio Noriega, Nicaragua under General Anastasio Somoza, Haiti under the Duvaliers, the Dominican Republic under Rafael Leónidas Trujillo, Cuba during Fulgencio Batista, and host of others."¹⁷²

En Panamá, desde principios de la década de los setenta Estados Unidos afirmó que se tenía información de que altos puestos civiles y militares dentro del gobierno de Omar Torrijos, aunque éste no se encontraba involucrado.¹⁷³ Con la muerte de Torrijos en 1981 y la subida al poder de Noriega, aproximadamente 15,000 personas integrantes de las fuerzas armadas, se convertirían en una especie de mafia militarizada al servicio del narcotráfico. Poco después los servicios de inteligencia detectarían una actividad creciente de Noriega y sus contactos con narcotraficantes de Sudamérica. En 1989, después de que una Corte estadounidense le imputara cargos por su involucramiento en el narcotráfico, tropas estadounidenses invadieron el país para capturarlo y llevarlo a Estados Unidos.¹⁷⁴

A pesar de la coherencia de la política de Estados Unidos llevada a cabo en el caso de Panamá desde principios de los años setenta y del apoyo de su opinión pública durante el conflicto, su imagen y su política exterior hacia latinoamérica se vería seriamente cuestionada. Aún cuando Estados Unidos buscaría insistentemente el

¹⁷² Ethan A. Nadelmann, *op. cit.*, p. 271. Ver en la obra ya citada de Nadelmann, especialmente el apartado "The pinnacle of Corruption".

¹⁷³ La campaña para señalar el involucramiento de altos funcionarios del gobierno de Torrijos en el narcotráfico fue orquestada desde el Senado de Estados Unidos destacando en el mismo el Senador Robert Dole, por un sector opuesto a la firma del Tratado del Canal en Panamá, por medio del cual se le devolvería la jurisdicción a Panamá en 1999. *Ibid.*, p. 275

¹⁷⁴ *Ibid.*, 276

apoyo de los países de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁷⁵ no lo obtendría y optaría por una decisión unilateral y radical.

Como desenlace final de los acontecimientos en análisis posteriores a tal conflicto se interpretó al tráfico ilícito transnacional de drogas como la nueva fórmula de presión sobre latinoamérica y al mismo tiempo, como la doctrina del "nuevo" intervencionsismo: "En esta ocasión su campaña requería de una nueva justificación política, creíble y actual, que encontrara apoyo en la sociedad norteamericana. La vieja argumentación de la lucha contra el comunismo se había vuelto obsoleta y fue entonces cuando apareció el narcotráfico como tema prioritario en la agenda de la seguridad hemisférica."¹⁷⁶

Aunque con menores connotaciones ideológicas, el problema del narcotráfico fue ubicado entonces como la nueva justificación intervencionista en América Latina.¹⁷⁷ Pero aún en un contexto actual, algunos lo consideran un buen prototipo para suplantar al comunismo: "El problema del narcotráfico cuenta con las características necesarias para ser ubicado como un tema de seguridad, especialmente desde la perspectiva estadounidense. Es una amenaza real a los

¹⁷⁵ Es importante señalar que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) convocó a la Conferencia Interamericana Especializada sobre Narcotráfico para que analizara el problema de las drogas en todos sus aspectos, la cual se realizó en Río de Janeiro en 1986 y que concluyó con la aprobación unánime del Programa Interamericano de Acción contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Programa de Río). En el mismo año, la AG-OEA estableció la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y aprobó su estatuto jurídico.

¹⁷⁶ Luis Herrera-Lasso M., "México en el ámbito de la seguridad hemisférica", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, p. 66

¹⁷⁷ Asombrosamente y de manera paralela a la crisis de Panamá llamada "Operación Causa Justa" por las fuerzas de invasión estadounidenses, hacia finales de 1989 se produjo un acentuado relajamiento del control político en los regímenes del "Socialismo Real" en Europa del Este, por lo que, avizorando la caída de todo socialismo, varios analistas verían en el narcotráfico la nueva causa o amenaza contra la cual luchar.

intereses de la Unión Americana; cuenta con la condena moral de toda la sociedad, que sufre sus estragos, y cualquier acción en este campo tiene un alto margen de legitimidad. Es un fenómeno de dimensiones hemisféricas -en especial por el lado de la oferta, pues buena parte de la demanda norteamericana se satisface con narcóticos producidos en Latinoamérica- y, por lo tanto, las acciones para combatirlo deben también ser hemisféricas. Más allá de esta lógica, pesaron los intereses estratégicos de Estados Unidos por mantener su presencia militar en Panamá, objetivo último que quedó encubierto por la contundente argumentación que inspira la cruzada antinarcóticos.¹⁷⁸

A pesar de los múltiples objetivos de corto, mediano y largo plazo identificados por la opinión pública y algunos analistas latinoamericanos,¹⁷⁹ lo que en verdad

¹⁷⁸ *Ibidem*

¹⁷⁹ Jorge Castañeda ha señalado que, "El imperio maligno del este (soviético/comunista) abre paso a la barriada maligna del sur (productora de drogas/generadora de inmigrantes). El surgimiento de las drogas como faceta importante de la política estadounidense hacia la región, no comenzó con el deshielo de las relaciones Este-Oeste. La lucha contra las drogas ha jugado un papel importante en la política estadounidense hacia México, los países andinos y Cuba durante algunos años. Este papel fue claramente 'intervencionista', y las drogas sirvieron como vehículo para la intromisión de Estados Unidos en los asuntos internos de muchas naciones latinoamericanas. Al paso de los años, surgieron formas altamente entrometidas de cooperación, incluyendo el respaldo estadounidense a las autoridades colombianas; el establecimiento de una base de la DEA (Drug Enforcement Administration) en el valle del Alto Huallaga en las montañas peruanas; el envío de destacamentos militares a Bolivia en 1987 y ... el secuestro de un ciudadano mexicano en México para llevarlo a corte dentro de Estados Unidos por participar en el asesinato de un agente de la DEA. Pero si bien las drogas son un asunto viejo en sus relaciones con Latinoamérica, a últimas fechas adquirieron importancia en las relaciones hemisféricas, por el advenimiento de las drogas como asunto de política interna y la eliminación de otras justificaciones ideológicas para su política. No es accidental que la invasión a Panamá se presente, al menos subliminalmente, como una acción antidrogas, esto es: su popularidad dentro de Estados Unidos se [debía], en gran medida, a que se [percibía] a Noriega como narcotraficante. La primera intervención estadounidense en Latinoamérica sin la envoltura de la Guerra Fría, es también el primer intento de Estados Unidos por justificar el uso de la fuerza en el exterior en términos de la lucha anti-narcóticos...A largo plazo parece dudoso que estos substitutos del antisovietismo estadounidense sean tan efectivos o tan nocivos a la soberanía y la libertad de acción latinoamericanas como su precursor. Las drogas y la inmigración son motivos ideológicos menos duraderos y universales, y abarcan menos que el anticomunismo. Los nuevos asuntos carecen del tipo de consenso doméstico sin el cual no pueden perdurar. Pero a corto plazo pueden generar más tensiones y ser más perniciosos para los intereses latinoamericanos que la tradicional ideología de la Guerra Fría; están ligados más íntimamente a la política interna estadounidense; tocan con más crudeza los valores emocionales que los geopolíticos; se prestan a formas más

prevalecería para Estados Unidos, desde el siglo XIX y sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, sería la necesidad de contar con regímenes estables, preferentemente democráticos, que además fueran aliados de Estados Unidos y compartieran si no toda su política, sí una apertura a sus intereses estratégicos y económicos. Como lo sostiene Mabry, "The U.S. has long considered Latin America vital to its national security. As part of its overall national security strategy, the U.S. depends upon the assurance of stable and friendly nations to the south so that it can focus its main efforts in Europe and Asia. To achieve this goal, U.S. policy seeks 'the creation of a stable political environment that promotes the evolution of democratic governments and addresses the problems and sources of social unrest in the region.' The illicit narcotics trade promotes political instability, as several authors in this volume convincingly demonstrate. Put another way, to the extent that the drug trade promotes political or economic instability in Latin America, that trade threatens the security of the United States."¹⁸⁰

El efecto de la dinámica en Panamá y acorde con la transnacionalización de los delitos conexos, como el lavado de dinero, tuvieron un efecto "boomerang" en México lo que desactivó cualquier estrategia del gobierno mexicano para aprovechar el momento y señalar los actos intervencionistas de su vecino del norte. William Walker señala que el fortalecimiento de los nexos que el narcotráfico estaba realizando con altos funcionarios del gobierno de Panamá y su sistema bancario, se unieron a la ya de por sí complicada agenda entre México y Estados Unidos. Un reporte del Departamento de Estado de 1988 señalaba que

entrometidas de cooperación; extraen lo peor de la conducta estadounidense internacional (arrogancia, autojustificación, omnipotencia) y subliman lo mejor (generosidad, multilateralidad y apego a los principios)." Ver Jorge Castañeda, "Latinoamérica y el fin de la Guerra Fría", en *Nexos*, Num. 153, Septiembre de 1990, p. 32-33

¹⁸⁰ Donald J. Mabry, "Narcotics and National Security", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, p.4

"even United States branch banks there were not providing records to the Internal Revenue Service in drug-related cases. Authorities in the United States knew, too, that Matta Ballesteros, who was wanted in connection with the Camarena murder, had helped link the Medellín cocaine trade with Mexico. In the process, General Manuel Antonio Noriega, Panama's military leader, may have received more than \$4 million, a fraction of the amount he would amass over the years for letting the cartel operate while he helped United States agencies pursue lesser traffickers."¹⁸¹

En este sentido, la política antidrogas estadounidense hacia latinoamérica llegaría a su punto culminante en el caso panameño. El efecto negativo de largo plazo que produciría dicho evento, haría que Estados Unidos variara su política de presión internacional a fin de que los países latinoamericanos adoptaran como propia la causa de la "guerra contra las drogas".

Estados Unidos no volvería a tomar en sus manos la responsabilidad de encarcelar a los altos jefes de la droga. Presionarían a los gobiernos condicionándolos de mil maneras, valiéndose de diversos instrumentos, como por ejemplo el veto o boicot político, so pretexto de estar involucrados políticos latinoamericanos que disputaran el poder o ya lo ejercieran.¹⁸²

¹⁸¹ William O. Walker, *Drug control in the Americas* p.216-217

¹⁸² A este respecto, tómese como ejemplo el caso de Ernesto Samper, Presidente de Colombia, el cual una vez en el poder fue señalado por la prensa, el Congreso y algunos funcionarios estadounidenses ya que dentro de su campaña a la presidencia había aceptado dinero proveniente del narcotráfico.

2.3.2 Elementos generales para la comprensión del papel de latinoamérica dentro del combate a las drogas

En 1989, una de las primeras decisiones del gobierno de George Bush fue actuar contra Manuel Antonio Noriega en Panamá. Producto de dicho "operativo" y de su "éxito", las fuerzas armadas adquirieron un protagonismo que las llevó a modificar su papel dentro del combate a las drogas, tanto a nivel interno como externo. Bruce Michael Bagley afirma que "En 1989-1990, el gobierno de Bush condicionó su ayuda a la región andina a una mayor participación de los militares latinoamericanos en las campañas contra el narcotráfico. Dada esta realidad, poco importaba a los gobiernos andinos que los agentes antinarcóticos de Estados Unidos en la región fueran civiles -DEA, Departamento de Estado, CIA o mercenarios apoyados por militares estadounidenses-, o fuerzas uniformadas. La verdad era que la táctica y la estrategia de Estados Unidos preferían la acción penal al desarrollo económico, al fortalecimiento de las instituciones civiles y a la cooperación multilateral."¹⁸³

La participación de las fuerzas armadas, de por sí ya involucradas en cuestiones civiles en latinoamérica sobre todo por su participación directa o indirecta en los golpes militares de los sesenta y setenta en Sudamérica, no serían suficientes para que las estrategias contra la droga tuvieran éxito. Un estudio reciente promovido por Mathea Falco, una importante exfuncionaria estadounidense encargada del combate al narcotráfico, asegura que "Since 1981, Americans have spent more than \$25 billion for foreign interdiction and source country programs intended to reduce the supplies of drugs coming into this country. These programs have

¹⁸³ Bagley, Bruce Michael, "Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas", en *Foro Internacional*, no. 125, Julio-septiembre 1991, p. 40

created problems of their own, including strained relations with other countries, particularly in Latin America; political unrest and violence among peasant farmers who rely on drug crops for their livelihood; human rights abuses as governments try to suppress drug cultivation; increased corruption among local police forces; and expanding roles for the military in internal security and drug enforcement in countries where democracy is still fragile ... these programs do not seem to have succeeded in reducing drug supplies in this country. Despite impressive seizures at the border, on the high seas, and in other countries, foreign drugs are cheaper and more readily available in the United States today than two decades ago ... for twenty years, these programs have done little more than rearrange the map of drug production and trafficking. Moreover, domestic production of illegal drugs is increasing, suggesting that American sources could potentially meet future foreign shortfalls, in any occur. Nonetheless, U.S. spending on interdiction and source country programs in Fiscal Year 1997 represents a 30 percent increase over 1996 levels and the President's proposed Fiscal Year 1998 budget includes substantial new funds for source country programs, primarily for Peru." 184

El mismo estudio afirma que "Since the end of the Cold War, Washington's drug control assistance to Latin America has increased while economic development and military assistance has declined. United States annual foreign assistance to Latin America and the Caribbean fell from \$1.7 billion in 1986 to \$650 million in 1996. In contrast, narcotics related assistance to that region more than doubled during the same period, rising from \$60 million to \$134 million per year. U.S. anti-drug assistance now comprises 20 percent of total bilateral U.S. aid to Latin America, compared with only 3 percent a decade ago ... During the 1996

184 Mathea Falco (comp.), *Rethinking International Drug Control: New Directions for U.S. Policy*, Council on Foreign Relations, Washington D.C., 1997, p. 3-4

Presidential election campaign both Senator Dole and President Clinton pledged to do more to seal America's borders against illegal drugs and to cut off foreign drug production in response to government reports of escalating teen drug use. If teen drug use continues to rise, domestic political pressure of international solutions will probably increase. In seeking those solutions, U.S. international drug policy should reflect more accurately the growing complexities of global drug trends as well as the importance of reducing demand for drugs within this country."¹⁸⁵

A partir de una primera lectura de las cifras precedentes, parecería que la contención del comunismo no justifica un mayor o igual envío de recursos a la región como el narcotráfico, pero los niveles de gasto se mantienen y sólo ha decaído el dirigido al Ejército. Los países latinoamericanos, pero sobre todo México, sufragarían los costos de un problema común que se origina en Estados Unidos. Sin embargo, cubrir los gastos de dicha misión impuesta, le permitiría a México contar con cierta maniobrabilidad para actuar ante medidas unilaterales de Estados Unidos.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 109-110

2.4 Agencia para el Control de Drogas (DEA)¹⁸⁶

2.4.1 Misión de la DEA

La misión de la DEA es reforzar las leyes para sustancias controladas y sus reglamentos en Estados Unidos y traer al sistema de justicia penal y civil de Estados Unidos aquellas organizaciones y principales miembros de las mismas involucradas en el cultivo, manufactura o distribución de sustancias controladas aparentemente o directamente destinadas para su tráfico ilícito en Estados Unidos y recomendar y fortalecer los programas encaminados a reducir la disponibilidad de sustancias controladas ilícitas en los mercados doméstico e internacional. Para llevar a cabo este propósito, la DEA es la principal agencia responsable del desarrollo de la estrategia, programas, planeación y evaluación antinarcóticos a nivel federal.

2.4.2 Principales objetivos de la DEA.

Investigación y preparación de las leyes para el control de sustancias controladas a nivel interestatal e internacional, manejo del sistema de inteligencia antidrogas a nivel nacional en cooperación con oficiales federales, estatales, locales y extranjeros para reunir, analizar y diseminar información estratégica y operacional de inteligencia antinarcóticos e internacional, aseguramiento de ventajas derivadas de, rastreables o para su posterior uso en el narcotráfico ilícito.

¹⁸⁶ Cabe destacar que la mayor parte de la información sobre este apartado se obtuvo de la página de INTERNET (Página del Gobierno de Estados Unidos, Departamento de Justicia, DEA, 10 de diciembre de 1997) con la cual cuenta la DEA. Ver la página correspondiente al Departamento de Justicia. (N. Traducción mía)

Los agentes de la DEA también deben observar una coordinación y cooperación con agentes de procuración de justicia federales, estatales y locales en acciones antidrogas comunes y el ensanchamiento de dichos esfuerzos mediante el aprovechamiento de investigaciones potenciales interestatales e internacionales más allá de jurisdicciones locales o federales. Coordinación y cooperación con otras agencias federales, estatales y locales y con gobiernos extranjeros, en programas designados para reducir la disponibilidad del abuso de drogas ilícitas en el mercado de Estados Unidos mediante esfuerzos preventivos como la erradicación y sustitución de cultivos y entrenamiento de funcionarios extranjeros. Responsabilizarse, bajo los lineamientos del Secretario de Estado y los Embajadores de Estados Unidos en otros países, de todos los programas asociados con la lucha antinarcóticos similares en otros países y de los contactos con Naciones Unidas, Interpol, y otras organizaciones o asuntos relacionados con los programas internacionales para el control de drogas.

2.4.3 Localización y distribución nacional e internacional de oficinas de la DEA (ver CUADRO que se incluye a continuación)

La DEA cuenta con 20 divisiones nacionales de campo a lo largo de Estados Unidos, incluyendo Puerto Rico, cada una dirigida por un Agente Especial a Cargo (SAC). Subordinadas a estas divisiones se encuentran funcionarios residentes, de distrito, y en activo con al menos una oficina localizada en cada uno de los estados de la Unión. Además, la DEA opera un Centro Multiagencial de Inteligencia en El Paso, Texas, (EPIC) y proporciona entrenamiento en Quantico, Virginia. La DEA también mantiene 7 laboratorios domésticos de análisis de drogas y una oficina especial para prueba de drogas en McLean, Virginia. En el exterior, la DEA mantiene 71 oficinas en 44 países en las cuales se encuentran

asignados 338 Agentes Especiales, 34 Analistas de Inteligencia, 6 Investigadores diversificados y 106 posiciones de apoyo.

CUADRO 8 Oficinas de la DEA fuera de territorio de EUA

EUROPA/MEDIO-ORIENTE/AFRICA	LEJANO ORIENTE	SUDAMERICA	AMERICA CENTRAL
Ankara, Turkey CO Istanbul RO Athens, Greece CO Bern, Switzerland CO Bonn, Germany CO Frankfurt RO Bussels, Belgium CO Cairo, Egypt CO Copenhagen, Denmark CO Islamabad, Pakistan CO Karachi RO Lahore RO Peshawar RO Lagos, Nigeria CO London, England CO Madrid, Spain CO Moscow, Russia CO (pending) New Delhi, India CO Bombay RO Nicosia, Cyprus CO Ottawa, Canada CO Montreal RO Paris, France CO Pretoria, South Africa CO (1997) Rome, Italy CO Milan RO The Hague, Netherlands CO Vienna, Austria CO	Bangkok, Thailand CO Chiang Mai RO Songkhla RO Udorn RO Beijing, China CO (pending) Canberra, Australia CO Hong Kong, Hong Kong CO Kuala Lumpur, Malaysia CO Manila, Philippines CO Rangoon, Burma CO Seoul, Korea CO Singapore, Singapore CO Tokyo, Japan CO	Asuncion, Paraguay CO Bogota, Colombia CO Barranquilla RO Brasilia, Brazil CO Buenos Aires, Argentina CO Caracas, Venezuela CO La Paz, Bolivia CO Cochabamba RO Santa Cruz RO Lima, Peru CO Quito, Ecuador CO Guayaquil RO Santiago, Chile CO	Belize City, Belize CO Guatemala CO Guatemala CO Ciudad México, México CO ¹⁸⁷ Guadalajara RO Hermosillo RO Mazatlán RO Mérida RO Monterrey RO Panama City Panama CO San Jose, Costa Rica CO San Salvador, El Salvador CO Tegucigalpa, Honduras CO Curacao, Curacao CO Santo Domingo, Dom. Rep. CO Port-au-Prince, Haiti CO Kingston, Jamaica CO Nassau, Bahamas CO Freeport, Bahamas RO
*CO	Oficinas centrales	/ RO	Oficinas Regionales

¹⁸⁷ Se espera que para 1998 se abra una nueva oficina de la DEA en Ciudad Juárez. Se abrirán dos espacios en el Consulado Americano ubicado en Juárez para que puedan trabajar en la frontera dos agregados consulares de la DEA, sobre todo en el marco de la violencia que se ha desatado a partir de la muerte de Amado Carrillo Fuentes (julio de 1997). Ver Eva Trujillo Rodríguez, "Alistan aquí oficina de la DEA", *Diario de Juárez*, Primera Plana, 28 de enero de 1998.

2.5 El régimen global de prohibición

2.5.1 Antecedentes

El origen del régimen global de prohibición puede hallarse ahí donde los ciudadanos de países directamente involucrados en el fenómeno, productores o consumidores, se mantienen en alerta sobre las posibles consecuencias que en su vida cotidiana tendrán las drogas. Para los ciudadanos de los países donde ni pasan ni se consumen masivamente drogas, el narcotráfico se presenta como una posible amenaza que, aunque lejana, no puede por ello menospreciarse. Por el contrario, en donde representa un problema serio, la sociedad se organiza en pequeños grupos para presionar a sus gobierno (como el estadounidense) para que inhiba o detenga la llegada de drogas, o proponga y ejecute programas para desincentivar su uso, luchando directamente contra el consumo de las mismas. A diferencia de los gobiernos que enfrentan una presión real de su sociedad, éstos tratan de manejar lo más adecuadamente posible la presión de otros gobiernos a fin de reducir el tráfico de drogas, ya sea atacando su consumo o producción

Algunos países obtienen avances tangibles producto de recursos propios, pero otros piden ayuda o se la imponen, a efecto de mejorar sus resultados.¹⁸⁸ Sin embargo, los grandes razgos que caracterizan la historia del narcotráfico que se acaban de dar son sólo una pequeña parte de un problema mayor y sobre todo,

¹⁸⁸ A este respecto Ethan Nadelmann ha señalado que "It is true that international regimes tend to reflect the economic and political interests of the dominant members of international society. But it is also true -despite the inattentions of most international relations scholars- that moral and emotional factors related to neither political nor economic advantage but instead involving religious beliefs, humanitarian sentiments, faith in universalism, compassion, conscience, paternalism, fear, prejudice, and the compulsion to proselytise can and do play important roles in the creation and the evolution of international regimes." Ver su artículo "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society", *International Organization*, 44:4, Autumn 1990, p.480

con implicaciones no sólo políticas. El problema de las drogas mantiene correlaciones con aspectos económicos, sociales y aún, culturales. En América Latina la producción de las mismas se relaciona directamente con las distorsiones del desarrollo económico, en economías que presentan grandes inequidades en la distribución de la riqueza con un deterioro progresivo de la seguridad y de la impartición de justicia.

El problema de las drogas cuenta a su vez con su contraparte. Los países que presentan una menor inequidad en la distribución de la riqueza y que cuentan con mayores recursos para garantizar la seguridad en sus sociedades y la efectiva aplicación de la ley tienen una preferencia, por su poder de consumo y por cuestiones de índole social y cultural, por el consumo de todo tipo de drogas. Es una historia que se compone de dos partes pero que no existe sin ellas.

La historia de las drogas había sido un tema de antropólogos, psicólogos sociales o incluso de historiadores. El uso de sustancias que alterasen la conducta y la percepción de los fenómenos físicos, era del interés de investigadores que se dedicaban al análisis y estudio de las diferentes culturas desarrolladas por el hombre. Sin embargo poco a poco este uso restringido y localizado, sustraído a las características concretas del lugar y tiempo en donde se desarrollaba fue radicalmente modificado cuando el comercio pasó de tener un papel marginal en las actividades económicas a uno central en la acumulación de riqueza.

El comercio de todo tipo de bienes, abundantes en algunos países y escasos y por tanto codiciados en otros, fue el detonante que permitió elevar y popularizar el uso de sustancias para la alteración de los sentidos. En el momento en que el comercio toma en sus manos este tipo de sustancias para su comercialización, el

tráfico de las mismas empieza a tener efectos significativos en el comportamiento de las sociedades a donde se distribuye.

Esta distribución, en armonía con el discurso prohibitivo dominante, es potencialmente dañina para los individuos y los mismos gobernantes son los que proceden a controlar y vigilar su entrada al mercado y sus efectos en los individuos. Surge en ese momento la consigna de prohibirla.

Todos los anteriores factores son las premisas que permitieron construir un conjunto de valores, normas e instituciones para prohibir el uso ilícito de drogas. Para toda ley existe un valor que la anima siendo este positivo, cuando la sociedad cree que ese valor se debe de reforzar, defender y ampliar, o negativo, cuando la sociedad cree que existe un comportamiento que daña a los valores que son positivos para la sociedad, para su desarrollo. El consumo de drogas que afectasen la conducta fue visto sin duda por un sector de la sociedad estadounidense, como un valor negativo que amenazaba o que potencialmente podía erosionar otros valores.¹⁸⁹

Los grupos organizados en la lucha contra este "valor negativo" iniciarían actividades, aunque intermitentemente a lo largo del siglo XIX y cobrarían fuerza a principios del presente siglo. Como ya se ha descrito en la presente tesis, el desarrollo de la prohibición de drogas ilícitas para consumo "recreacional" se construyó simultáneamente dentro y fuera de Estados Unidos.

¹⁸⁹ Ver "Pragmatists versus Crusaders", en Bertram, *op. cit.*, p. 62-65

En este momento, empieza la existencia y el reforzamiento de un conjunto de valores o creencias y de normas y procedimientos fundados en ellas, que tienen como objetivo prohibir el uso de drogas.

2.5.2 Definición

La literatura sobre el estudio de los regímenes internacionales es abundante y toma importancia a partir de la década de los setenta, fundamentalmente por varios acontecimientos de carácter mundial que le exigen al sistema internacional y en particular a los gobiernos, una nueva forma de toma de decisiones y la creación de instituciones para lograr consensos en torno a problemas de interés global.¹⁹⁰

La necesidad de fortalecer y en su caso crear, instituciones internacionales que ofrecieran un marco eficaz para la toma de decisiones conjuntas, adquirió fuerza en varios asuntos como el petróleo, la deuda externa y el comercio mundial. Poco a poco fueron surgiendo una serie de normas globales que atendían directamente un problema que interesaba a más de un país: "The global norms ... evolved and exist not only in the conventions and treaties of international law and the criminal laws of nation-states but also in the implicit rules and patterns that govern the behavior of state and nonstate actors as well as in the moral principles embraced by individuals."¹⁹¹

¹⁹⁰ Por ejemplo, el abandono de Estados Unidos del patrón oro, y con ello el virtual rompimiento del sistema de Bretton Woods, así como la crisis del petróleo y con ello el protagonismo de la OPEP, así como las disputas comerciales y la actuación del GATT, todos ellos fueron eventos de importancia que subrayaron la importancia de contar con instituciones y junto con ellas, con sistemas de principios y normas que regulasen la acción de los Estados en torno a problemas específicos de carácter mundial.

¹⁹¹ Ethan A. Nadelmann, *op. cit.*, p.480

Como bien lo apunta Marcel Merle, "En efecto, la proliferación de estas organizaciones [creó] por encima de la red tradicional de las relaciones diplomáticas, un nuevo circuito de comunicación que ofrece a los Estados un marco permanente para el tratamiento colectivo de los problemas que les afectan. El paso de un modo de relación a otro se ha efectuado de una forma natural y casi insensible. El sistema de conferencias diplomáticas es el que ha dado nacimiento al de las instituciones internacionales; los 'ordenamientos técnicos' (periodicidad de las conferencias previstas para el estudio de determinados problemas, institución de una 'oficina' o secretariado para garantizar los contactos entre los miembros de las conferencias y la continuidad del trabajo entre las sesiones) se convirtieron progresivamente en el soporte de la permanencia que constituye el rasgo distintivo de las instituciones internacionales con referencia al sistema de conferencias diplomáticas."¹⁹²

Al mismo tiempo que los Estados generaron instancias burocráticas que se ocupasen de dichos asuntos, se consensaron una serie de principios comunes dando lugar a leyes y reglamentos, otorgando derechos e imponiendo obligaciones y castigos, estableciendo una dinámica diferente al otrora tradicional y legalista aproximación de la obligatoriedad de los acuerdos internacionales para los Estados.¹⁹³

¹⁹² Marcel Merle, *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Universidad, Madrid, p. 313

¹⁹³ Curiosamente, esta "nueva ola" en las relaciones internacionales a nivel mundial tuvo como paralelo lo que varios analistas pero especialmente Mario Ojeda ha llamado como "el surgimiento de una política exterior activa". Ver *México: el surgimiento de una política exterior activa*, SEP-Cultura, México, 1986, 229 p.p.

Fue en este contexto que Stephen Krasner definió a los "regímenes internacionales" como "sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions of proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice."¹⁹⁴

En contraste con aquellos conjuntos de derechos y obligaciones que trataban de ampliar y defender intereses comunes, empezaron a cobrar importancia regímenes que regulasen actividades prohibidas por los Estados. Se generan regímenes cuyo principal objetivo, a partir de la consolidación de la demanda de la sociedad invocando un valor negativo, prohíben, limitan o regulan ciertas conductas tanto de individuos, de sociedades y de gobiernos.¹⁹⁵

Estos regímenes internacionales de prohibición centran su atención en minimizar o eliminar la posibilidad de que crímenes o ciertos valores que la sociedad ha ubicado como negativos, puedan ser permitidos y los sujetos escapen a la ley y su castigo. Proveen "an element of standardization to cooperation among governments that have few other law enforcement concerns in common. And they

¹⁹⁴ Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983, p. 2 (citado por Robert O. Keohane, *After Hegemony...*, p. 57)

¹⁹⁵ "[These refers to] a particularly category of norms -those which prohibit, both in international law and in the domestic criminal laws of states, the involvement of state and nonstate actors in particular activities. Acts such as piracy, slavery, trafficking in slaves, counterfeiting of national currencies, hijacking of aircraft, trafficking in women and children for purposes of prostitution and trafficking in controlled psychoactive substances are all prohibited by powerful global norms." Ver, Ethan A. Nadelmann, *op. cit.*, p. 479

create an expectation of cooperation that governments challenge only at the cost of some international embarrassment."¹⁹⁶

Si los esfuerzos de dicha cooperación internacional dan frutos por un periodo de tiempo considerable, y observan cierta coherencia se puede hablar de un régimen global de prohibición: "If ... the activity becomes the subject of criminal laws and police action throughout much of the world, and international institutions and conventions emerge to play a coordinating role ... a global prohibition regime now comes into existence. Although social pressures on all states to acknowledge and enforce the regime's norms are quite powerful, the regime proponents must contend with the challenges of deviant states that refuse to conform to its mandate, weak states that formally accede to its mandate but are unable or unwilling to crack down on violators within their territory, and dissident individuals and criminal organizations that elude enforcement efforts and continue to engage in the proscribed activity."¹⁹⁷

El régimen de prohibición de drogas, tanto en su nivel nacional como internacional obedeció a una serie de factores que jugaron un papel fundamental en el origen, desarrollo y perfeccionamiento. El conjunto de actores nacionales e internacionales, y una buena dosis de historia, intervino para que dicho régimen se consolidase exitosamente. El régimen primero impone un control a su comercio y uso a nivel estatal en Estados Unidos, después alcanza el nivel federal, controlando dichas sustancias (Food and Drug Act of 1906), posteriormente cabildea a nivel internacional convocando a reuniones para discutir la materia. Por

¹⁹⁶ Ethan A. Nadelmann, *op. cit.*, p. 481

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 485

último, logra establecerse un consenso internacional sobre los principios, normas, procedimientos e instituciones que se encargarán de las drogas.

En un principio, el pobre desarrollo de las comunicaciones y el inmenso poder del Estado sobre sus variables económicas, políticas y sociales y las modestas cantidades de demanda y oferta de drogas no pondrían en entredicho la viabilidad del joven régimen global de prohibición de drogas ilícitas. En contraparte, a finales de siglo, este régimen tendría serios retos para poder siquiera imaginar su viabilidad. Como sostiene Stephen Flynn "Dado que la aplicación de los controles dependía del poder y la legitimidad de las autoridades estatales, los primeros pasos encaminados a desarrollar un régimen mundial de prohibición desplazaron el narcotráfico, la producción y el consumo hacia lugares donde la soberanía del Estado era débil o inexistente."¹⁹⁸ El régimen se enfrenta a uno de los retos mayores para subsistir: la debilidad de las estructuras estatales no sólo producto de sus deficiencias históricas, sino por la erosión que le ha ocasionado los procesos de globalización.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Stephen E. Flynn, "Erosión de la Soberanía y la incipiente globalización del narcotráfico," en Colin M. MacLachlan (ed.), *El narcotráfico, El estado de la industria ilegal de drogas hoy y las implicaciones para el futuro*, p. 53.

¹⁹⁹ Anthony Giddens ha definido a la globalización como "la intensificación de las relaciones sociales en escala mundial que ligán localidades distantes de tal manera que los acontecimientos de cada lugar son modelados por eventos que ocurren a muchas millas de distancia y viceversa. Este es un proceso dialéctico porque tales acontecimientos locales pueden desplazarse en dirección inversa a las relaciones muy distanciadas que los modelan. La transformación local es tanto un parte de la globalización cuanto la extensión lateral de las conexiones sociales por medio del tiempo y el espacio. Así, quien quiera que estudie las ciudades hoy en día, en cualquier parte del mundo, está consciente de que lo que ocurre en una vecindad local tiende a ser influido por factores -tales como el dinero mundial y los mercados de bienes- que operan en una distancia indefinida de la vecindad en cuestión" Anthony Giddens, *As consecuencias da modernidade*, Sao Paulo, Editora Unesp, 1991, p. 69-70, citado por Octavio Ianni, *Teorías de la Globalización*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1996, p.163.

Sin embargo, Nadelmann asegura que el surgimiento y consolidación de dicho régimen no puede explicarse exclusivamente por los reclamos de las sociedades sobre el abuso de drogas, ya que su consumo era visto como una cosa normal, sobre todo en sociedades como la inglesa o la estadounidense: "The introduction of prohibition laws, moreover, often followed rather than preceded significant decreases in consumption -decreases that resulted from a decline in the incidence of iatrogenic addiction as the medical profession recognized the dangers of these drugs and as new therapeutic drugs were devised, and stances, and the institution of nonprohibitive government measures such as labeling requirements on patent medicines. *Nor can the vigorousness with which the U.S. government has pursued the creation of a global drug prohibition regime be explained solely by the desire to better restrict the export of drugs to the United States.*"²⁰⁰

¿Qué pretende implicar el autor al afirmar lo anterior? Parece que sugiere que hubo "razones de fondo" para tomar el liderazgo en la promoción internacional de un consenso sobre la necesidad de prohibir las drogas. Para Nadelmann, el éxito de Estados Unidos en la globalización de su política prohibición de drogas fue resultado de la ausencia de una oposición poderosa a ello y la existencia de un conglomerado de grupos de interés que luchase contra tales intentos. Esto, dice el autor, no fue lo que ocurrió en las primeras décadas del siglo cuando Estados Unidos y otros pocos países intentaron establecer un régimen de prohibición para el alcohol.²⁰¹ La reacción internacional a dicha intención y el arraigo de su consumo en prácticamente todas las sociedades del mundo, hizo imposible que se tuviere el mismo resultado que con las drogas.

²⁰⁰ Ethan A. Nadelmann, *op. cit.*, p. 505 (énfasis añadido)

²⁰¹ *Ibid.*, p. 509

Como atidanamente lo apunta Nadelmann, "alcohol was legitimized in good part by the fact that it could be produced and consumed in the great majority of societies, and tobacco and alcohol (as well as coffee) gained legitimacy because their use was successfully integrated into key social functions in diverse societies before global society had advanced to the point of being able to construct an international prohibition regime. Cannabis, cocaine, and the opiates, by contrast, did not have time to be integrated into many societies before those opposed to their use were able to mobilize an international regime to restrict or prohibit their distribution and use."²⁰²

Fuere este último factor, o la intención de Estados Unidos de construir un liderazgo en el exterior, en la diplomacia y en los foros mundiales o su necesidad de tener un instrumento de presión exterior basado en valores morales y difícilmente cuestionable, lo cierto es que fueron un detonante y posteriormente su principal defensor.

2.5.3 La prohibición como instrumento de política exterior La retórica de la prohibición

No siempre el régimen global de prohibición permaneció inerte a otras "causas" estadounidenses. El protagonismo de algunos líderes morales²⁰³ empezó a declinar a partir de la profundización y consolidación del proceso por el cual los órganos del Estado combatían al "demonio" de las drogas. Su lugar sería ocupado por líderes de la burocracia encargada de dicha misión, añadiendo algunos otros

²⁰² *Ibid.*, p. 511

²⁰³ Me refiero al liderazgo que prevaleció en los Estados Unidos desde finales del siglo XIX y principios del XX, vinculados a las Temperance Associations y al papel de dicho liderazgo en el caso de Las Filipinas.

elementos de gran interés estratégico como el comunismo. El punto culminante de la contaminación que sufrió el manejo del régimen global de prohibición fue durante el periodo más álgido de la Guerra Fría (1951-1962), y abrió el camino para que Harry Anslinger, el comisionado del Federal Bureau of Narcotics (FBN) de 1930 hasta 1962, sugiriere una alianza maléfica entre el comunismo y el narcotráfico.

Debilitado por el monitoreo que realizaba de las comunicaciones de varias figuras públicas, Anslinger, ya despedido del FBN se lanzó a las tribunas diplomáticas, denunciando lo que él llamaba la "alianza maléfica de los narcotraficantes con los gobiernos comunistas". Anslinger se vio forzado a renunciar por su edad pero sobre todo por el daño a la imagen pública del gobierno de Kennedy, a partir de su asedio al más acérrimo crítico de Anslinger: "Alfred Lindesmith, since the 1930s, and after the publication in 1962 of the anti-Anslinger book, *Drug Addiction: Crime of Disease?*, the FBN investigated both Lindesmith and the Indiana University Press. This investigation of an author and publisher who had broken no drug laws outraged members of the Kennedy administration, and the Treasury Department began to monitor Anslinger's actions very closely. In September, 1962, Anslinger officially left his position, but he continued his Communist narcotics trafficking rhetoric from his United Nations post."²⁰⁴

No sería ni el único actor ni la primera vez que se utilizaba a la lucha contra las drogas como un instrumento de descalificación moral para el que no gozaba del agrado de Estados Unidos. Anslinger, responsabilizó en los años cincuenta al

²⁰⁴ Douglas Clark Kinder, "Nativism, Cultural Conflict, Drug Control: United States and Latin American Antinarcotics Diplomacy through 1965", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, p.24

gobierno de la República Popular de China, "como el punto de origen de la heroína que ingresaba a Estados Unidos, lo cual reiteró ante las Naciones Unidas, a pesar de que las investigaciones probaron que quienes se encontraban detrás de su producción y distribución eran chinos nacionalistas. Cuando se aprobó la Convención Única sobre Estupefacientes en 1961 formaba parte de la delegación norteamericana de la ONU. Su éxito para imponer a nivel internacional sus puntos de vista sobre la marihuana tuvo mucho que ver con la respuesta que recibió de integrantes de la profesión médica así como de funcionarios de otros países."²⁰⁵

Aunque si bien el manejo de la lucha contra el narcotráfico y su vinculación deliberada con el comunismo con el fin de debilitar regímenes no aliados de Estados Unidos, no constituyó una política sostenida, su aparición en la agenda de política exterior de Estados Unidos fue recurrente. Al terminar la Guerra Fría, sería imposible seguir sosteniendo dicha vinculación, pero lo cierto es que buena parte del sistema de inteligencia estadounidense dedicado a vigilar cualquier actitud o acción manifiesta que tuviere connotaciones políticas, quedaría intacta y por ello lista para nuevas directrices.²⁰⁶

²⁰⁵ Rosa del Olmo, *op. cit.*, p. 26

²⁰⁶ No existe aún un estudio que haga un análisis de la reestructuración de la inteligencia estadounidense (civil o militar) después del fin de la Guerra Fría y mucho menos su proceso de "reciclaje" a propósito de nuevas prioridades o nuevas misiones, sobre todo en relación con el narcotráfico. Sin embargo, es de destacar que al menos el presupuesto dedicado a la lucha contra el narcotráfico aumentó significativamente con la Caída del Muro de Berlín.

2.5.4 El régimen global de prohibición. Evolución y estado actual¹

Este régimen cuenta con varios instrumentos legales para hacer efectivo el compromiso de erradicar el uso indebido de drogas de los países miembros de las Naciones Unidas. La *Convención Internacional del Opio* de 1912 (ratificada por México hasta 1927), producto de las conferencias internacionales previas constituyó el primer instrumento legal multilateral en el marco del régimen global de prohibición que reguló principalmente el transporte de opio y cocaína. Le sigue la *Convención para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Drogas Estupefacientes y Protocolo de Firma* de 1931 (ratificada por México en 1932) y la *Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes Nocivos y Protocolo de Firma* de 1936 (ratificada por México en 1955).

El *Protocolo que Enmienda la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Peligrosas* de 1946 (adoptado por México en 1955) y el *Protocolo que Somete a Fiscalización Internacional a Ciertas Drogas No Comprendidas en el Convenio del 13 de julio de 1931 para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Estupefacientes* fueron los preámbulos para que en 1961, se adoptara en el seno de las Naciones Unidas la *Convención Unica sobre Estupefacientes* la cual aboga y sustituye las convenciones de 1912, 1931 y del Acuerdo de 1925, 1931, los protocolos de 1946, 1948 y de 1953.

La Convención de 1961 significó la continuidad de los acuerdos heredados de la Sociedad de las Naciones por las Naciones Unidas: "Tras de adoptar acuerdos

²⁰⁷ Para un análisis detallado, comparativo y que incluye una valoración de la evolución que han tenido las normas propias del régimen global de prohibición ver Rodrigo Labardini, "El Sistema Internacional de Fiscalización de Estupefacientes", en *El Foro*, Órgano de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C. México, D.F., II semestre de 1998. (en prensa).

adicionales para reducir la producción ilegal de opio en el mundo, en 1961, la Asamblea General aprobó una Convención Unica, que resumía las principales regulaciones internacionales adoptadas hasta esa fecha. La Convención de 1961 fue planeada para eliminar la oferta de narcóticos, mientras pasaba por alto el papel del consumo ... La Convención no establecía ningún tipo de sanción penal para el consumo de narcóticos; por lo contrario, adoptó un régimen notablemente tolerante para los consumidores de narcóticos."²⁰⁸

Existe a su vez un *Convenio sobre Substancias Sicotrópicas de 1971* (México lo ratificó en 1975) y el *Protocolo de Modificación de la Convención Unica sobre Estupefacientes de 1972* (ratificado por México en 1977).²⁰⁹ En opinión de Miguel Ruiz Cabañas, los instrumentos de 1961 y el de 1972 "consolidaron un régimen internacional con dos características principales: primera, una separación conceptual de la oferta y la demanda, que son consideradas como fenómenos separados y no como elementos funcionales dentro de un solo mercado; segundo, la represión de la oferta y la tolerancia de la demanda, que tienden a producir un artificial alza de los precios...las obligaciones impuestas por la convención a los países productores de droga no están en proporción con las obligaciones de los países consumidores...los principales costos del régimen internacional del control de la droga caen sobre los hombros de las naciones productoras y no de los países consumidores."²¹⁰

Esto significó una piedra angular para la consolidación del régimen global de prohibición "Today, the vast majority of states count themselves as members of the

²⁰⁸ Miguel Ruiz-Cabañas I., "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias", en Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, p. 209

²⁰⁹ Para información más detallada de las Convenciones, Protocolos y Acuerdos ver Secretaría de Relaciones Exteriores, *México: Relación de Tratados en Vigor*, 1996, 479 p.p.

²¹⁰ Miguel Ruiz-Cabañas I., *op. cit.*, p. 210

global drug prohibition regime. Almost all have now ratified the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs, and approximately ninety have signed successor, the 1971 Convention on Psychotropic Substances. The production, sale, and even possession of cannabis, cocaine, and most opiates hallucinogens, barbiturates, amphetamines, and tranquilizers outside strictly regulated medical and scientific channels are now punished with criminal sanctions in virtually every nation: criminal justice agencies in most countries are deeply involved in investigating and prosecuting drug law violations; and even the rethoric of the "war on drugs" has been globalized. The processes by which this regime has evolved must be understood as a confluence of the perceptions, interests, and moral notions among dominant sectors of the more powerful states along with the exceptional influence of American protagonists in shaping the regime according to their preferred norms."²¹¹

Sin embargo, fue la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas* de 1988, ratificada por México en 1989. la heredera de los distintos instrumentos jurídicos para el combate a las drogas ilícitas, la cual descansa en "la noción del control único que los Estados tienen en el interior de sus fronteras en ejercicio de sus jurisdicciones [con] facultades no compartidas con otros sujetos de derecho internacional, para perseguir y castigar en forma autónoma las actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico."²¹²

Producto de la Conferencia de Naciones Unidas para la Adopción de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, celebrada en Viena del 25 de noviembre al 20 de diciembre de 1988, adoptada para

²¹¹ Ethan A. Nadelmann, *op. cit.*, p. 503

²¹² Rodrigo Labardini, *opus citatus*.

"afectar a los narcotraficantes en lo que más precian: privándolos de los frutos del narcotráfico y limitando sus movimientos",²¹³ dicha Convención aporta al régimen global de prohibición la posibilidad de investigar, congelar y confiscar los frutos derivados del narcotráfico y faculta a los tribunales para facilitar o decomisar registros bancarios, financieros o comerciales. Además busca impedir el refugio para narcotraficantes mediante su extradición, la asistencia jurídica entre los Estados y la transferencia de los procedimientos en la persecución de los individuos, comprometiéndolo a las partes a eliminar o reducir la demanda interna de estupefacientes.²¹⁴

Un aspecto importante de la Convención de 1988, es que precisa las funciones y facultades de la Comisión de Estupefacientes y de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. En junio de 1998, durante el XX Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, se adoptaron 5 declaraciones y 2 planes de acción, con el efecto de establecer mecanismos que ayuden a luchar efectivamente contra el narcotráfico y los nuevos fenómenos que lo acompañan como el lavado de dinero, el tráfico de armas de fuego y los precursores químicos.

²¹³ *Ibidem*

²¹⁴ *Ibidem*

2.5.5 Sistema de fiscalización global

Como se ha descrito, el régimen global de prohibición de drogas ilícitas cuenta con un sistema de fiscalización que monitorea los avances y el desarrollo de la lucha que cada país realiza en la materia. Sin embargo, existen patrones que son recurrentes, como el énfasis que desde el principio puso Estados Unidos²¹⁵ en la oferta como el origen del problema del abuso de drogas.

Desde el principio, el régimen global de prohibición de drogas estableció a la oferta como el principal problema a resolver, matizándose en la Convención de 1961 y el Protocolo de 1972. Dicho acento, dio como resultado un recurrente interés por el lado de la demanda: "La comunidad internacional advirtió que, aunque se evitase la desviación de drogas de conductos lícitos y aunque se reforzase y coordinase la lucha contra el cultivo, la producción, la fabricación y el tráfico ilícito de drogas, quedaría sin resolver el problema de la persistencia de la demanda. Si no se consiguiera reducir la demanda indebida de drogas, la limitación de la oferta ilícita de drogas no tendría éxito más que temporal o parcialmente ... la JIFE ha considerado que los programas de reducción de la demanda son en la actualidad un elemento clave del combate contra el uso indebido de drogas, de igual importancia que las medidas de reducción de la oferta."²¹⁶

²¹⁵ "por instancias de Estados Unidos, la Convención Internacional del Opio de 1912 formuló por primera vez los principios fundamentales del régimen internacional de fiscalización de estupefacientes: 1) reservar y limitar la producción y consumo de estupefacientes exclusivamente para fines medicinales y científicos, lo que derivó en 2) establecer un régimen de prohibición contra la producción, distribución y venta no autorizadas del estupefaciente. Originalmente restringido al opio, en posteriores convenciones se extendió a otras drogas." ver Rodrigo Labardini, opus citatus

²¹⁶ Rodrigo Labardini, opus citatus

Aunque la Convención de 1988 contiene disposiciones específicas sobre reducción de demanda, "se ha discutido si se debería concertar una convención específica sobre reducción de la demanda o si se deberían modificar los convenios vigentes para lograr que los gobiernos se atengan en mayor medida a las estrategias de reducción de la demanda ... la JIFE no está segura de que se puedan acordar disposiciones convencionales específicas y universalmente vinculantes sobre reducción de la demanda, ni de que el tratado correspondiente fuese un instrumento adecuado para abordar el problema."²¹⁷

El estado actual del régimen global de prohibición y el sistema de fiscalización internacional de drogas ilícitas mantienen, si bien en últimas fechas se observa un acento en las opiniones sobre el problema central que es la demanda, dirigida su atención al problema de la oferta. Existen algunos cambios que a nivel hemisférico podrían marcar la pauta para un relajamiento de este acento.

²¹⁷ *Ibidem*

Recapitulación

El consumo de sustancias que alteran la conducta y que ayudan a controlar enfermedades, ha sido usado desde tiempos remotos por distintas culturas de la humanidad. El desarrollo de sistemas de intercambio de bienes entre distintas regiones del planeta, puso dichas sustancias a disposición de prácticamente cualquier individuo del mundo.

El impacto que generan en sociedades distintas al lugar de origen de dichas sustancias provoca inicialmente su control y después su prohibición. Las regiones destinatarias y no productoras generaron un esquema prohibicionista y punitivo que puso énfasis en la oferta y no en la demanda, transfiriendo las principales funciones para el sostenimiento de dicha prohibición al Estado y a sus órganos de control como la política exterior, su sistema de justicia y su policía.

Antes de que se convirtiera en una amenaza real a la supervivencia de su Estado, Estados Unidos construyó un consenso internacional sobre la necesidad de controlar, prohibir y enjuiciar a individuos que masivamente distribuyeran - inicialmente-, opio, heroína, cocaína y marihuana. Más tarde, ampliarían la prohibición a diversas sustancias como las anfetaminas y demás sustancias que, a la luz de los adelantos científicos aplicados a la medicina fueran teniendo el mismo uso que las primeras propiamente dichas.

Los grupos prohibicionistas estadounidenses fueron un factor determinante para el desarrollo del consenso nacional e internacional sobre la necesidad de controlar y prohibir sustancias usadas indebidamente y su comercio intrarregional. Debido a la fuerza política de dichos grupos y a las características propias del sistema

político estadounidense²¹⁸ pudieron presionar a la coalición política del Presidente William Howard Taft (1909-1913)²¹⁹ para que interna y externamente el gobierno de Estados Unidos estableciera compromisos legales de los demás países para prohibir el abuso y tráfico de dichas sustancias.

El control del narcotráfico permaneció inhibido en buena medida por la existencia de otras prioridades tanto en la agenda nacional e internacional y no fue sino hasta el relajamiento de las tensiones Este-Oeste y el advenimiento del fin de la Guerra Fría, así como el aumento exponencial del consumo de drogas en Estados Unidos (en buena medida producto de los conflictos armados Este-Oeste y la "crisis cultural" de los sesentas) y los países industrializados, que la "guerra contra las drogas" se recrudeció.

El régimen internacional de prohibición nace en 1909, y el tratamiento del narcotráfico como un *affaire d'Etat* inicia formalmente en 1971, cuando el Presidente Richard Nixon (1969-1973) declara la "guerra contra las drogas" y lo considera como asunto de seguridad nacional, lo que, en la tradición

²¹⁸ Hay que recordar que, a diferencia de las características corporativas de los sistemas políticos latinoamericanos, el estadounidense se ha caracterizado en su desarrollo histórico por la relación recíproca entre el poder público y la sociedad. La presión que puede ejercerse en un sistema no hegemoníamente corporativo por parte de un grupo de presión o de interés como el estadounidense puede magnificarse a niveles considerables a diferencia de un sistema corporativo tradicional, en donde un grupo es simplemente "cooptado" para usufructo político del gobierno y del Estado. Ver, James M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977; Matilde Luna y Ricardo Pozas H., *Relaciones corporativas en un período de transición*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1992, 275 p.p. y Oscar Oszlak, *Teoría de la Burocracia Estatal*, Paidós, 1984, 482 p.p.

²¹⁹ Nadelmann advierte que "In the American-occupied Philippines, for instance, Governor Taft favored a pragmatic plan to reinstitute the legal opium control system that had earlier been devised by the Spaniard, but the plan was blocked when a leading moral entrepreneur, Reverend Wilbur Crafts, head of the International Reform Bureau in the United States, mobilized vigorous opposition to it." Ver Ethan A. Nadelmann, *op. cit.*, p. 506

estadounidense constituye una amenaza para la supervivencia y reproducción del Estado.

Aunque el narcotráfico tradicionalmente figuró en la agenda de la política exterior de Estados Unidos durante buena parte del siglo XX, no es sino hasta el declive de la Unión Soviética que el narcotráfico surge como pretexto para presionar políticamente a los gobiernos establecidos de los países productores o que forman parte de la "cadena" del narcotráfico. Igualmente, esta presión convierte *de facto* al narcotráfico y su tratamiento diplomático, en un instrumento *más* de la política exterior estadounidense. En tanto que, como se ha demostrado, el problema de las drogas fue visto desde el principio por la sociedad estadounidense como un problema *ajeno*, esto determinó que la lucha contra las drogas, en su producción y consumo, fueren sujeto de política exterior antes que interior y que, junto con ello, el fundamento moral del problema quedara totalmente rebasado por elementos estrictamente políticos.

Por tanto, una sucesión de hechos históricos determinaron que el control internacional del narcotráfico quedara sujeto a criterios políticos, diplomáticos y policíacos, todos ellos elementos de control del Estado y directamente relacionados con el estado de derecho, la ley y la justicia.

Ahora bien, el estado actual del problema que nos ocupa presenta algunas características que, en el corto plazo hacen difícil si no imposible, el éxito de los objetivos que toda estrategia antidrogas a nivel nacional, bilateral y multilateral, presenta. El ambiente eminentemente político en el que se desenvuelve la efectividad del cumplimiento del régimen global de prohibición del uso indebido

de estupefacientes genera un *impasse* de riesgos, costos y beneficios políticos,²²⁰ un ciclo perverso que difícilmente impacta los resultados finales de los propósitos de dicho régimen.²²¹

La "certificación"²²² un instrumento del Congreso estadounidense para medir la efectividad de la lucha contra las drogas de los países involucrados directamente en la "cadena internacional del narcotráfico" se otorga, cuando la coyuntura se torna excesivamente política en última instancia, por "interés nacional", lo que en definitiva constituye un interés por antonomasia político. El sostenimiento del esquema punitivo interno estadounidense, y con consecuencias internacionales directas, no puede abandonarse por la legitimidad que dentro del discurso político estadounidense otorga (capital político valioso para cambiar el curso de una elección para congresista); el poder acumulado de los carteles transnacionales de la droga, inmenso poder producto de las características ilícitas (uso de la violencia, violación sistemática de la ley), de valor acumulado (a mayor prohibición y dificultad para el comercio, mayor costo del producto y por tanto mayor acumulación de recursos económicos), y del esquema punitivo (persecución nacional e internacional de consumidores masivos y traficantes, conflicto abierto

²²⁰ De hecho no es difícil considerar dicho *impasse*, desde una perspectiva histórica de amplio alcance, como un periodo de transición (a una etapa de progresiva despolitización del problema global de las drogas) y un cambio en el régimen global de prohibición hacia la demanda.

²²¹ "Over the years, the tenor of the debate has shifted, the foreign and domestic targets have been slightly altered, and the rate of escalation has varied. But the basic approach to the drug war remains the same and the cycle of failure and escalation continues. The more U.S. policy encourages the eradication of coca crops in the Andes, for example, the more peasants simply expand production in new areas -yet time and again, drug-enforcement officials have responded by intensifying crop eradication. The result of closing one trafficking route into the United States has been the creation of new routes and more inventive smuggling techniques -yet somehow policymakers believe that more money and greater determination are the solution. The more dealers are locked up, the more potentially jailable dealers there seem to be -yet the official response is simply to build more prisons for more people arrested on drug charges." Ver Eva Bertram (et. al.), *Drug War Politics: the price of denial*, p. 5

²²² Aunque no he mencionado siquiera el término, abundaré en el durante el análisis histórico de la relación México-Estados Unidos en materia de control del narcotráfico en el capítulo III.

con jurisdicciones nacionales); todos ellos elementos eminentemente políticos hacen inviable una salida del *impasse* existente hacia mayor o menor politización y por tanto el cumplimiento y viabilidad del actual régimen global de prohibición de uso indebido de sustancias.

Cuando los costos para sostener al régimen global de prohibición sean evidentemente más altos que las ganancias que se obtengan, quizá adquiera fuerza en la opinión pública de Estados Unidos y otros países el desmantelarlo. Sin embargo, la duración del periodo que efectivamente demuestre los altos costos y los escasos resultados de dichos esfuerzos puede prolongarse por mucho tiempo, en la medida en que el consenso internacional y la política del gobierno de Estados Unidos en la materia invoquen los principios morales bajo los cuales se sustenta, en última instancia el régimen.²²³

²²³ No es del todo aventurado pensar en una movilización de las sociedades y en especial de la sociedad estadounidense para obligar al gobierno a dar un cambio en la estrategia para combatir el abuso de drogas. Como botón de muestra, a principios de 1997, un incidente en el que un joven pastor en Arizona fue muerto por un grupo de militares designados en la frontera para apoyar la lucha antinarcótics, propició la movilización de la comunidad local y nacional, al grado de que las operaciones militares en la frontera fueron detenidas y desde círculos oficiales se admitió que la presencia del ejército de Estados Unidos en la frontera sería "replantada".

CAPÍTULO 3. NARCOTRÁFICO Y COOPERACIÓN ANTINARCÓTICOS BILATERAL (1909-1998): ANTECEDENTES, ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS

3.1 Breve descripción de los elementos dominantes para el análisis de las relaciones políticas entre México y Estados Unidos

La relación entre México y Estados Unidos difícilmente puede ser comparada con otra en el mundo. Las disparidades y diferencias que distinguen a ambos países en cuestiones políticas, militares, económicas y culturales vuelven a dicha relación un reto intelectual pero esta misma excepcionalidad también opera en su contra. Los instrumentos tradicionalmente utilizados para explicar la relación entre dos países cualesquiera parecen no adaptarse a las circunstancias que nos ocupan.

La excepcionalidad de la relación influye para que su análisis, en materia de narcotráfico y cuestiones legales, ponga a seria prueba y en entredicho, sobre todo a la luz de las acciones unilaterales tomadas por Estados Unidos, un principio ordenador fundamental del derecho internacional: la igualdad jurídica de todas las naciones.

Esta relación presenta grandes dificultades y retos. Estados Unidos cuenta con una enorme estructura burocrática al interior y al exterior de su territorio para dar cumplimiento a sus leyes. Si bien en teoría la igualdad persiste, en la práctica las disparidades de recursos con que cuentan los sistemas de procuración de justicia de ambos países generan importantes problemas de carácter político y de seguridad nacional.

Esto se evidencia con la historia del narcotráfico en la relación entre los dos países, y la historia general de cada país y su relación con el otro, desde su nacimiento como naciones. La historia de la relación entre México y Estados Unidos y más aún, la historia nacional de ambos países, encuentra en el narcotráfico un problema más en el que refleja muchos de sus puntos de vista y de sus tradiciones políticas y jurídicas.

Junto con las diferencias producto de la historia, se enfrentan sistemas jurídicos con tradiciones distintas. El sistema jurídico mexicano basa su funcionamiento en la existencia de normas y principios estáticos (que son modificados con grandes esfuerzos y después de bastante tiempo). El estadounidense halla en la jurisprudencia el principal origen de su diaria evolución, legitimidad y reafirmación político-judicial de la ley y de su desarrollo.

No es fácil enfrentarse además, con un sistema policial y de inteligencia preparado durante más de cuatro décadas para contener la influencia política, económica, militar e ideológica de la Unión Soviética y que puede volcarse al tema del narcotráfico. La herencia de dicha contención y de su victoria final a favor de Estados Unidos, dejó intacta esa superestructura global policial de información y de enormes recursos materiales y humanos.

Si bien la realidad actual constriñe a ciertos límites la relación de ambos países en materia de narcotráfico, quizá no haya otro tema en el que a diferencia de otros, se presenten con tal frecuencia hechos repetidos, errores vueltos a cometer, acciones presentadas como novedosas tomadas hace décadas, en fin, cuestiones, ejemplos,

que una y otra vez nos hacen preguntarnos el objetivo de la historia y su mera existencia.²²⁴

La frase atribuída al filósofo estadounidense de origen español Jorge Santayana según la cual "todo aquel que ignore la historia, se encuentra decididamente condenado a repetirla," parece ser más que idónea para el tema de control del narcotráfico. La historia de la lucha contra las drogas entre ambos países es una sucesión de hechos que más que hablarnos sobre el pasado distante, nos ejemplifica el presente.²²⁵ Algunos hechos simplemente se repiten, otros se superponen, otros más desarrollan una dinámica que, aunque con ciertas características originarias, difiere considerablemente de lo que "una vez era." Como afirman Zimring y Hawkins: "The amnesia that seems to affect political leaders in regard to drug control is also evident in the executive branch of government generally and in a wide variety of policymaking commissions and committees. Most often, the reports of task forces and commissions are sufficiently arcane and bureaucratic in tone to assume that they will be of interest only to

²²⁴ A propósito del ambiente en el que se desenvuelve el debate en Estados Unidos se ha señalado que "The debate is polarized and simplistic, often phrased in terms of good versus evil, prohibition versus a free market, individual blame versus social causation. Politicians look for quick-fix solutions; many seem addicted to the idea of the drug war itself. People who want to open or expand the debate are delegitimized: there is a tendency to shoot the messenger rather than to analyse the message carefully. At home and abroad, the official response to failure has commonly been one of more fear, with calls for more force and more punishment." Ver Eva Bertram (et. al.), *Drug War Politics: the price of denial*, p. X

²²⁵ Carlos Pereyra ha señalado que, "si bien para todo fenómeno social el conocimiento de sus orígenes es un momento imprescindible del análisis y un componente irrenunciable de la explicación, ésta no se agota aquí: saber cómo algo llegó a ser lo que es no supone todavía reunir los elementos suficientes para explicar su organización actual. Ninguna respuesta a las preguntas que hoy pueden formularse respecto a la situación presente es posible en ausencia del saber histórico. Mientras más confusa y caótica aparece una coyuntura dada, más contundente es el peso de la investigación histórica en el esfuerzo por despejar tales caos y confusión. Guardar distancia conveniente para no extraviarse en la *obsesión de los orígenes*, no impide admitir que sólo es posible orientarse en las complicaciones del periodo contemporáneo a partir del más amplio conocimiento del proceso que condujo al mundo tal y como hoy es." Ver Carlos Pereyra, "Historia, ¿Para qué?", en Carlos Pereyra (et. al.), *Historia ¿Para qué?*, Siglo XXI editores, México, 1980, p. 20-21

sucesor task forces and commissions dealing with the same topic. What is striking in regard to drug control is that previous governmental analyses of the problem seem not even to be of interest of those in charge of formulating and rationalizing subsequent government policy."²²⁶

La revisión de la historia de la relación entre ambos países en materia de lucha contra el narcotráfico es de primerísima importancia toda vez que, como se vio en el capítulo anterior, muchas de las condicionantes de la realidad actual se explican por hechos sucedidos en el pasado.

Para muchos, el problema del narcotráfico entre ambos países y algunos de sus elementos más irritantes, son fenómenos relativamente recientes. La mayoría de los estudios mexicanos sobre el narcotráfico suelen dar una revisión "a vuelo de pájaro" sobre lo que ha sucedido. Algunos trabajos simplemente vuelven la mirada hacia 5 o máximo 10 años atrás.

Pero tampoco la revisión de la historia ofrece todas las respuestas que pudiéramos desear. Más que respuestas, lo que ofrece son certidumbres y claves respecto a la forma de actuar en una u otra situación específica. El conocimiento de la historia además otorga una ventaja adicional incuestionable: la certidumbre de que no todo fenómeno es nuevo, la posibilidad de que no nos tome por sorpresa cualquier eventualidad. Pero así como el conocimiento de lo pasado, el proceso político que prácticamente a lo largo de un siglo ha implicado el control del narcotráfico supera también el conocimiento de la historia.

²²⁶ Zimring, Franklin E. y Hawkins, Gordon, *The search for rational drug control*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 48

3.2 Elementos descriptivos generales de las fases del desarrollo histórico del del control del narcotráfico en la dimensión México-Estados Unidos

3.2.1 Primera Fase. La construcción del régimen punitivo mexicano (1909-1948)

3.2.1.1 El periodo revolucionario y la política de reconocimiento de gobiernos

El inicio de las gestiones de Estados Unidos por construir un consenso internacional en torno a la necesidad de controlar y en algunos casos prohibir el uso indebido de sustancias tomó a México por sorpresa. En una etapa de intensos y profundos cambios, México acababa de ser sujeto de la primera crisis económica mundial del siglo XX (1906-1909), contaba con grandes desigualdades económicas y sociales y tenía un régimen anquilosado en formas tradicionales de poder político.

Como en múltiples ocasiones se ha señalado, parecía que todo marchaba correctamente y en especial con Estados Unidos. A principios de 1908, en entrevista concedida al redactor del *Pearson's Magazine* James Creelman, Porfirio Díaz "hombre fuerte" de México desde 1877, sostendría que, "He esperado con paciencia el día en que la República de México esté preparada para escoger y cambiar sus gobernantes en cada periodo sin peligro de guerras, sin daño al crédito y al progreso nacionales. Creo que ese día ha llegado ..." ²²⁷ Aunque Díaz se refiriere a los mexicanos, parece ser que Washington coincidiría plenamente con

²²⁷ Jesús Silva Herzog, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, Tomo II (Los antecedentes y la etapa maderista), Fondo de Cultura Económica, México, 1960, p. 72

Díaz. Tiempo después de llevada a cabo dicha entrevista por un hombre de confianza del Presidente estadounidense Taft y de su Secretario de Estado Knox, se generarían algunos planes para poner en práctica los deseos de Díaz. A petición de su Embajador Henry Lane Wilson se propondría "apoderarse de una parte del territorio y conservarlo o derrocar al régimen de Madero."²²⁸ Los tres mencionados acordarían "subvertir el gobierno de Madero. Para este fin utilizarían la amenaza de la intervención, promesas de puestos y honores y soborno directo en efectivo."²²⁹

La política de Estados Unidos hacia México durante todo el movimiento revolucionario, pero sobre todo durante el gobierno de Francisco I. Madero (octubre 1911-febrero 1913), constituiría la piedra de toque de toda facción revolucionaria en aquellos tiempos: el reconocimiento (y el correspondiente apoyo material) de Estados Unidos. Parece ser que la debilidad de los gobiernos establecidos influirían directamente en las victorias diplomáticas y políticas de Estados Unidos en el periodo. Estas victorias valen también en la intención de Estados Unidos de controlar el narcotráfico.

Como consecuencia del incremento de consumo en algunos estados del norte, el gobierno de Díaz promovió la reforma constitucional del 12 de noviembre de 1908 que facultaban al Congreso de la Unión para dictar normas en materia de salubridad general de la República. Sin embargo, dicha reforma quedaría prácticamente en el olvido. La presión para regular las drogas vendría con fuerza del exterior.²³⁰

²²⁸ Cfr. Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1990, p. 43

²²⁹ *Ibid.*, p. 43

²³⁰ ver Enciclopedia de México, Tomo 3, México, 1977, p. 955

A diferencia de otros países latinoamericanos, México padeció reiteradamente de la necesidad de contar con el apoyo de Estados Unidos no sólo por su cercanía sino por su condición revolucionaria. En este sentido, "Some have suggested that the Mexican government, unlike others in Latin America at the time, was in need of obtaining U.S. sympathy...vis-à-vis the Mexican Revolution, and it believed that a symbolic concession in the realm of drugs could pave the way for the settlement of more important matters."²³¹

3.2.1.2 Debilidad del gobierno federal y Estado de derecho

Pero además existía un factor que complicaba aún más la posición del gobierno central de México. Sobre varias regiones prácticamente no se tenía control y el poder del estado mexicano parecía no existir.²³² Esto es particularmente cierto para algunos de los estados fronterizos del norte como Sonora y Baja California, ésta última controlada por Esteban Cantú quien gobernó "a su manera" de 1914 a 1920.²³³

Quizá producto de tal situación y de la política de presión de Estados Unidos sobre cualquier gobierno establecido o que pretendiere hacerlo durante el periodo

²³¹ Toro, Celia, *Mexico's War on Drugs: causes and consequences*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1995, p. 6

²³² No es inusual encontrar que no sólo las leyes cambiaban de estado a estado, sino que de acuerdo con las simpatías de cada facción, las autoridades de cada estado producían la moneda con las características que más convenían a sus intereses.

²³³ "He dictated his own law and created an autonomous fief where he collected taxes and refused to use Mexican money. He declared Baja California neutral territory during the U.S. occupation of Veracruz in 1914 and again during Pershing's punitive expedition into Chihuahua ... A large part of Cantú's funds came from his illegal activities: prostitution, gambling, extortion, and the smuggling of opium, cocaine, and heroin. Most of these were supported by U.S. citizens." *Ibid.*, p. 9

revolucionario, México se compromete desde el principio a combatir el consumo, la producción y el tráfico de estupefacientes. Signatario de la Convención de Opio de 1912, acepta "imponer controles sobre el cultivo ilícito de opio en su territorio a fin de prevenir la exportación clandestina de esta droga y sus derivados. A principios de los años veinte, el Presidente Alvaro Obregón [1920-1924] prohibió la exportación de opio. Para 1931, México había prohibido las exportaciones de marihuana y heroína, y había firmado un acuerdo internacional que instaba a controlar el problema de las drogas en el lugar donde se originaba su producción. Durante [1936-1940] la preocupación estadounidense por los problemas internos de abuso llevó al gobierno de Washington a alentar a México para que adoptara una política restrictiva de control de narcóticos, semejante a la de Estados Unidos."²³⁴

El Código Sanitario del 8 de junio de 1926 incluyó una lista de las sustancias que consideraba como "drogas enervantes". El mismo código impuso restricciones al comercio, importación, exportación, elaboración, posesión, uso, consumo, adquisición, suministro o tráfico de cualquier tipo de drogas enumeradas por el propio Código.

Haciendo eco de sus compromisos internacionales, México fundamentó una serie de cambios en sus leyes internas. A partir de su adhesión a la Convención de La Haya en 1927, el gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928) firma un decreto "banning the export of heroin and marijuana ... and stricter penalties for

²³⁴ Richard B. Craig, "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales", en González, Guadalupe G., y Marta Tienda (comps.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 98

drug growers and manufacturers were established."²³⁵ Asimismo, introduce la tipificación de los "delitos contra la salud" contenidos en el código penal de 1931.²³⁶

3.2.1.3 Primicias de corrupción política y narcotráfico

El primer caso de importancia en el cual se aplican dichas leyes es el del Secretario de Gobernación de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), Carlos Riva Palacio,²³⁷ acusado de estar involucrado en el transporte de drogas ilícitas de México hacia territorio estadounidense. Como lo documenta Walker, "A report in the newspaper *Excelsior* on June 12, 1931 revealed the severity and extent of the situation. In a letter to the paper, the minister of government, Carlos Riva Palacio, announced his resignation, an action resulting from his alleged complicity in a smuggling operation which was introducing illegal drugs into Mexico and then transporting them to the United States ... There existed no certainty, however, that Riva Palacio was intimately connected with the smugglers. Others mentioned in connection with the operation were the president of the Federal District, the governor of San Luis Potosí, and also members of the staff of Rubio Ortíz."²³⁸ Aunque pueden aducirse razones de carácter político,²³⁹ lo cierto es que renunciaron varios

²³⁵ Toro, Celia, *op. cit.* p. 8

²³⁶ Samuel I. del Villar, "Perspectivas de control del mercado de narcóticos: México y Estados Unidos", en González, Guadalupe G., y Marta Tienda (comps.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 138

²³⁷ El general Carlos Riva Palacio luego de haber participado en el movimiento revolucionario, fue diputado (1922-1924), gobernador del estado de México (1925-1929), secretario de Gobernación (1929-1931) y, desde 1932, senador. En 1933 (terminó su gestión en 1934) fue electo como presidente del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y según Luis Javier Garrido, fue siempre considerado como uno de los hombres de confianza de Calles. Ver Luis Javier Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI Editores, México, 1982, p. 154

²³⁸ Walker, William O., *Drug Control in the Americas*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1989, (citado por Walker). p.79-80

²³⁹ Tzvi Medin afirma que "El motivo que llevó a Ortiz Rubio a exigir la renuncia de Riva Palacio fue de índole moral, pero poseía una indudable trascendencia política en lo que se refiere a su

prominentes miembros del gabinete presidencial, aunque tiempo después serían incorporados al aparato institucional del partido oficial.

A principios de la década de los treinta, se haría patente la necesidad de contar con mayor información para aclarar debidamente los casos de individuos involucrados en el tráfico de sustancias ilícitas. Acorde con esta situación, México y Estados Unidos concluyen en 1930 un acuerdo informal para el intercambio de información sobre tráfico de estupefacientes. Acorde con los nuevos acuerdos México solicitó a las autoridades estadounidenses permitiesen el cruce fronterizo de agentes mexicanos con el fin de cumplir las tareas. Sin embargo, "The State Department and Bureau of Narcotics turned down the request, although United States agents would continue to cross into Mexico with Anslinger's express approval."²⁴⁰ Para 1932 se firma un segundo acuerdo informal entre ambos gobiernos para el intercambio de información. El gobierno mexicano no solicitó el cruce de sus agentes. Se iniciaba de este modo la eterna historia de reciprocidad, ésta vez en lo relativo a la operación de agentes en territorio distinto de su superperiodidad.

Dichos acuerdos y la insólita cooperación en aquellos tiempos con Estados Unidos en la materia a nivel latinoamérica, era producto de la estrategia que desde entonces practicaría México, aunque tácitamente. Para Walker, México buscaba en primer lugar, "evitar que Estados Unidos realizara acciones punitivas en territorio mexicano, principalmente en estados fronterizos como Baja California, donde el

poder real como presidente de la República ... A Carlos Riva Palacio [se le permitió] salir a Europa [y] aprovechó la ocasión para llevarse consigo, sin devolverlo, el expediente del caso." Ver Tzvi Medin, *El minimato presidencial: historia política del maximato 1928-1935*, Ed. Era, México, 1988, p. 104-105

²⁴⁰ Nadelmann, Ethan A., *Cops across borders: The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1993, p. 95-96

propio gobernador Cantú monopolizaba el dinámico comercio de opio. Esta política de contención de la intervención estadounidense se reflejó también en la iniciativa del gobierno mexicano de firmar el primer convenio bilateral con Estados Unidos en el hemisferio para el control del narcotráfico, el cual establecía el principio de reciprocidad en acciones de persecución en caliente a través de la frontera."²⁴¹

Las autoridades de Estados Unidos no pasaron por alto dicha situación. Mostrando sensibilidad política y una rara comprensión sobre la coyuntura mexicana, el Embajador estadounidense en México, Josephus Daniels, amigo personal del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) "questioned the secrecy surrounding the presence of the Treasury agents in Mexico ...the ambassador doubted that the presence of agents in Mexico without the knowledge of the government there served any useful purpose and might offend the Mexicans."²⁴²

3.2.1.4 Primeras acciones de agentes estadounidenses en territorio nacional

En opinión de Walker, las actividades de agentes estadounidenses en territorio nacional podrían demostrar la insatisfacción de Estados Unidos con el cumplimiento de los acuerdos de 1930 y 1932, pero las autoridades mexicanas tenían una percepción diferente. Autoridades mexicanas establecieron contacto

²⁴¹ Guadalupe González González, "Régimen internacional y políticas nacionales de control de drogas: un análisis comparado de México y Colombia", en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian J. R. Stevenson (Coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996, p. 362 Hay que aclarar que la "persecución en caliente" o *hot pursuit* es un término establecido entre corporaciones policíacas para, en el curso de la persecución de un criminal, pueda seguirse a una aeronave, nave marítima o vehículo terrestre a fin de no perder la posibilidad de capturar a delincuentes.

²⁴² Walker, William O., *op. cit.*, p. 119-120

con Daniels ya que querían una reunión con agentes de Aduanas para llegar a acuerdos que permitiesen la entrada de agentes mexicanos a territorio estadounidense. El resultado fue el esperado: "Narcotic authorities rejected the proposal, just as they had turned down a similar request some years before. Border crossings by agents, it seemed, would remain a one-way proposition."²⁴³

Al parecer, las nuevas disposiciones legales mexicanas en materia de estupefacientes y la creciente presión de Estados Unidos fueron determinantes para que a inicios de la presidencia de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), se formase una comisión en la que participaron la Policía Judicial Federal y la entonces Policía de Narcóticos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Dicha comisión "elaboró un programa que pretendía lograr la coordinación de las diversas Secretarías de Estado para hacer una labor conjunta en las áreas de prevención, investigación y persecución de delitos en materia de narcotráfico."²⁴⁴

Además de unilateralidad, Estados Unidos emplazaría en territorio mexicano durante toda la década agentes antinarcóticos, del Tesoro y de Aduanas, así como funcionarios consulares haciendo acopio de información. Ethan A. Nadelmann, citando fuentes oficiales de la época, como mensajes entre consulados y la embajada de EUA en la Cd. de México describe sus tareas: "Their work often was undertaken discreetly, even covertly, with the Mexican government being kept in the dark about many of the Americans' antimuggling activities. Indeed, even the consular officials were not always notified of the agents' comings and goings."²⁴⁵ En opinión de Nadelmann, lo anterior tendría un efecto directo en la demostración

²⁴³ *Ibidem*

²⁴⁴ Enciclopedia de México, Tomo 3, México, 1977, p. 956

²⁴⁵ Nadelmann, Ethan A., *op. cit.*, p. 96

que ante el mundo, pero sobre todo ante su vecino, México quería hacer de su compromiso contra las drogas. El esfuerzo interno de México en este sentido: "played a significant role in Mexico's first major opium eradication campaign in 1938."²⁴⁶

3.2.1.5 Primeras campañas dirigidas al control del narcotráfico

Para 1938, México inicia su primer intento serio por controlar el mercado de drogas ilícitas proponiendo la creación de un monopolio para comprar y distribuir drogas: "This radical proposal from the Mexican federal narcotics service (the part of Mexico's department of health) to deal with drug smuggling and domestic use met with a U.S. embargo on all shipments of medical drugs to Mexico. The Mexican government dropped the proposal. However, the United States did not hesitate to ask Mexican authorities to allow for legal production of marijuana and opium poppy plants in 1940. Indian hemp (marijuana) was required to manufacture ropes, and morphine was needed for medical purposes; both were in short supply during World War II."²⁴⁷

Durante la Segunda Guerra Mundial, cuando las fuentes tradicionales de abastecimiento del tráfico ilícito de drogas (Francia-Líbano y Asia suroriental) fueron segadas u obstruidas por el conflicto bélico, el crimen organizado seleccionó el territorio de México, por sus condiciones ecológicas y geográficas para cultivar opio.

²⁴⁶ *Ibidem*

²⁴⁷ Toro, Celia, *op. cit.*, p. 11

El advenimiento de la Segunda Guerra Mundial establecería un compás de espera en las relaciones México-Estados Unidos y como se sabe, no sólo en el terreno de cooperación contra el narcotráfico. Como lo señala Walker, "The increasing strain in relations between the two countries over petroleum, commercial policy, and other matter in the late thirties gave a greater importance to common antidrug efforts that they might have otherwise enjoyed. From 1936 to 1940 United States drug diplomacy threatened to exacerbate the sensitive state of affairs existing with Mexico and accordingly brought into question the reciprocal nature of the Good Neighbor Policy of the Roosevelt administration."²⁴⁸

En lo que Richard Craig considera como "un giro histórico inesperado," Estados Unidos alienta "la producción legal de opio y mariguana en México en virtud de sostener los esfuerzos de guerra de los aliados. Desafortunadamente, el cultivo de ambos productos aumentó de manera dramática, y para 1943, el opio se había convertido en el primer cultivo comercial en Sinaloa."²⁴⁹ Esto último tendría un impacto significativo en el incremento de la producción de drogas ilícitas y su posterior envío a Estados Unidos, lo que explicaría la "campaña" antidrogas mexicana iniciada entre 1946 y 1948.

3.2.2 Segunda Fase. La "Campaña Permanente" (1948-1969)

3.2.2.1 La primera campaña mexicana de erradicación de cultivos

En el bienio 1946-1947 el gobierno mexicano pone en marcha una campaña permanente para localizar y destruir sembradíos clandestinos, con la intervención

²⁴⁸ Walker, William O., *op. cit.*, p. 119

²⁴⁹ Richard B. Craig, *op. cit.*, p. 98

del ejército. En 1948 se utiliza por primera vez en la campaña equipo aéreo para localizar y destruir los sembradíos de opio. Para 1961 se mejoró el equipo de campaña con lanzallamas, *jeeps*, helicópteros y avionetas, utilizándose por primera vez herbicidas para la destrucción de plantíos de opio en 1967. El periodo que nos ocupa resulta de particular importancia ya que en el marco de dicha coyuntura se inicia, en opinión de Samuel del Villar,²⁵⁰ "la empresa policiaco-militar de México más significativa durante más de cuarenta años."

Consecuencia del incremento en la producción de opio y mariguana, cuyas características las hacían un consumo inevitable durante la Segunda Guerra Mundial, pero también producto de la presión de Estados Unidos a fin de reducir la introducción de drogas ilícitas en su territorio, México optó por comprometer una importante de recursos materiales y humanos en la lucha contra las drogas.

Estados Unidos aprovechó no sólo los canales bilaterales sino los multilaterales. En 1948 protestó ante el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas exponiendo la negligencia de México para combatir la producción y tráfico de drogas ilícitas. Producto de tales presiones, el gobierno mexicano se comprometió entonces a intensificar sus esfuerzos y Washington retiró su protesta. Como afirma Craig: "a partir de la década de 1940, la pauta presión-respuesta que ha caracterizado a la política antinarcóticos entre México y Estados Unidos habría de quedar establecida de manera definitiva."²⁵¹

También llamada "La Gran Campaña," el primer esfuerzo de erradicación de dimensión nacional no se anuncia públicamente sino hasta 1948, la cual cuenta por

²⁵⁰ Samuel I. del Villar, *op. cit.*, p. 146

²⁵¹ Richard B. Craig, *op. cit.*, p. 98-99

primera vez con la participación de las fuerzas armadas como una fuerza permanente de erradicación. La Procuraduría General de la República requeriría del ejército considerando que no contaba con los recursos humanos suficientes para llevar exitosamente a cabo una campaña de erradicación. Sin embargo, "Federal troop involvement, however, was still limited; eradication was only one among many duties, which also included controlling plagues and epidemics, checking arms smuggling, and working to 'depistolize' rural areas."²⁵²

En Estados Unidos, a principios de 1950 el régimen prohibitivo nacional cobraba fuerza con nuevas legislaciones que sancionaba con mayor severidad el abuso de drogas. "In the Boggs Act of 1951 and the Narcotics Control Act of 1956, the severity of criminal penalties for violations of the import/export and internal revenue laws related to narcotics and marijuana were significantly increased. These penalties included both mandatory minimum prison sentences that were later increased and broadened and higher potential fines for violations. These laws also gave the Federal government the lead role in suppressing illegal drug traffic."²⁵³

Pronto, y paralelamente con países sudamericanos como Perú, Bolivia y Colombia, Estados Unidos colaboró de manera regular con los programas de erradicación. En lo que respecta a México, durante el gobierno de Adolfo López Mateos, a la luz de la Guerra de Corea (1951-1953) en sí un fenómeno concomitante del uso de drogas, Estados Unidos realiza esfuerzos esta vez no punitivos, para reducir drásticamente el desarrollo de cultivos de drogas ilícitas en México. Dos medidas toma el

²⁵² Toro, Celia, *op. cit.*, p. 13

²⁵³ Roderick Rosenberger, Leif, *America's Drug War Debacle*, Avebury-Aldershot, Suffolk, 1996, p. 19

gobierno estadounidense: el envío de equipo financiado por la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y desde el inicio de la administración del Presidente John F. Kennedy, la acreditación de agentes antinarcóticos del Federal Bureau of Narcotics (FBN).²⁵⁴

Durante la visita de Kennedy a México en junio de 1962, el Presidente estadounidense hizo alusión al problema en su entrevista con el Presidente López Mateos (1958-1964) y "ambos públicamente 'acordaron redoblar sus esfuerzos y su cooperación para poner fin' al tráfico ilegal de drogas. [Asimismo] al término de la entrevista de Lyndon Johnson con el Presidente mexicano en febrero de 1964 hubo una declaración similar."²⁵⁵

3.2.2.2 La consolidación de la inteligencia antinarcóticos estadounidense en México.

La importancia de las operaciones policiacas toma nuevos bríos. Entre 1962 y 1963 agentes del FBN establecen oficinas en la Cd. de México, la cual controlaría las actividades de los agentes en toda Latinoamérica, Monterrey, Nuevo León que estaría a cargo de las actividades de los agentes antinarcóticos en la zona fronteriza.²⁵⁶

²⁵⁴ Guadalupe González González, "Elementos condicionantes de la cooperación hemisférica para el combate del narcotráfico. Interdependencia y asimetría", en Soledad Loaeza, *La cooperación internacional en un mundo desigual*, El Colegio de México, México, 1994, p. 421

²⁵⁵ Ver "Texto de la Declaración Conjunta formulada por los señores Presidentes de México y de Estados Unidos de Norteamérica con motivo de la visita realizada por el señor John F. Kennedy a México, D.F. 29 de junio de 1962", en *Presencia Internacional de Adolfo López Mateos*, México, D.F. 1963, p. 514-517. La cita proviene de Castañeda, Jorge G. y Robert A. Pastor, *Limites en la amistad: México y Estados Unidos*, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1989, p. 331

²⁵⁶ Nadelmann, Ethan A., *op. cit.*, p. 132

El poder de las agencias policiacas especializadas en la lucha contra el narcotráfico, con presencia y funciones fuera de territorio estadounidense se incrementa notablemente durante la década de los sesentas. Como lo sostiene Ethan A. Nadelmann, "Despite occasional proposals to merge the Federal Bureau of Narcotics with the FBI ... the FBN remained an independent law enforcement agency within the Treasury Department for almost four decades."²⁵⁷

Dos importantes reorganizaciones de la burocracia antinarcóticos estadounidense, y que tendría consecuencias directas para México se llevarían a término en un espacio de 5 años. La primera ocurre en 1968 cuando el FBN, producto de escándalos de corrupción, cambia de unidad del Departamento del Tesoro al Departamento de Justicia. Ahí sería fusionada con el Bureau of Drug Abuse Control (BDAC), dando lugar al Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD). Cinco años después, y producto de una lucha intrainstitucional entre ésta última, Aduanas, la Office of National Narcotics Intelligence (ONNI) y la Office of Drug Abuse Law Enforcement (ODALE), se fusionan todas éstas dando lugar a la Drug Enforcement Administration o DEA en agosto de 1973.²⁵⁸

Pero más allá de razones estrictamente políticas o diplomáticas, lo cierto es que a los gobiernos estadounidenses les empezaba a preocupar el aumento del consumo por su población. Si bien durante toda la década de los cincuentas había aumentado año con año el consumo, lo que sucedería en los sesentas no tendría antecedente. Cambios sociales y culturales profundos afectarían los patrones de consumo y grupos sociales se incorporarían al uso recreativo de drogas. Lo que

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 139-140

²⁵⁸ "Thereafter, most of the overseas Customs agents transferred to the DEA; the remainder were either recalled or limited their investigations to what was left of Customs' overseas jurisdiction." *Ibidem*

antes era un coto exclusivo de artistas, músicos, bohemios o grupos marginados, ahora se expandía sobre un sector clave de la sociedad estadounidense: la clase media.

Aunque es difícil establecer un vínculo directo, parece ser que la buena marcha de la economía estadounidense en la década de los sesenta, jugó un papel en el incremento del consumo de drogas para fines no terapéuticos. Craig señala que "un flujo constante de heroína entró a Estados Unidos durante los años sesenta, a medida que una cultura de jóvenes enajenados se convirtiera literalmente en lo que podríamos llamar 'la generación prendida'."²⁵⁹

Los presidentes que seguirían a Kennedy, lanzarían nuevas iniciativas diplomáticas que buscarían las presiones internas que enfrentaban por el alarmante incremento del consumo. En una entrevista concedida a la prensa estadounidense el 27 de octubre de 1967, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) afirmaría que: "Podrá parecer que no es lo suficientemente eficaz el combate que diversas autoridades, coordinadamente, realizan contra la producción y el tráfico de enervantes, pero la verdad es que, proporcionalmente, sí lo es. A lo anterior agreguen ustedes dificultades de este orden: personas no suficientemente informadas declaran con facilidad que no se combate con eficacia el tráfico de drogas. Ejemplo: así lo hacen algunos funcionarios de este acogedor y cordial país, que con tanto espíritu de amistad he visitado, entonces se les invita a México, se les sube en las pequeñas avionetas ... en los helicópteros, etcétera, y a los 4 ó 5 días de estar acompañando a nuestros agentes y a nuestros soldados en la campaña contra las drogas, declaran que, realmente, frente a esas enormes dificultades, la

²⁵⁹ Richard B. Craig, *op. cit.*, p. 100

campana es sumamente eficaz ... Se declara que la INTERPOL ha dicho que no se hace nada en México para combatir el tráfico de drogas. Se acude a INTERPOL y resulta que ésta no ha declarado absolutamente nada, pero, mientras tanto la noticia ha sido transmitida y publicada en la prensa de muchos países; la han leído comentaristas y editorialistas quienes, han hecho comentarios o editoriales, y cuando llega la rectificación, la cosa está hecha, el mal está causado."²⁶⁰

Si bien durante los años del Presidente Lyndon B. Johnson (1963-1969) el clima de la relación bilateral centraría su atención en otros aspectos como El Chamizal y el asunto de los trabajadores agrícolas mexicanos, bastarían un par de años para que Richard Nixon concretara la nueva ofensiva diplomática en materia de drogas.²⁶¹

3.2.3 Tercera Fase "Operación Intercepción I" y los éxitos de la erradicación de cultivos (1969-1986)

3.2.3.1 Primicias de la política estadounidense de presión abierta

Acorde con la tradicional búsqueda de soluciones en el exterior a la luz del agotamiento de opciones de solución internas y coincidiendo con un periodo de elecciones sean éstas presidenciales o legislativas,²⁶² Estados Unidos lanza el 21 de

²⁶⁰ Ver "...debemos pensar y actuar con espíritu nuevo...", *Jornada Histórica del Presidente Gustavo Díaz Ordaz*, Washington D.C., 26 y 27 de octubre de 1967, Cultura y Ciencia Política A.C., México, 1967, p. 86 y 87

²⁶¹ "it was not until the late 1960s, when increasing amounts of Mexican marijuana and a consistent supply of heroin entered the United States, that the Nixon administration began new initiatives to ease America's drug dilemma by attacking the problem at its foreign source. Turkey became the primary target of Washington's heroin diplomacy, and Mexico came under increasing diplomatic pressure as the principal supplier of marijuana." Ver Richard B. Craig, "Mexican Narcotics Traffic: Binational Security Implications", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, p.28

²⁶² "Históricamente, el tema del tráfico y el abuso de drogas ilícitas ha sido un asunto importante en el debate político interno de Estados Unidos. Es uno de aquellos temas que pueden ser

septiembre de 1969 la "Operación Intercepción" "La operación de registro y confiscación más grande de la nación realizada por autoridades civiles en época de paz."²⁶³ Para muchos estudiosos de la relación México Estados Unidos en el combate a las drogas, dicho operativo unilateral constituyó un punto y a parte en dicha relación. Craig afirma que, "como resultado indirecto de la Operación Intercepción, México llegó a admitir públicamente que la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes planteaban un serio problema interno al país de manera que empezó a hacer frente a esta cuestión como parte integral de su campaña nacional."²⁶⁴

Dicha acción unilateral pretendía destacar el compromiso del gobierno del Presidente Richard Nixon (1969-1974) y obligar a México a aceptar la nueva campaña estadounidense. La operación "fue diseñada por agentes de la ley que pueden haber tenido buena voluntad aunque también pocas luces, y constituye un ejemplo clásico de lo que es una política de presión internacional que se convirtió en uno de los incidentes más serios que han ocurrido entre México y Estados Unidos en años recientes."²⁶⁵ Debido a las protestas del gobierno de México, de los pobladores en ambos lados de la frontera común y los disgustos por la excesiva

determinantes en los periodos de campaña tanto a nivel de elecciones presidenciales como parlamentarias. La campaña presidencial de 1968 en que Richard Nixon fue elegido es un ejemplo de las primeras. Las campañas al Congreso de 1986 son un ejemplo de las segundas. En ambas ocasiones, México fue duramente criticado y objeto de presiones y decisiones políticas, como las dos Operación Intercepción, cuya efectividad real, al menos para el propósito anunciado, fue altamente dudosa." Ver Miguel Ruiz-Cabañas, "La oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos: el papel fluctuante de México", en González, Guadalupe G., y Marta Tienda (comps.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 90

²⁶³ Richard B. Craig, "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales", en González, Guadalupe G., y Marta Tienda (comps.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 100

²⁶⁴ *Ibidem*

²⁶⁵ Craig, Richard, "Operación intercepción: una política de presión internacional," en *Foro Internacional*, Núm. 86, octubre-diciembre, 1981, p. 203

revisión de las personas que diariamente cruzan la línea fronteriza, el gobierno de Estados Unidos optó por cancelarla.

Diseñada para "poner un hasta aquí" a la internación de sustancias prohibidas en territorio de EUA, constituía "a classic example of economic blackmail designed 'to get the Mexicans to come around and really start doing something about dope.'"²⁶⁶ Pero, tal parece que las autoridades policiacas no pudieron prever el incidente diplomático que se avecinaba. Apenas 20 días después, el 11 de octubre de 1969 sería reemplazada por la Operación Cooperación, un acuerdo bilateral informal entre los dos gobiernos similar en algunas medidas a la operación cancelada, pero con mucha menor severidad en la revisión en la frontera y vigente hasta 1978.²⁶⁷

El resultado que arrojó la Operación Intercepción fue irrisorio. El monto de drogas confiscadas, en algunos casos sólo algunos kilos como la cocaína, no valió ni el costo material, humano y diplomático, pero tal parece ser que los resultados tangibles no eran tan importantes como los simbólicos. El primer destinatario de tal mensaje fue el público estadounidense, que con la nueva operación sintió que su gobierno empezaba a tener el carácter para señalar a los culpables con especial énfasis. La idea era "poner a trabajar a los mexicanos, para que realmente se lanzaran contra el cultivo y el tráfico de drogas."²⁶⁸

²⁶⁶ Richard B. Craig, "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales", en González, Guadalupe G., y Marta Tienda (comps.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p.108-109

²⁶⁷ *Ibidem*

²⁶⁸ Craig, Richard, "Operación intercepción: una política de presión internacional," en *Foro Internacional*, Núm. 86, octubre-diciembre, 1981, p. 216

Pero lo que se presentaba como radicalmente nuevo, no sólo por las medidas que se implementaban, sino por el énfasis político que se ponía en ello era una historia ya dicha. Como apuntan Zimring y Hawkins, "In the past twenty years, three American presidents have successively made virtually the same speech approving essentially identical programs for dealing with drug problems. When read consecutively, their words display an almost echoic similarity."²⁶⁹

3.2.3.2 El surgimiento de la política de escalamiento y la administración Nixon

A pesar del tono similar, algo resaltaba. En el mensaje especial que dirige el Presidente Nixon al Congreso de EUA sobre prevención y control del abuso de drogas, el 17 de junio de 1971, por primera vez Nixon habla de "the tide of drug abuse which has swept America in the last decade and spoke confidently of ending the flow of drugs into this country by literally cutting it off root and branch at its source. He talked of the need for a coordinated federal response and stated that he was setting up a central authority to be known as the Special Action Office for Drug Abuse Prevention within the Executive Office of the President, with overall responsibility for all major Federal drug abuse programs in all Federal agencies. He concluded that the final issue is not whether we will conquer drug abuse, but how soon."²⁷⁰

El optimismo de Nixon parecía ser el preámbulo de una estrategia de mayores dimensiones, con especiales repercusiones en la conformación de la

²⁶⁹ Zimring, Franklin E. y Hawkins, Gordon, *op. cit.*, p. 46

²⁷⁰ *Ibidem*

administración pública dedicada al control de las drogas.²⁷¹ Las secuelas de la Operación Intercepción y del endurecimiento del discurso de Nixon le significaron, con problemas coyunturales, éxitos de largo plazo a Estados Unidos. Por un lado, preparó el camino para la reforma más significativa de la estructura burocrática y de impartición de justicia enfocada al problema de las drogas más importante hasta ese momento. Por otro, obligó a varios países, entre ellos México, a tomar en sus manos (aunque bajo control y supervisión de Estados Unidos) la lucha contra el narcotráfico como algo propio. Como corolario de lo anterior, significó un momento de cambio en la estrategia de México frente a Estados Unidos, pero también una nueva manera de entender el problema a nivel interno. El gobierno de México volvió a comprometer una importante cantidad de recursos y los resultados no se hicieron esperar. Un botón de muestra que podría describir el cambio de actitud en ese entonces es lo que afirma Craig: "The Mexican response has been impressive, particularly since the fall of 1975."²⁷²

3.2.3.3 La segunda campaña masiva mexicana de erradicación de cultivos la "Operación Cóndor"

Una campaña, mucho más agresiva que las precedentes fue lanzada a fines del gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), en 1975. Según Craig, los esfuerzos que en otros momentos habían sido exitosos para el ejército mexicano para los setentas mostraban signos de agotamiento, debido en buena medida a problemas de transporte, geografía y tecnología. Con ayuda de Estados

²⁷¹ Cabe destacar que la operación en célula de la DEA (agentes especiales encubiertos), le otorga independencia y privacidad (de recursos, de estrategias, de operaciones y de control) a diferencia de otras agencias. Sólo la Agencia Central de Inteligencia CIA, disminuida por el fin de la guerra fría, puede ser comparable con ella.

²⁷² Richard B. Craig, "La Campaña Permanente: Mexico's Antidrug Campaign," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 20, no. 2 (mayo 1978), p.108

Unidos, principalmente de rocío aéreo de herbicidas, el gobierno mexicano lanzaría la llamada Operación Cóndor.²⁷³

Dicha medida además de los objetivos que perseguía, fue eficaz en momentos en que el medio rural en México presentaba serios conflictos, como las guerrillas en la sierra de Guerrero: "En efecto, el ejército mexicano despistolizó el campo y, al hacerlo, mató dos pájaros de un tiro: tanto campesinos y/o traficantes de estupefacientes como guerrilleros reales o imaginarios."²⁷⁴

Como lo señala Craig, "La Operación Cóndor tuvo múltiples efectos en el escenario real de las drogas en Estados Unidos. De acuerdo con fuentes del Departamento de Estado, en 1974 la heroína 'brown' producida en México acaparaba aproximadamente el 85% de la heroína que llegaba al mercado estadounidense. Para 1976, la cifra había descendido al 53% y, para 1980, se había derrumbado al 37%. Al mismo tiempo, la pureza promedio de la heroína mexicana al menudeo que se confiscó en la frontera disminuyó notablemente de 70% en 1975 a 25% a principios de 1979. Finalmente, el número de muertes resultantes de sobredosis de heroína disminuyó de manera impresionante en un 80% entre 1976 y 1979. Como resultado de la campaña, lo que era cierto en el caso de la heroína resultó ser incluso más evidente en el caso de la marihuana, ya que la participación de México en el mercado estadounidense se contrajo de cerca de 90% en 1974 a aproximadamente 5% en 1981."²⁷⁵

²⁷³ Richard B. Craig, "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales", en González, Guadalupe G., y Marta Tienda (comps.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 101

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 102

²⁷⁵ *Loc. cit.*

Con el lanzamiento de la Operación Cóndor, y en una situación en que México fue visto por varios analistas como una "potencia media"²⁷⁶ sobre todo por su activismo e influencia en la región y por su capacidad petrolera, la lucha contra las drogas entró en una nueva etapa. En el sexenio de José López Portillo (1976-1982), México actualizó, expandió e intensificó sus programas antidrogas sin precedente. Además de demostrar el compromiso de México, nuevos medios se sumaron a ello: "Modern technology has replaced the antiquated methods of the 1960s and early 1970s. Infrared photography, fixed-wing aircraft, helicopters, and the massive application of herbicides now constitute the core of the most extensive national drug eradication program on record."²⁷⁷

Aunque, como señala Guadalupe González, "Entre 1975 y 1980 ... era prácticamente inexistente la coordinación de políticas [México-EUA] en tareas de prevención, educación, rehabilitación, reforma de los sistemas de administración de justicia, control del mercado de precursores químicos y represión del lavado de dinero",²⁷⁸ los resultados fueron asombrosos, pero no por mucho tiempo.

3.2.3.4 Crecimiento acelerado de cultivos = mayor presión de EUA

El ambiente de éxitos que caracterizó a la segunda mitad de la década de los setenta en materia de erradicación, dio un giro de 180 grados. El resurgimiento del cultivo de materia prima para la fabricación de estupefacientes aumentó

²⁷⁶ Ver el interesante artículo de Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México. Desafíos en los ochenta*, CIDE, México, 1983.

²⁷⁷ Richard B. Craig, "La Campaña Permanente: Mexico's Antidrug Campaign," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 20, no. 2 (mayo 1978), p.128-129

²⁷⁸ Guadalupe González González, "Elementos condicionantes de la cooperación hemisférica para el combate del narcotráfico. Interdependencia y asimetría", en Soledad Loaeza, *La cooperación internacional en un mundo desigual*, El Colegio de México, México, 1994, p. 422

considerablemente, en medio de una de las peores crisis de deuda que haya experimentado México. Sumado a esto "A combination of factors, including the weather, marked the comeback. The year 1984, for example, was unusually wet, which meant more bountiful drug crops and fewer clear days for aerial spraying. Grower/trafficker ingenuity was another cause: fields were made smaller and planted year round in more inaccessible areas."²⁷⁹

Fue entonces que, sin dismantelar los esfuerzos del ejército mexicano, coordinados por la PGR, en materia de erradicación de cultivos, el gobierno mexicano optó por crear una instancia burocrática, dependiente de la Secretaría de Gobernación dedicada al control de inteligencia en materia de narcotráfico. Previamente, una serie de abusos a la población, corrupción, colusión de oficiales con el crimen organizado y la muerte del periodista Manuel Buendía, fueron los elementos que hicieron que el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) disolviera la Dirección Federal de Seguridad (DFS), creada en 1947, prácticamente con funciones de policía política. Además, algunos de sus miembros habían de ser implicados en los acontecimientos de febrero de 1985, en los que un agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar, sería secuestrado, torturado y asesinado.²⁸⁰

Quizá producto de lo inmediato anterior,²⁸¹ a finales de 1985 se forma la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), que une en

²⁷⁹ Richard B. Craig, "Mexican Narcotics Traffic: Binational Security Implications", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, p.28

²⁸⁰ En los momentos más tensos de recriminaciones y acusaciones mutuas entre autoridades de México y Estados Unidos, algunas notas periodísticas en Estados Unidos llegaron a vincular a Miguel Nassar Haro y a Manuel Bartlett Díaz, en ese entonces Secretario de Gobernación, con actividades propias del narcotráfico y con el secuestro de Enrique "Kiki" Camarena.

²⁸¹ "El asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena hizo pública la complicidad con el narcotráfico de algunos miembros de la Dirección Federal de Seguridad...En parte por ello desapareció esta policía política en 1985. En su lugar aparece, por acuerdo de Miguel de la

una sola dependencia los remanentes de la desprestigiada DFS con la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales de la Secretaría de Gobernación. Más tarde, con el ... cambio presidencial en 1988, el ... presidente Carlos Salinas de Gortari desaparecería la DISEN y constituiría el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), que por decreto presidencial constituiría la oficina federal encargado de "establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad el país."²⁸²

Pero los cambios y el "ajuste de cuentas" entre los involucrados, así como la reestructuración burocrática mexicana antidrogas, no serían suficientes para calmar lo que, en opinión del gobierno estadounidense, había sido un acto cobarde.

3.2.4 Cuarta Fase. El escalamiento de EUA al control del narcotráfico (1985-1995)

3.2.4.1 La respuesta al caso Camarena Operaciones "Leyenda" e Intercepción II"

El asesinato del agente de la DEA Enrique "Kiki" Camarena Salazar, el 7 de febrero de 1985, en Guadalajara, Jalisco después de ser secuestrado y torturado, marcaría

Madrid, la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional que intentó fundir las funciones operativas de la DFS con las de inteligencia de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (también creada por decisión presidencial en 1947). Con el mismo sistema de decretos el presidente Salinas de Gortari la transformó en febrero de 1989 en Centro de Investigación y Seguridad Nacional que entre sus atribuciones tiene 'establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país.' Ver Sergio Aguayo Quezada, "Un concepto de seguridad nacional mexicana para la década de los noventa", en Roett, Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1991, p. 95

²⁸² Sergio Aguayo Quezada, "Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI editores, México, 1996, p. 196-197

una serie de eventos que sin duda, al igual que con la Operación Intercepción, un parteaguas en la cooperación bilateral entre ambos países.²⁸³

En 1984 la DEA, implementaría la "Operación Padrino" para detener traficantes de heroína y cocaína en la región de Guadalajara. Se presume que Camarena formaba parte del contingente de agentes especiales designados para implementar dicha operación. Fue entonces cuando al estar enterado de la manera en que operaban dichos narcotraficantes fue asesinado. La reacción mexicana al hecho fue lenta y confidencial lo que "provocó un sentimiento de frustración en el gobierno norteamericano."²⁸⁴

La reacción estadounidense no se haría esperar. Para vengar la muerte de Camarena la DEA lanzaría la Operación Intercepción II (17 de febrero de 1985)²⁸⁵ y la Operación Leyenda (instrumentada posteriormente al asesinato de Camarena

²⁸³ Es interesante ver lo que dice Bagley: "En 1985, por ejemplo, la CIA ocultó información importante no sólo a la DEA sino a la FBI y a investigadores de aduanas asignados al caso del asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena. La CIA temía que hacer pública la información sobre actividades de narcotráfico en México podía exponer a sus informantes conectados con los traficantes mexicanos que proporcionaban inteligencia sobre insurgencias comunistas y contrabando de armas en Centroamérica, o comprometer los fondos y el apoyo logístico norteamericano para la ayuda encubierta a los contras nicaraguenses. La aprensión de la CIA se derivaba en gran medida de la tendencia de los funcionarios estadounidenses encargados de aplicar la ley a revelar sus fuentes de información en la corte, durante los juicios contra narcotraficantes. La decisión en 1986 del asesor del Consejo Nacional de Seguridad, Oliver North, de 'filtrar' a la prensa norteamericana fotografías de la DEA, que supuestamente revelaban la complicidad sandinista en el tráfico de cocaína a través del territorio nicaraguense, comprometió las operaciones de vigilancia de la DEA en ese país." Ver Bagley, Bruce Michael, "Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas", en *Foro Internacional*, no. 125, Julio-septiembre 1991, p. 25

²⁸⁴ Castañeda, Jorge G. y Robert A. Pastor, *Límites en la amistad: México y Estados Unidos*, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1989, p. 333

²⁸⁵ "Después del asesinato de Camarena, el tema de las drogas contribuyó significativamente al abierto deterioro de las relaciones México-Estados Unidos. El 17 de febrero de 1985, sólo 10 días después de la desaparición de Camarena, el gobierno estadounidense instrumentó la llamada segunda Operación Intercepción. Una semana más tarde, la inspección estricta de vehículos que cruzaban la frontera con el mismo propósito de detener el flujo de drogas hacia territorio estadounidense." Ver Chabat, Jorge, "El narcotráfico en la relación México-Estados Unidos: lo que se ve es lo que hay", en *Estados Unidos: Informe Trimestral- CIDE*, vol. III, núm. 3, otoño de 1993, p.9

y que consistió en ubicar a los responsables donde quiera que se encontrasen del asesinato de Camarena).²⁸⁶ Comparada con la primera Operación Intercepción, la Operación Intercepción II iniciada sólo a unos días del asesinato de Camarena, "was not a merely a tedious repetition (with similar effects) of what happened in 1969 ... The partial closure of the border for eight days in February 1985 as part of Operation Intercept II was organized basically at the request of the DEA ... which was angered by the slow pace of Mexico's investigation into the torture and murder of Enrique Camarena Salazar."²⁸⁷

Pero, además de las presiones policiacas, diplomáticas y políticas que enfrentaría el gobierno de México, Estados Unidos acentuaría la política de secuestros fuera de su territorio. La tibia respuesta que recibió de autoridades mexicanas parece ser el pretexto para recurrir a mayor discrecionalidad en el uso de sus capacidades de inteligencia y de acción. Bajo la Operación Leyenda, se patrocinaría, utilizando cualquier medio al alcance, el secuestro de todas las personas involucradas presentes durante la tortura y muerte de Camarena. Como apunta Celia Toro, además del apoyo estrictamente policial a la nueva medida, "The Supreme Court...established that unlawful searches and kidnapping in other countries -with or without U.S. agents' participation, direction, or sponsorship- did not necessarily lead to the loss of jurisdiction of a U.S. court over those cases. However, taking suspected foreign traffickers by force for prosecution in the United States has not been considered an acceptable practice by affected governments or the international community; it has also been rather disquieting for politicians and members of the legal profession in the United States."²⁸⁸

²⁸⁶ Toro, Celia, *Mexico's War on Drugs: causes and consequences*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1995, p. 31

²⁸⁷ Toro, Celia, *op. cit.*, p. 62

²⁸⁸ Toro, Celia, *op. cit.*, p. 64-65

3.2.4.2 La institucionalización de la presión internacional Segunda etapa de escalamiento y recomposición general de la estructura burocrática y legal de EUA vinculado al control del narcotráfico y a la procuración de justicia

A partir de 1986, se iniciaría la mayor campaña jamás iniciada a nivel policial y legal para detener el flujo de drogas a Estados Unidos. El Departamento de Estado fundaría una serie de programas antinarcóticos en materia de procuración de justicia para personal dedicado a la lucha contra las drogas en 70 países. Asimismo, inicia las gestiones para proveer de equipo a los demás países y la DEA se dirige a dismantelar las redes de los carteles de la droga y "sugerir" cambios en legislaciones nacionales para tal efecto.

Durante todo el año y en vísperas de elecciones para representantes, los trabajos de ambas Cámaras del Congreso de EUA sacarían adelante la Anti-Drug Abuse Act de 1986, que anunciaría una serie de legislaciones por venir: la Anti-Drug Abuse Act de 1988 y la Foreign Assistance, Export Financing, Related Programs Appropriations Act de 1989.²⁸⁹ Las dos primeras vincularían la cooperación internacional en materia de drogas y cantidades de producción o tráfico de estupefacientes en países elegidos para recibir ayuda de EUA y bajo ciertas circunstancias, beneficios comerciales. La tercera se encargaría de reglamentar la influencia que el Congreso pudiere tener sobre la estrategia internacional antinarcóticos de Estados Unidos. Dicha ley intensificaría los esfuerzos dirigidos a

²⁸⁹ Para una explicación al detalle de estas legislaciones véase Raphael Perl, "International Narcopolicy and the Role of the U.S. Congress", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, p. 89-102

la interdicción y erradicación, cooperación internacional legal como tratados de extradición, tratados de asistencia legal mutua²⁹⁰ para combatir el lavado de dinero y el intercambio de evidencias.

Pero lo más sobresaliente de dichas leyes es lo que la primera ley (1986) modificó, ya que abrió la posibilidad al Congreso de "evaluar" el aprovechamiento de otros países estableciendo sanciones para ello. Hasta el momento no se conoce otra arma más poderosa de política exterior estadounidense en materia de control de drogas: la certificación.

La primera "certificación" hacia México se dio el 1º de marzo de 1987, en el marco de la recién aprobada Antidrug Act de 1986 y por la cual fue calificado como país que "coopera plenamente" en el combate al narcotráfico. La Embajada de México en Washington D.C. protestó enérgicamente ante EUA, ya que lo que consideró una intromisión inadmisible en asuntos de carácter interno. El informe sobre México que el Departamento de Estado presentó al Congreso, señalaba que se había cooperado, pero hacía énfasis en que el esfuerzo podría ser mayor. El Congreso estadounidense no se pronunció respecto al informe, por lo que quedó aprobado tácitamente.

²⁹⁰ No es fortuito que en este año autoridades de Estados Unidos aprovechen las reuniones bilaterales con sus contrapartes mexicanos para impulsar el establecimiento de un Tratado de Asistencia Legal Mutua, que más adelante se verá con detalle pero que fundamentalmente se dirige al intercambio de información entre autoridades judiciales de ambos países.

3.2.4.3 Particularidades del proceso de certificación en la lucha antinarcóticos por el Congreso de EUA

El estatuto jurídico que da sustento al procedimiento de certificación sobre el desempeño de otros países en la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos, presentada el 1 de marzo de cada año por el presidente de EUA de acuerdo a la información recabada por el Departamento de Estado a su Congreso, se encuentra en la Sección 490, Subsección 2291(j) de la Ley de Asistencia Exterior de 1961. La citada Ley fue modificada por el Legislativo el 21 de diciembre de 1995.

La implicación más importante de la certificación, dependiendo del tipo de resolución de ésta, consiste en la obligación que adquiere el gobierno estadounidense de condicionar la asistencia económica que brinda a otros países, conllevando a que las partes sujetas a la evaluación sean objeto de constantes presiones e injerencias en sus asuntos internos.

La certificación se valora en función de la información recabada y procesada por la Oficina para Asuntos del Narcotráfico Internacional del Departamento de Estado, el Departamento de Justicia a través de la DEA y el FBI, y las Embajadas estadounidenses.

El mecanismo que contempla la Ley de Asistencia Exterior establece que el Presidente deberá otorgar la certificación a un país: "the President 'shall consider' whether the government's actions 'have resulted in the minimum reductions in illicit production determined achievable, as well as other factors indicating law enforcement cooperation. A country designated in the previous year as a major illicit drug-producing or transit country may not be certified as fully cooperating

unless it has in place a bilateral narcotics agreement with the United States, or a multilateral narcotics-related treaty facilitating antidrug programs and cooperation. If the Presidents does not issue a determination for a major drug-producing or transit country, or if Congress disapproves the President's determination for a specific country, some sanctions will be imposed automatically, and some may be implemented at the President's discretion."²⁹¹

Un país será certificado plenamente si: 1) coopera plenamente con EUA y adopta pasos adecuados por cuenta propia, durante el año anterior a la certificación; 2) cumple las metas acordadas en el marco de un acuerdo bilateral con EUA sobre narcóticos, o en su caso, de acuerdos multilaterales; 3) previene que drogas y sustancias psicotrópicas producidas, procesadas y transportadas en su totalidad o en parte en un país, sean transportadas, directa o indirectamente a EUA; y 4) previene y sanciona el lavado de dinero, así como la corrupción pública asociada al narcotráfico.

Además el Presidente deberá incluir en la certificación una completa descripción del interés nacional estadounidense que estaría en juego en caso de negarse (sólo en caso de certificación por interés nacional) la asistencia bilateral y multilateral, o el riesgo que para EUA se derivaría del fracaso de un determinado país para cooperar plenamente en la lucha contra las drogas.

Un país que, a juicio del Congreso a través de sus debates en la Cámara de Representantes y de Senadores y de los respectivos Comités especializados en la materia no haya tenido absoluta cooperación o haya dado pasos concretos en el

²⁹¹ Raphael Perl, *op. cit.*, p. 91-92

combate al narcotráfico tendría dos alternativas. El presidente podría certificarlo en aras del "interés nacional" de Estados Unidos u otorgarle la certificación condicionada a que en un periodo razonable, establezca medidas que demuestren una reducción en algún área como erradicación, interdicción, cooperación judicial, etc... El proceso conocido como "certificación" obliga al presidente detener el 50% de la ayuda exterior de EUA al inicio del año fiscal. (Octubre 1o), quedando pendiente la certificación para el año siguiente hasta marzo 1.²⁹²

Las sanciones en éste último caso excluyen algunas categorías de asistencia como humanitaria y asistencia relativa al control internacional del narcotráfico, y el 100% de suspensión para años fiscales subsiguientes si en un breve periodo el país no es certificado.²⁹³

Respecto a la asistencia multilateral, señala que el Secretario del Tesoro de EUA deberá instruir a su representante en los foros de instituciones denominadas Bancos de Desarrollo Multilateral --en las que se encuentra el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otras--, no autorizar préstamos o conceder recursos a países identificados como productores o de tránsito, a menos que cumplan con lo establecido en la misma ley.

El presidente debe dar al Congreso "every March 1 a list of major illicit drug-producing and trafficking countries that he has certified as eligible to receive U.S. foreign aid and other economic and trade benefits. This action sets in motion a 45-day congressional review process, during which Congress can override the

²⁹² *Ibidem*

²⁹³ *Ibidem*

President's certification. Certification may be granted because a major illicit drug-producing or trafficking country has 'cooperated fully' with U.S. narcotics reduction goals and/or has taken 'adequate steps on its own' in tandem with U.S. goals."²⁹⁴ De esta manera se faculta al Congreso para promulgar una resolución conjunta desaprobando la determinación del Presidente de otorgar una certificación. Esta negación de la certificación deberá aplicarse dentro de los 30 días ordinarios (calendario) del Congreso como lo estipula la Ley de Asistencia de Seguridad Internacional y de Control a la Exportación de Armas de 1976.

La negación de la certificación sólo podrá revertirse hasta que el Presidente realice una certificación bajo los lineamientos fijados por el Congreso, mismo que emitirá una resolución conjunta aprobando la certificación presidencial, o bien puede abstenerse de emitirla. Cada año lectivo, antes del 1 de noviembre, el Secretario de Estado, después de consultar con los comités de Apropiaciones de ambas cámaras legislativas, notificará a los mismos comités, los países que han sido determinados como los principales países de tránsito o de producción conforme a los estándares previamente fijados.

Cabe señalar que esta Ley contenía una sección más conocida como 2291(k), misma que fue abrogada. Dicha sección contemplaba una serie de medidas para evaluar los esfuerzos y nivel de cooperación de los países en el combate al narcotráfico como: 1) las máximas reducciones en la producción ilícita de drogas; 2) la promulgación, aplicación y modificación de legislaciones internas orientadas a mejorar la procuración de justicia; 3) las acciones encaminadas a la eliminación de cultivos ilícitos, supresión del procesamiento y tráfico de drogas, precursores

²⁹⁴ Raphael Perl, *op. cit.*, p. 91-91. En la última modificación al proceso de certificación (1995), se redujo el periodo de revisión del Congreso a 30 días en lugar de 45.

químicos, lavado de dinero; corrupción pública, decomisos, arrestos y persecuciones; 4) la investigación de casos en que miembros de agencias estadounidenses involucradas en el combate a las drogas hayan sido víctimas de actos o amenazas de violencia; 5) la negativa de un país a proporcionar cooperación en actividades de agentes antinarcóticos estadounidenses, incluyendo la autorización necesaria en las operaciones de interceptación aérea; y 6) la extradición de narcotraficantes requeridos por EUA.

Además, en el ámbito interno la Antidrug Abuse Act de 1988, incluye autorización para fondos adicionales en materia de procuración de justicia, educación para evitar el abuso de drogas entre la población, programas de tratamiento, control de químicos usados en la manufactura ilícita de drogas, sanciones para el desvío de precursores químicos, negar derechos a individuos procesados por delitos contra la salud, prohibir contratos del gobierno federal con empresas no comprometidas a mantener libre de drogas los lugares de trabajo, permitir la pena de muerte para líderes de carteles de la droga relacionados con crímenes graves, ampliando penas civiles y penales contra los consumidores, fortalecer todos los programas de la administración pública federal relacionados con las drogas y, lo más importante para nuestro objetivo: crear una oficina de nivel ministerial federal (1989), así como el puesto de "zar de la droga" dependiente de la oficina del Presidente de Estados Unidos, es decir, la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP) de la Casa Blanca.²⁹⁵

Como resultado de ello, Perl afirma que el Congreso ha ejercido cada vez más ampliamente sus poderes, estableciendo una estructura centralizada para el

²⁹⁵ Ibid., p. 95

manejo de la política antidrogas estadounidense a nivel interno e imponiendo requerimientos específicos para el proceso de certificación, lavado de dinero, precursores químicos y sobre todo autorizando nuevos fondos para la "guerra contra las drogas."

El escalamiento no sólo tomó en consideración las nuevas tareas del poder civil. La Defense Authorization Act de 1989 promovida por George Bush ante el Congreso, asignó al ejército un papel clave en los esfuerzos de interdicción (intercepción de envíos de droga marítimos, aéreos y terrestres a territorio estadounidense).

En contraste con la tradición estadounidense de mantener fuera de asuntos de carácter civil a las fuerzas armadas, la nueva ola de combate sin cuartel al narcotráfico (el escalamiento), rompió todo antecedente. Como se sabe la legislación en la materia provenía de la Posse Comitatus Act de 1878, la cual establecía que las fuerzas armadas estarían impedidas para involucrarse en cualquier cuestión relacionada directa o indirectamente con la facultad de procurar justicia.²⁹⁶

Como lo señala Bertram, "To a degree unmatched by previous presidents, he [Reagan] used his power as commander in chief to draft the U.S. military into the drug war, elevating what had been a sporadic and relatively minor role in assisting in civilian enforcement into a major national-security mission for the armed forces. In the fall of 1989 Secretary of Defense Dick Cheney declared drugs to be a high-priority mission of the Department of Defense."²⁹⁷

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 102

²⁹⁷ Eva Bertram (et. al.), *op. cit.*, p. 114

La ley relativa a las fuerzas armadas de 1989 daba tres nuevas responsabilidades al ejército: la convertía en el principal encargado en detectar operaciones de narcotráfico en el país, le daba la responsabilidad de integrar todo el control y las comunicaciones para la interdicción y capacidad de aprobar planes estatales para usar la Guardia Nacional en operaciones de intercepción.²⁹⁸

3.2.4.4 El escalamiento y el papel del ejecutivo la administración

Reagan

Como se ha visto, el protagonismo que tuvieron los cuerpos policiales estadounidenses antidrogas, en especial la DEA a la luz de los eventos sucedidos a partir del asesinato de Camarena, no fue el único factor determinante para la fase más álgida del escalamiento. Al mismo tiempo que las agencias policíacas estadounidenses establecían el tono de la relación bilateral, una nueva lucha interna se gestaba.

El ejecutivo estadounidense ponía un énfasis especial en el tema de las drogas y el Congreso creaba leyes severas que tenían cumplimiento interno y externo y además obligaban al ejecutivo a establecer mayores compromisos. Paralelamente con el papel que jugaron en materia de control de drogas los cuerpos policíacos, burocráticos, legislativos y aún militares, como factor fundamental.

Por sí mismo, el Ejecutivo aceleraría el escalamiento en la lucha contra las drogas. No sólo el Congreso, el sistema legal y las burocracias tendrían injerencia directa en la "nueva estrategia". En abril de 1986, en el marco de elecciones para el

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 114-115

Congreso (noviembre) y dentro del especial ambiente que presentaba la agenda política interna, el Presidente Ronald Reagan (1980-1988) imprimiría su estilo personal, directo y sin titubeos. El 8 de abril de 1986 firma la Directiva de Decisión de Seguridad Nacional (NSDD) estableciendo el narcotráfico internacional como una amenaza letal y un asunto de seguridad nacional prioritario.²⁹⁹

Dicha directiva presidencial modificaría de inmediato las funciones tradicionalmente facultad de las fuerzas armadas. Dicha directiva, establecería los lineamientos que regularían la participación militar de Estados Unidos en operaciones de aplicación de la ley contra las drogas en el extranjero. Se estipulaba específicamente que "1) las fuerzas de los Estados Unidos tenían que ser invitadas por el gobierno anfitrión; 2) que las fuerzas serían dirigidas y coordinadas por agencias civiles de los Estados Unidos; y 3) que su papel quedaría limitado a funciones de apoyo."³⁰⁰

En la relación con México, el peso del Ejecutivo estadounidense no se haría esperar. Información filtrada a la prensa cuyo origen no era especificado, pero que se aducía "contaba con alta confiabilidad" literalmente no dejó de exponer reiteradamente la supuesta "evidente" corrupción y colusión de altos funcionarios del gobierno del Presidente De la Madrid con actividades ilícitas. Además, sería común el acento en recomendaciones en la materia en muchas agencias informativas y de monitoreo de Congreso. Por ejemplo, en el reporte anual correspondiente a 1986, un Comité de la Cámara de Representantes recomendó

²⁹⁹ Donald J. Mabry, "Narcotics and National Security", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, p. 3

³⁰⁰ Bruce M. Bagley, "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas", en Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 184-185

que ambos gobiernos desarrollaran un mejor sistema de intercambio de información para investigaciones y la persecución de narcotraficantes. Aunque no se mencionaban explícitamente posibles sanciones al incumplimiento de dicha recomendación, su sola mención preparaba el camino para una virtual restricción de la ayuda a México.³⁰¹

A partir del aumento de la intervención del Congreso estadounidense en todo lo relativo al control de drogas, se iniciaría un ciclo de desinformación que a la fecha sigue vigente. Aunque los Comités dependen directamente de los esfuerzos y de la correlación interna de la Cámara de Representantes y del Senado, la información y el sistema de comparecencias de funcionarios especializados en el combate a las drogas ante el Comité respectivo, dirigiría, aunque indirectamente los resultados de la consulta y de sus recomendaciones de política.

Varias veces, a pesar de la intención del Congreso por sancionar a México, el Presidente finalmente se abstuvo de ello argumentando razones de interés nacional no especificadas. Walker señala que "This rationalization did not keep the Senate from voting on April 14 to censure Mexico, a move which President Reagan feared would cause Mexico to reject all United States antinarcotics assistance. The Mexican Foreign Ministry responded to the vote with a terse statement: "No one can take upon themselves the right to certify the conduct of other societies or governments."³⁰²

³⁰¹ Walker, William O. , *Drug Control in the Americas*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1989, p. 215-216

³⁰² *Ibidem*

Junto con las presiones del Congreso, y la información vertida por los Comités especializados en la materia, la ofensiva se completó con la movilización de la opinión pública estadounidense. En el momento mismo de la discusión al interior del Congreso para proceder a certificar o no a México y bajo qué condiciones (primeros meses de 1988), el Alcalde de Nueva York Edward Koch publica un manifiesto en *The New York Times*, exponiendo que México, junto con otros países latinoamericanos, era el país responsable del consumo masivo de drogas y el tráfico ilícito de las mismas en la Ciudad de Nueva York.³⁰³

Como puede comprobarse, aunque los actores son muchos, lo cierto es que, la información a disposición del Ejecutivo, y peor aún de las agencias cuyo *modus operandi* es policiaco, moldea en mucho la discusión y el tono dentro del Congreso, así como en la opinión pública.³⁰⁴ Si bien el Ejecutivo no se pronuncia directamente sobre el tema y es rarísimo que arriesgue su alianza con el Ejecutivo mexicano, su acción y el énfasis que le dé a cierto aspecto puede desencadenar una serie de declaraciones del más diverso tipo y que, tienen un efecto directo en el estado de la relación bilateral.

³⁰³ José Luis Reyna, "Narcotics as a Destabilizing Force for Source Countries and Non-source Countries", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, p. 127

³⁰⁴ Es extremadamente significativo que, durante las discusiones en el Congreso, ha tenido un papel protagónico la opinión de Thomas Constantine, actual director de la DEA. Constantine representa una de las voces más poderosas que, si bien no tiene la capacidad por sí misma de modificar una decisión final como lo es el certificar a México, si determina el tono del debate.

3.2.4.5 Consolidación del escalamiento y restructuración de la burocracia antinarcoóticos la administración Bush

El papel del entonces recién electo Presidente George Bush (1988-1992), siguió en buena medida las directrices de su predecesor reafirmando, "una y otra vez su compromiso con una mayor intensificación de la guerra contra las drogas, desde la promesa del día de su toma de posesión de que 'este azote terminará'."³⁰⁵

Como lo disponía la Antidrug Abuse Act de 1988, la presentación de la primera estrategia nacional contra las drogas en septiembre de 1989 (preparada por el primer 'zar' de la droga, William Bennett), y la autorización de una acción militar unilateral y directa en Panamá por Estados Unidos en diciembre de 1989, por motivos relacionados con el tráfico de drogas, demostraron en su momento que el nuevo Presidente no sólo continuaría, sino llevaría al extremo, la "guerra contra las drogas", actuando por primera vez contra un gobierno establecido.³⁰⁶

La creación de la ONDCP, así como la presentación de la primera estrategia iniciaría lo que Bertram ha señalado como la centralización y la consolidación de la "narco-estructura burocrática". Si bien parecía que el Presidente Bush iniciaba con un ímpetu sin par, la "nueva estrategia" era sólo el producto como se ha dicho, de la nueva legislación aprobada por el Congreso el año anterior y el margen de su influencia, es decir la estrategia en sí poco parecía aportar y recuperar de los anteriores yerros y aciertos. Zimring y Hawkins hacen notar que la nueva estrategia (la *National Drug Control Strategy*) no contiene "reference to, or analysis

³⁰⁵ Bruce M. Bagley, "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas", en Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 192-193

³⁰⁶ *Ibidem* Ver el punto 2.3.1 de esta tesis en lo que se refiere al caso Panamá.

of the reasons for, the failure of previous presidential initiatives. It did not explain why the conquest of drug abuse promised by President Nixon in 1971, and again by President Reagan in 1982, had not been fulfilled."³⁰⁷

Por el contrario, Estados Unidos estaba experimentando "the worst epidemic of illegal drug use in its history...far more severe, in fact, than any ever experienced by an industrialized nation" y en 1989 encaraba "intensifying drug-related chaos" and an "appalling and deepening crisis". Una cosa era segura, afirman ambos autores: "Hegel's dictum that "governments have never learned anything from history, or acted on principles deduced from it", was in no danger of being refuted."³⁰⁸

En este laberinto de esfuerzos, de presupuestos y de acciones coordinadas, Estados Unidos, ha dicho Bruce Bagley, nunca lanzó de verdad un ataque de larga escala. Además de recursos inadecuados, carencia de coordinación en la administración pública y liderazgo inconsistente, la mayor crítica es que todos los esfuerzos estuvieron frecuentemente subordinados a intereses ajenos a la lucha real contra el problema. Intereses y prioridades de política exterior y de seguridad jugaron un papel primordial antes que la lucha efectiva contra el narcotráfico, como en el caso de Panamá.³⁰⁹

³⁰⁷ Zimring, Franklin E. y Hawkins, Gordon, *The search for rational drug control*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 48

³⁰⁸ *Ibidem*

³⁰⁹ Bruce Michael Bagley, "The New Hundred Years War?: U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, p. 47

3.2.4.6 La respuesta mexicana a la política de escalamiento

El manejo de la nueva relación del Estado mexicano y en particular del gobierno, respecto de los temas de seguridad y por ende del narcotráfico ha esado orientado por las directrices fundamentales de política establecidas, tradicionalmente al inicio del "sexenio", en el Plan Nacional de Desarrollo.³¹⁰ (ver ANEXO 1 y 2 al final de la presente tesis)

Como señala Sergio Aguayo Quezada, en el PND presentado en 1983 se enuncia por primera vez el concepto de seguridad "como 'el desarrollo integral de la Nación' y como la 'herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco institucional'".³¹¹ Pero no es sino hasta el PND 1989-1994 que se incluye una "modificación conceptual fundamental. Esta no se da en la definición porque se mantiene la de 1983, ni en el papel de las fuerzas armadas cuya función sigue siendo la de 'contribuir' y 'coadyuvar' a la seguridad. El cambio aparece en un mayor número de referencias a la seguridad, en la relación de México con el mundo, y en la formulación explícita de una agenda de amenazas a la seguridad ... [reducida] al narcotráfico ... ni en este ni en otros documentos o declaraciones presidenciales donde se categoriza al narcotráfico como amenaza a la seguridad se fundamenta por qué lo es."³¹²

³¹⁰ De hecho, originalmente se le llamó "Plan sexenal" y el primero fue elaborado por las distintas corrientes al interior del Partido Nacional Revolucionario en 1933 y fue un documento fundamental en las acciones que posteriormente llevaría a cabo el gobierno de Lázaro Cárdenas. Ver Tzvi Medin, *Ideología y praxis política de Lázaron Cárdenas*, Siglo Veintiuno Editores, 1987, México, 237 p.p.

³¹¹ Sergio Aguayo Quezada, "Un concepto de seguridad nacional mexicana para la década de los noventa", en Roett, Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1991, p. 93

³¹² *Ibidem*

Sin embargo, es de viva voz que el Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fundamenta el porqué el narcotráfico constituye un asunto de seguridad nacional: "Se combate enérgicamente el narcotráfico por razones de Estado y para proteger la salud de las familias mexicanas; siendo éste problema de gran preocupación para el vecino del Norte, la coincidencia en su combate resulta benéfica ... se ha ampliado el intercambio de información de la lucha común con el narcotráfico, entendiéndose que la responsabilidad de las operaciones en territorio nacional compete exclusivamente a los mexicanos."³¹³

Aunque silenciosa y sin mayor publicidad, México inicia a finales de los ochenta una transformación general de su sistema institucional para el combate al narcotráfico. Dentro de la Procuraduría General de la República, instancia que desde los treinta y sobre todo desde mediados de los cuarentas había estado al frente de los esfuerzos antidrogas, se crea (9 de agosto de 1985), el Consejo Supervisor General de Servicios Técnicos y Criminológicos encargado de coordinar, supervisar y dirigir la campaña permanente contra el narcotráfico.³¹⁴ Para diciembre de 1988, se establece una oficina dependiente de la oficina del subprocurador general para investigar las operaciones contra el narcotráfico.

Al iniciar la década de los noventa el gobierno mexicano establece dentro de la oficina del Procurador General, el Comité Coordinador General para la Atención

³¹³ Informe presidencial, 1o. de noviembre de 1989, Ver Ampudia, Ricardo, *Estados Unidos de América en los Informes Presidenciales de México*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-SRE, México, 1994, P. 175-176

³¹⁴ Jorge E. Tello Peón, "El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la Guerra Fría", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición, Siglo XXI* editores, México, 1996, p. 177-178

de Delitos contra la Salud, el cual coordinaría la política relacionada con el abuso producción, tráfico, prevención, educación, asistencia médica y enjuiciamiento penal, todos estos elementos relacionados con las drogas.³¹⁵

A mediados de 1993 por decreto presidencial se establece el Centro para la Planeación del Control de Drogas (CENDRO), el cual promueve la comprensión integral del fenómeno de las drogas y auspicia programas y actividades antidrogas a nivel público y privado, nacional e internacional, federal, estatal y local.³¹⁶ El 16 de junio de 1993, se crea el Instituto Nacional de Combate a las Drogas (INCD), "que funcionaría como organismo técnico descentralizado bajo la autoridad del [Procurador General y autorizado por] el Ministerio Público Federal ... a participar en operativos policiacos antinarcóticos, especialmente en la detección, el arresto y el enjuiciamiento de los delincuentes y las organizaciones delictuosas."³¹⁷

Los resultados que arrojaron dicha reestructuración y adecuación a la nueva lucha contra el narcotráfico, observaron un incremento en decomisos en los distintos tipos de droga, fuere por métodos de erradicación o por intercepción de envíos cuyo objetivo era cruzar por territorio mexicano.³¹⁸

Jorge Tello, afirma que el periodo destaca la cantidad de drogas ilícitas confiscadas por México, superior a la suma de los esfuerzos en el mismo sentido de Estados

³¹⁵ *Ibidem*

³¹⁶ *Ibidem*

³¹⁷ *Ibidem*

³¹⁸ "Entre diciembre de 1988 y junio de 1993, el gobierno de Carlos Salinas se anotó varios triunfos importantes en la lucha antinarcóticos. Las autoridades decomisaron 197,297 kilogramos de cocaína, 1,141 kilogramos de pasta de opio, 662 kilogramos de heroína y 2,277 kilogramos de marihuana. Durante este mismo periodo, se erradicaron 52,644 hectáreas de marihuana y 45,661 hectáreas de amapola." Ver Jorge E. Tello Peón, *op. cit.*, p. 172-173

Unidos y Canadá. Durante el bienio 1992-1993, "México superó a todos los demás países latinoamericanos al reducir el área total de sembradíos de drogas ilegales por medio de enérgicos programas de erradicación y de instrumentación de cultivos alternos."³¹⁹

Junto con los cambios relacionados con oficinas gubernamentales, por primera vez el gobierno mexicano establece un programa federal específico para el control de las drogas (producción, tráfico, consumo, prevención y abuso), presentando en enero de 1992 el Programa Nacional para el Control de Drogas 1992-1994, en donde se exponía la estrategia general y el plan concreto a seguir para el control de las drogas ilícitas. Se comenzó por revisar la acción del gobierno federal en materia de drogas en los anteriores decenios y se "trató de sistematizar sus esfuerzos expresando políticas integrales, sólidas y dinámicas para promover la aplicación de la ley, la salud pública y la educación. Asimismo, buscó diseñar políticas complementarias, jerarquizar tareas, coordinar el uso de recursos y fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración en todos los niveles gubernamentales."³²⁰

En esta sucesión de medidas tendientes a establecer mayor coordinación entre las instancias del poder ejecutivo en materia de control de drogas, el CENDRO, calificada como "la piedra angular de la política de integralidad encargado de la coordinación y conjunción de los esfuerzos nacionales contra el comercio ilícito de

³¹⁹ *Ibidem*

³²⁰ Jorge E. Tello Peón, "El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la Guerra Fría", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI editores, México, 1996, p. 174-175

drogas",³²¹ jugó un papel determinante en el desarrollo de las acciones del gobierno mexicano hasta finales del periodo presidencial.

3.2.4.7 Los límites de la respuesta mexicana a la política de escalamiento la apreciación externa de dichos esfuerzos

Pero más allá de los esfuerzos mexicanos, la propia lógica de la historia entre ambos países y la dinámica interna de Estados Unidos pusieron en entredicho a autoridades mexicanas y a la propia relación bilateral. A pesar de lo que entonces se llamó "el espíritu de Houston", las relaciones mexico-estadounidenses, al menos en lo referente al narcotráfico estuvieron marcadas por eventos desafortunados.

Comprometido con la nueva ola del enfoque del mercado como principal promotor del desarrollo, el liderazgo de Carlos Salinas de Gortari no podía ocultar la necesidad de realizar cambios de fondo en la conformación del Estado Mexicano. A pesar de las múltiples modificaciones que se hicieron en materia de procuración de justicia y el aumento sin precedentes del presupuesto asignado por el gobierno mexicano para el combate al narcotráfico, procesos de largo alcance impactarían a la diplomacia mexicana.

Aunque parecía que el caso Camarena había pasado a la historia, casi 5 años más tarde, seguiría dando de qué hablar. Los esfuerzos por castigar a todos los culpables supuestamente presentes durante la tortura y asesinato del agente Camarena parecieron ser la principal razón para que un nuevo secuestro promovido por la DEA en territorio mexicano se realizase. Si bien los presidentes

³²¹ *Ibidem*

Bush y Salinas se encontraban afinando detalles a principios de 1990, para iniciar las negociaciones que culminarían con la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por el Senado de EUA en noviembre de 1993, "Nothing tested the Mexican president's determination to improve relations with Washington any more than the DEA-sponsored abduction of Guadalajara doctor Humberto Alvarez Machaín in 1990. Strains in the relationship almost reached 1985 levels after the Supreme Court held in June 1992 that the U.S. Constitution did not forbid such controversial actions."³²²

Las negociaciones del TLCAN, la apertura de México al mercado internacional y su roce cada vez más intenso con naciones industrializadas allanó el camino para que el tema de los derechos humanos se convirtiera en un asunto de carácter internacional. Todos estos factores, aunados a la intensa campaña de las ONGs mexicanas para denunciar los atropellos a los derechos humanos en el seno del Congreso de Estados Unidos,³²³ dieron pie para que el gobierno del Presidente Salinas tomara medidas más decididas en dicho asunto.

No sólo el abuso de los derechos humanos producto de las insuficiencias del sistema político, sino producto de las acciones antinarcóticos fueron el terreno fértil para que se creara la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

³²² William O. Walker III, "The Foreign Narcotics Policy of the United States since 1980," en Walker, William O., *Drugs in the Western Hemisphere: An Odyssey of Cultures in Conflict*, Jaguar Books, Wilmington, 1996, p. 238

³²³ Muchos líderes de la oposición, de partidos políticos, de organizaciones no gubernamentales y académicos, se presentaron en el Congreso de EUA para hablar de las inequidades de la competencia política y de los abusos a los derechos humanos. El propósito era denunciar en el Congreso de EUA, ya que estaban por darse las elecciones intermedias para diputados y senadores en México (1991), y se trataba de debilitar la positiva imagen de la que gozaba el gobierno de Salinas y su gabinete en los medios estadounidenses. Entre los que asistieron a tales audiencias fueron Marie Claire Acosta, María Teresa Jardí y Jorge G. Castañeda. Ver, Puig, Carlos, "Mariclaire Acosta, Aguilar Zinzer y Castañeda razonan su comparecencia en Washington", *Proceso*, no. 852, 1 de marzo de 1993, p. 20-21.

Los comités encargados de monitorear el respeto a los derechos humanos, el mismo Departamento de Estado de EUA quien emite un reporte anual sobre tal asunto y las organizaciones no gubernamentales como Americas Watch, Lawyers Committee on Human Rights y Amnistía Internacional fueron los actores que con distinto acento, hicieron referencia a la vinculación entre derechos humanos y narcotráfico.

La opinión pública estadounidense se vio influenciada sobre todo por un reporte de Americas Watch en donde se decía "many such violations have been committed by Mexico's anti-drug police. Indeed, many Mexican critics claim that Mexico's increasing anti-drug cooperation with the United States is a key factor that explains the deteriorating human-rights situation."³²⁴ En este escenario, el Presidente Salinas decidió crear la CDNH en abril de 1990.

3.2.4.8 La lucha por las cifras sistemas de inteligencia en el control del narcotráfico

En el combate al narcotráfico, una de los instrumentos fundamentales para tomas de decisión y la defensa de éstas es la inteligencia: la información sobre sujetos buscados, principales carteles, cantidad de cultivos erradicados, número de toneladas incautadas, bienes asegurados, etc.

A principios de 1990, México enfrentó un hecho lamentable que puso en evidencia la necesidad de contar con información propia, y lo más difícil, información producto de diligencias y recursos propios, en materia de drogas. En marzo del

³²⁴ Reuter, Peter y Ronfeldt, David, *Quest for integrity: the Mexican-U.S. drug issue in the 1980s*, Santa Mónica, California, RAND, 1992, p. 35

mismo año, autoridades de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado mexicano protestaron por el uso de un satélite de EUA para la localización de plantíos de mariguana en territorio mexicano, sin el conocimiento de autoridades mexicanas. En este sentido, "Con ese y quizá otros antecedentes, en 1991 se creó el Sistema Hemisférico de Información para el Control de Drogas, en el cual se participa a través del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), el cual depende del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, y que sirve de apoyo al Sistema Integral de Intercepción, creado el mismo año. Con ello se buscó romper con la dependencia del sistema de información estadounidense y ampliar a todos los canales posibles la red nacional de información."³²⁵

Según un estudio reciente, el gobierno mexicano decidió la creación de sistemas más sofisticados de información ya que, "en el pasado, los sistemas de información de las instituciones encargadas del control de drogas no lograban plenamente sus objetivos ante la imposibilidad de obtener una visión de conjunto acerca de este problema debido a la carencia de sistemas de información especializados en la materia, sistemas que tuvieran alto grado de confiabilidad y que fueran generados con oportunidad, de lo que resultaba la duplicidad de esfuerzos y la carencia de una cobertura integral de información."³²⁶

Con ello, y aunado al propósito de integrar a las agencias mexicanas, "A partir de 1991, la Procuraduría General de la República, a través del Centro para la Planeación del Control de Drogas (CENDRO), se convierte en depositaria de las

³²⁵ Polo Oteyza, José Antonio, *Narcotráfico y relación bilateral, México-Estados Unidos: 1985-1992*, (Tesis de licenciatura), El Colegio de México, México, 1995, p. 85-86

³²⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas. Estudio Diagnóstico Conjunto*, SRE-PGR-ONDCP, 1997, p. 96

bases de datos del sistema de información primario, el cual se consolida en el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD), al que se incorpora información de todas las dependencias que efectúan tareas de combate a este problema. Desde entonces, el SEUCD se ajusta a los requerimientos de información del gobierno de México y a los acuerdos establecidos con organismos internacionales."³²⁷

Dicho sistema jugaría un papel importante para el gobierno mexicano ya que por medio de él, se tendría un acceso eficiente a toda la información producto de los esfuerzos antidrogas mexicanos. Información vital para contrarrestar la "guerra de cifras", que tradicionalmente había sido uno de los problemas en la relación bilateral.³²⁸

3.2.4.9 Esfuerzos mexicanos para el control de agentes de policía en territorio nacional

3.2.4.9.1 Antecedentes

La presencia de agentes extranjeros involucrados en la procuración de justicia en territorio nacional, había tenido como principal objetivo coadyuvar a las labores

³²⁷ *Ibidem*

³²⁸ "En lo que se refiere al traslado de drogas a través del territorio nacional, entre diciembre de 1994 y diciembre de 1996, el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD) indica, como cifras preliminares, que en México se aseguraron 1,840 toneladas de mariguana; 46.9 toneladas de clorhidrato de cocaína y 571.5 kilogramos de 'crack'; 419.6 kilogramos de goma de opio; tres kilogramos de morfina; 568.4 kilogramos de heroína; 13 toneladas de efedrina; 667.4 kilogramos de metanfetamina, 13.1 kilogramos de anfetaminas; 13 kilogramos de 'éxtasis' y 1,687,498 unidades de psicotrópicos. En el mismo periodo se erradicaron 548,495 plantíos de mariguana que equivalen a 44667.5 hectáreas. También se destruyeron 398,687 plantíos de amapola que equivalen 31,158.9 hectáreas erradicadas." Ver Secretaría de Relaciones Exteriores, *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas, Estudio Diagnóstico Conjunto*, SRE-PGR-ONDCP, 1997, p. 94

que llevan a cabo autoridades de antinarcóticos mexicanas intercambiando información estratégica para poder enfrentar de mejor manera distintas actividades ilícitas.

El principal objetivo de la mayoría de las acciones extraterritoriales de agentes de Estados Unidos, se encuentra vinculado a la inmovilización de los criminales. Se identifica a los individuos que se encuentran relacionados con actividades criminales, se prepara su localización y arresto, y se reúne la evidencia necesaria para fincarles responsabilidades con el fin de encarcelarlos, asegurando los bienes incautados.³²⁹

En un principio, la acción internacional de agentes antinarcóticos estadounidenses estuvo bajo la autoridad de la Sección Antinarcóticos del Departamento del Tesoro Federal (Bureau of Investigation 1909-1930). A lo largo de los años veinte, dicho control aumentó su alcance al alcohol y narcóticos. El Departamento del Tesoro se encargó de vigilar las restricciones a los narcóticos a través de la creación, en 1930, del Federal Bureau of Narcotics (FBN). El FBN concentró la acción interna y externa de la política antinarcóticos de EUA hasta 1968.

La prioridad del FBN durante sus primeros años era el control de la cocaína y los opiáceos. Como resultado de sus recursos y personal limitados, el tráfico de mariguana no era considerado de importancia. Sin embargo, su consumo tráfico crecieron considerablemente en la década de los treinta influenciado por la situación socio-económica de la Gran Depresión. Para 1936, los 48 estados que

³²⁹ Es importante señalar que en años recientes, las autoridades mexicanas han modernizado las leyes relativas al aseguramiento de bienes producto del crimen organizado, sobre todo a partir de la Ley contra la Delincuencia Organizada.

conformaban a Estados Unidos contaban con legislación para controlar el cultivo de la Marihuana o Cannabis, pero su producción y uso no estaban prohibidos por leyes federales, sólo algunos estados contaban con la legislación prohibitiva.

Desde la creación del FBN (1930), se implementó el primer acuerdo informal para el intercambio de información entre México y Estados Unidos respecto al tráfico y producción de narcóticos, estableciéndose el primer contacto para tal efecto en la región fronteriza de Cd. Juárez-El Paso. A lo largo de la década de los treinta agentes antinarcóticos del Departamento del Tesoro, oficiales del Servicio de Aduanas, y funcionarios consulares estadounidenses regularmente intercambiaban información para detener el flujo de drogas en la frontera.³³⁰

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la capacidad institucional de los órganos de procuración de justicia de EUA para operar fuera de sus fronteras nacionales aumentó considerablemente. Durante los cuarenta y cincuenta, la FBN expandió sus capacidades en varios países de Europa, Asia y América, en particular, en la frontera de México cooperando en investigaciones y reuniendo información relacionada con el tráfico ilícito de narcóticos.

Entre 1962 y 1963, la FBN estableció las primeras oficinas en importantes ciudades de países involucrados en el narcotráfico. En nuestro país estableció oficinas permanentes en la Cd. de México, que concentraba las operaciones de toda América Latina y Monterrey, que coadyubaba en la integración de la información de la frontera México-EUA.³³¹

³³⁰ Ver Eva Bertram (et. al.), *Drug war politics, The Price of Denial*, Los Angeles, University of California Press, 1996, 347 p.p.

³³¹ *Loc. cit.*

Dos eventos relacionados directamente con México mostraron el creciente interés de los EUA por detener el flujo de drogas hacia su territorio: el secuestro y posterior tortura y muerte del agente de la DEA Enrique Camarena Salazar en 1985 y el secuestro de personas en México relacionados con dicha muerte. Se considera que uno de los elementos que más han contribuido al endurecimiento de la política antinarcóticos estadounidense hacia su frontera sur, en especial hacia México, fue producto de tal evento.

Otro ejemplo del endurecimiento de la política antinarcóticos estadounidense es el caso del secuestro de dos nacionales mexicanos a los cuales la justicia de EUA había señalado como participantes del caso Camarena, René Martín Verdugo-Uribe y el Dr. Humberto Álvarez Macháin en enero de 1986 y abril de 1990 respectivamente. Verdugo fue privado ilegalmente de libertad por agentes de EUA y México y trasladado fuera del país. En el caso de Álvarez Macháin en el cual ningún agente mexicano participó, se sentarían las bases para una serie de negociaciones que el Gobierno de México conduciría posteriormente.

Respecto al caso Macháin, el gobierno mexicano protestó por lo que consideraba un secuestro efectuado por agentes estadounidenses. En el caso del Dr. Álvarez Macháin, la Embajada de México en Washington presentó tres notas diplomáticas al Departamento de Estado entre abril y julio de 1990. La primera pedía un reporte detallado de la vinculación de EUA en el secuestro, la segunda expresaba que dicho evento constituía una violación al tratado de extradición y se demandaba que fuera devuelto a territorio mexicano, y en la tercera requería el arresto

provisional y la extradición del informante y del agente de la DEA que habían formado parte importante en la instrumentación del secuestro.³³²

El Gobierno de México invocó el *Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos* vigente desde 1980, sin embargo el fallo judicial dictaminó que dicho instrumento legal no contenía ninguna disposición específica sobre el proceder ante un secuestro y operativo extraterritorial por parte de autoridades distintas a las del territorio en donde se había efectuado el secuestro. El gobierno del Presidente Bush respondió ante las protestas de México, e indicó que EUA no tenía la menor intención de incrementar o volver institucional la práctica de secuestros extraterritoriales. En opinión de Rodrigo Labardini, "El 15 de junio de 1992, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de América en una sorprendente decisión judicial, determinó que el secuestro del ciudadano mexicano Humberto Alvarez Macháin, realizado por agentes del servicio del gobierno estadounidense, no había violado el Tratado de Extradición vigente entre ambos países ... arguyó que dicho tratado no había sido vulnerado toda vez que no prohíbe *expresamente* los secuestros transfronterizos, ni contempla mecanismos en caso de que ocurra uno de dichos secuestros."³³³

En 1993, el Presidente Clinton declaró que no se permitirían secuestros en otro país, por lo que México decidió impulsar un Tratado para Prohibir los Secuestros Transfronterizos, que fue firmado por ambos gobiernos el 23 de noviembre de

³³² A este respecto ver Ethan A. Nadelmann, *op. cit.* p. 217

³³³ Rodrigo Labardini, "El tratado entre México y Estados Unidos para prohibir los secuestros transfronterizos," en *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, vol. 1 no. 5, México, junio de 1997, p. 79

1994. Sin embargo, debido al clima dentro del Congreso de EUA no ha sido ratificado por el Senado y aún se encuentra pendiente su entrada en vigor.³³⁴

La presencia de agentes extranjeros particularmente de EUA, involucrados en la procuración de justicia en territorio nacional, tuvo como principal objetivo coadyuvar con las labores que llevan a cabo autoridades de México en el intercambio de información para luchar en contra de la impunidad en cualquiera de sus manifestaciones.

3.2.4.9.2 Permisos para la portación de armas de fuego

Desde las primeras diligencias que agentes estadounidenses realizaron en territorio nacional mexicano, su seguridad personal fue motivo de controversia. Con el desarrollo del narcotráfico, este tema llegó a ser de vital interés para las autoridades de EU involucradas con el tráfico de drogas desde México.

Parece ser que a principios de 1995, debido a atentados en otros países en contra de funcionarios de EUA y por la situación de violencia latente existente en la frontera, algunas agencias estadounidenses decidieron fortalecer la seguridad para sus agentes fuera de su frontera: "After a series of murders last fall of Mexican officers who had been working with American agents, United States law enforcement officials requested anew that agents here be officially licensed to carry sidearms."³³⁵ El propio Thomas A. Constantine, Director de la DEA, afirmaría ante

³³⁴ Para un análisis detallado del mismo, ver Rodrigo Labardini, "El tratado entre México y Estados Unidos para prohibir los secuestros transfronterizos," en *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, vol. 1 no. 5, México, junio de 1997, p. 79-94

³³⁵ Sam Dillon, "Mexican President Rejects U.S. proposals on Anti-Drug War", *The New York Times*, 5 de mayo de 1997, p. 2

el Senado de EUA que el propio Procurador Madrazo le había asegurado que se "estaba trabajando en ello y pensaba se podía llegar a una solución."³³⁶

Sin embargo, en vísperas de la visita de William Clinton a México en mayo de 1997, el Presidente Ernesto Zedillo se encargó personalmente de negar al gobierno de Estados Unidos la autorización oficial para portar armas a agentes estadounidenses. En consecuencia con lo que diversos funcionarios mexicanos habían sostenido por meses, el Presidente afirmó en una entrevista concedida a *The New York Times* que, "There can be 'no further discussion' of a request that American anti-drug agents receive official permission to carry sidearms in Mexico for their own security".³³⁷ En dicho artículo se mencionaría que "Since 1992, American drug agents operating in Mexico have been prohibited from carrying sidearms, although most of them wink at this rule ..."³³⁸

Asimismo el Gobierno de México negó tal solicitud, argumentando que autoridades mexicanas estaban instrumentando medidas tendientes a reforzar la seguridad del personal dedicado a dicha actividad en territorio nacional. Sin embargo, más que una decisión política, lo que se encontraría debajo de la discusión serían dos cuestiones importantes.

Por un lado, la petición se enfrentaría a las diferencias tanto en la legislación como en el manejo y autorización de armas de fuego en México y por otro, a la intención de alejar del tratamiento de la relación bilateral la intervención de las poderosas agencias policíacas estadounidenses.

³³⁶ *Ibidem*

³³⁷ *Ibidem*

³³⁸ *Ibidem*

Contrariamente a las leyes vigentes estadounidenses, en México el uso de armas de fuego y su autorización se encuentra fuertemente restringida, en Estados Unidos se le considera uno de los pilares de la ideología liberal y uno de los derechos que el sistema democrático debe de asegurar. Además los intereses de los poseedores y los comercializadores de armas de fuego son fuertes y tienen gran influencia bajo el cabildeo que hace la National Rifle Association (NRA), una organización de ideología de derecha y con gran poder económico y político.

A diferencia de lo que ha caracterizado la política del gobierno del Presidente Zedillo en lo que se refiere a la expedición de permisos oficiales para la portación de armas a agentes antinarcóticos estadounidenses, la solicitud de EUA para que el gobierno de México diere acreditación adicional de agentes a los 45 agentes especiales de la DEA que realizan actividades de intercambio de información si prosperó.³³⁹

El gobierno de México autorizó la acreditación de 12 agentes estadounidenses más, 6 de la DEA y 6 del FBI, los que quedarán adscritos a los Consulados de EUA en Tijuana, B.C. y Cd. Juárez, Chih. para realizar funciones de intercambio de información en las siguientes áreas: organizaciones de narcotraficantes, combate al lavado de dinero, desvío de precursores químicos y tráfico ilícito de armas. El gobierno de México acreditó, invocando el principio de reciprocidad en la relación bilateral, personal especializado de la PGR en la Embajada en Washington y en los consulados mexicanos en Los Angeles, El Paso y San Antonio. En ese entonces el propio Secretario de Relaciones Exteriores de México, José Angel Gurría confirmó

³³⁹ *Diario de las Americas*, "Desmienten que agentes de la DEA puedan portar armas", 19 de septiembre de 1997, p. 3A

la acreditación y aseguró la reciprocidad del acuerdo para México, el cual informó que igual número de agentes mexicanos habían sido acreditados a los consulados mexicanos en la frontera estadounidense.³⁴⁰

Como se desprende de los antecedentes en materia de cooperación judicial entre ambos países, lo anterior significó un importante paso en materia de cooperación policial entre ambos países y un cambio radical en la postura de EUA respecto al tema.³⁴¹

3.2.4.9.3 Reglas generales que norman la presencia de agentes extranjeros en México¹

Un nuevo evento influiría para que el gobierno mexicano considerase modificar desde principios de siglo, la relación con Estados Unidos: la regulación de agentes antinarcóticos estadounidenses en territorio mexicano. Si bien desde los años veintes existía la presencia, temporal o permanente, de agentes estadounidenses, no fue sino hasta mediados de 1992 cuando el gobierno de México decidió normar legal y oficialmente su estancia.

Tratando de poner límites a lo que parecía imparable, la acción del gobierno de México estaba más que justificada. El antecedente directo de dicha decisión fue el caso Camarena, cuando agentes habían auspiciado (vía recompensa a civiles y policías mexicanos) el secuestro en México. Sin embargo el factor detonante para establecer un control legal dentro de las leyes mexicanas a la presencia de policías

³⁴⁰ *Ibidem.*

³⁴¹ Cabe recordar que la negación por parte de Estados Unidos para que agentes de México se internaran en su territorio había sido reiterada desde principios de siglo.

³⁴² Diario Oficial de la Federación, 28 de julio de 1992.

antinarcóticos extranjeros fue sin duda la decisión de la Suprema Corte de EU, quien en junio de 1992, validó el secuestro de extranjeros fuera de territorio estadounidense con el fin de procesarlos de acuerdo a ley. Aunque, "el gobierno de Bush excluyó a México explícitamente de esta política en el futuro ... La reacción mexicana ante la decisión de la Suprema Corte, que nulificaba las posibilidades de extradición de Verdugo Urquidez o de Alvarez Macháin, fue prohibir temporalmente las actividades de la DEA (por 24 horas), limitar legalmente las funciones de la DEA en México, incluida la portación de armas, incrementar las penas para los mexicanos que participen en secuestros de personas para ser entregadas fuera del país, y rechazar la ayuda estadounidense para combatir el narcotráfico, cuyo presupuesto proyectado para 1992 era ... el más alto para América Latina."³⁴³

Las normas generales que regulan la estancia temporal de los agentes extranjeros en México, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1992³⁴⁴ y establecen que: a) sus funciones oficiales excluyen tareas expresamente reservadas a las autoridades mexicanas y la aplicación o ejecución en territorio nacional de las leyes de otro país; b) carecen de inmunidad de jurisdicción en caso de violación de las leyes o disposiciones legales; c) sus actividades se limitan al enlace para el intercambio de información; d) es su obligación no involucrarse en situaciones que incrementen el peligro de su seguridad o inducir a terceros, nacionales o extranjeros, o a realizar por sí mismos actividades relativas a detenciones, secuestros, cateos, toma de declaraciones, privación ilegal de la

³⁴³ Chabat, Jorge, "El narcotráfico en la relación México-Estados Unidos: lo que se ve es lo que hay", en *Estados Unidos: Informe Trimestral- CIDE*, vol. III, núm. 3, otoño de 1993, p. 13

³⁴⁴ El título completo es "Normas que Regulan la Estancia Temporal de los Agentes Representantes de Entidades de Gobiernos Extranjeros que, en su país, tienen a su cargo funciones de policía, de Inspección o Vigilancia de la aplicación de Leyes y Reglamentos, así como técnicos especializados"

libertad, invasión de propiedad privada o de cualquier acto que sea violatorio de las leyes nacionales; e) es su obligación transmitir a las autoridades mexicanas cualquier información de que dispongan; f) el gobierno mexicano tiene la facultad de verificar en todo momento el cumplimiento de su actuación, pudiendo solicitar, ante cualquier irregularidad, el retiro inmediato del agente, la suspensión del proyecto de cooperación y la aplicación de sanciones previstas en la ley por su incumplimiento.

Dichas reglas generales establecen que las normas serán complementadas con reglas específicas aplicables a cada uno de los países, a las que podrán añadirse las modalidades que requiera el ámbito concreto que abarque cada programa de cooperación.

3.2.4.9.4 Reglas específicas para normar las actividades del personal de la DEA en México³⁴⁵

Dichos lineamientos suplementarios establecen el número de agentes y personal administrativo técnico especializado de la DEA, así como la distribución geográfica de las oficinas, inmunidad, competencia territorial, funciones (sólo intercambio de información), enlaces involucrados en el Sistema Hemisférico de Información, obligaciones y limitaciones, seguridad de personas, seguimiento y evaluación, enlaces con autoridades mexicanas, sanciones y mecanismos de ajuste. En lo referente a la seguridad, se establece claramente que dichos agentes deberán evitar, en todo momento, involucrarse en "situaciones conducentes a enfrentamientos armados, persecución y detención de presuntos narcotraficantes, emboscadas,

³⁴⁵ Se publicaron en el Diario *El Día*, el 28 de octubre de 1992, México, p. 2A

atentados o cualquier situación de riesgo físico". En ningún momento se ha autorizado la portación de armas.

3.2.5 ¿Quinta Fase? y el nacimiento de la "institucionalidad" antinarcóticos bilateral (1995-)

3.2.5.1 La institucionalización del control del narcotráfico bilateral en el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo El Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas

La crisis económica desatada en diciembre de 1994, apenas unos días después de haber tomado posesión Ernesto Zedillo como Presidente de la República, marcó desde el inicio el tono de las relación México-Estados Unidos. A finales de ese año y a principios de 1995, el gobierno se dedicó a controlar la crisis desatada por una sobrevaluación del peso, precipitando una crisis financiera que ponía al país en una posición difícil ante sus compromisos de deuda con instituciones financieras internacionales.

Desde el principio el gobierno de México se vio seriamente comprometido con la ayuda que le proporcionó Estados Unidos y en concreto el Presidente Clinton quien arriesgó buena parte de su capital político enfrentando las críticas del paquete de ayuda financiera a México. Dicha ayuda sirvió para poder revertir la severa crisis financiera que ponía en riesgo no sólo la estabilidad interna mexicana y los intereses geopolíticos de relación bilateral, sino además la estabilidad de los mercados de dinero mundiales.

Independientemente de los compromisos estrictamente económicos a los que se vio México forzado a hacer con Estados Unidos producto de la crisis, la política exterior del gobierno del Presidente Zedillo se vio prácticamente paralizada por la necesidad de primero, resolver la situación de México con sus acreedores y segundo, reestablecer la confianza de gobiernos, inversionistas recuperando la estabilidad económica.

La acción internacional de México estuvo enfocada a cuestiones estrictamente económicas durante el primer semestre de 1995 y el Canciller José Angel Gurría, entonces Secretario de Relaciones Exteriores, dispondría buena parte de sus funciones para recomponer las relaciones económicas de México con el mundo.

Pasada la crisis y con sus efectos disminuídos, se presentaba en el segundo semestre de 1995 el debate nacional interno en Estados Unidos para designar al próximo Presidente. Como bien lo destaca un funcionario del gobierno mexicano: "a principios de 1995, de una forma cíclica, el narcotráfico volvió a aparecer en el escenario de las relaciones bilaterales como uno de los temas más conflictivos. Se sabe que hay ciclos muy claros en la política estadounidense; casi siempre esos ciclos coinciden con las elecciones que hay en ese país, donde el tema del narcotráfico es, desafortunadamente, retomado por algunos políticos o algunas fuerzas políticas en Estados Unidos, como un tema de campaña ... Ante la dinámica negativa que se dio dentro de Estados Unidos ese año [1995] , la respuesta mexicana fue tratar de encontrar un nuevo instrumento que nos permitiera conducir, más transparente, de mayor nivel y que le permitiera a los

dos gobiernos tener un mejor intercambio de opiniones sobre lo que estaba ocurriendo y al mismo tiempo fijar las prioridades de la cooperación bilateral.³⁴⁶

Si bien el protagonismo de cuerpos policíacos (sobre todo estadounidenses) en el manejo de la relación entre ambos países respecto del narcotráfico había permitido al gobierno mexicano mantener un "bajo perfil" en su tratamiento, para finales de los ochenta y principios de los noventa, parecía que la época de las policías debía de terminar.

El gobierno mexicano se dio cuenta progresivamente que el manejo por policías, sobre todo a la luz de los acontecimientos relacionados con el caso Camarena, no era lo más conveniente. Si bien dicho manejo le aseguraba un "bajo perfil" de acuerdo a las dimensiones del problema del narcotráfico en México (nunca comparables con EUA), la situación había llegado a un límite extremo.

Las negociaciones internacionales y el tratamiento de México con autoridades de EUA se enfrentaba reiteradamente a las poderosas fuerzas policíacas estadounidenses con actuación extraterritorial y a su común "confidencialidad" para tratar cualquier asunto. Dicha situación parece influyó de manera determinante para que el gobierno mexicano llevara a un mayor nivel el tratamiento del narcotráfico.

Tradicionalmente manejada por sectores policíacos y de inteligencia, la relación México-Estados Unidos en materia de narcotráfico necesitaba de nuevos enfoques.

³⁴⁶ Miguel Ruiz Cabañas, "La cooperación internacional en materia de narcotráfico", en Fundación Colosio, *Seminario. Las relaciones México-Estados Unidos 150 años después*, Fundación Colosio A.C., México, 1997, p. 126

Esto se reflejó en la argumentación común que durante los últimos meses de 1995 los funcionarios mexicanos manejaron para dar sus opiniones en torno del problema narcotráfico y a la urgente necesidad de intentar nuevas vías que pudieren prever y evitar en la mayor medida posible, situaciones que pudieren conducir al deterioro de la relación.

Hay que destacar que tres cuestiones han preocupado históricamente al gobierno de México: 1) la presión que auspiciada o no por el gobierno de Estados Unidos se genera al interior de ese país y que se traduce en actos de denuncia o unilaterales; 2) la posibilidad de que se ventilen asuntos de estricta competencia de México y que se hagan juicios y se den opiniones en los distintos niveles de gobierno estadounidense; y 3) la violación a los principios del derecho internacional como la igualdad jurídica de los estados y su autodeterminación.

A iniciativa de México, en este contexto se crea el 27 de marzo de 1996 el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) para el Control de Drogas. En aquella ocasión los encargados de la lucha antidrogas en Estados Unidos y México, se reunieron en la Ciudad de México para negociar nuevos acuerdos para luchar en contra de la infiltración del narcotráfico y establecer mecanismos que coadyuvaran a incrementar la seguridad en ambos lados de la frontera.³⁴⁷

Si bien la justificación del gobierno mexicano para la creación del GCAN era razonable, las circunstancias de su creación parecieron haber obedecido a la coyuntura adversa producto del proceso de certificación que se presentaba a principios de 1996. Se trataba de construir una estrategia de largo plazo que

³⁴⁷ Ver "Comunicado de la Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas", Secretaría de Relaciones Exteriores, 27 de marzo de 1996.

anulara los efectos negativos del proceso de certificación y "desactivara" su potencial desestabilizador. El nacimiento del grupo de "alto nivel" presidida por el Director de la Oficina Nacional para el Control de las Drogas, General Barry R. McCaffrey, el entonces Procurador General de la República Antonio Lozano Gracia y el Secretario de Relaciones Exteriores, José Angel Gurriá,³⁴⁸ demostró más diplomacia que trabajo en la lucha antidrogas. Según opiniones vertidas en la prensa de aquel entonces, el objetivo de los representantes de la delegación estadounidense era reforzar la decisión del Presidente Clinton de "certificar" a México en la lucha antidrogas y su interés era tener mejores investigaciones conjuntas de traficantes y extradiciones de criminales conocidos, incluyendo los narcotraficantes mexicanos, entre los dos países.

La prensa estadounidense destacó, en aquel entonces que la delegación estadounidense había arribado a México en un clima de "fuertes sentimientos y desconfianza" por parte de las autoridades mexicanas. Ciertamente, el proceso de certificación correspondiente a 1996 aún no terminaba y el clima de las discusiones en el Congreso de EUA sobre la viabilidad de certificar a México no contribuía a un clima positivo. Por si no fuere poco, el entonces Secretario de la Defensa de Estados Unidos, William J. Perry³⁴⁹ hizo declaraciones en el sentido de que Estados Unidos tenía planes de sostener ejercicios militares *conjuntos* con México,

³⁴⁸ El procurador renunció a finales de 1996, sustituyéndolo en el cargo Jorge Madrazo Cuéllar.

³⁴⁹ El secretario de Defensa de EUA, William Perry visitó el 4 de diciembre de 1995 México y de ahí se desprendieron nuevos acuerdos y la creación del Grupo de Trabajo sobre Cooperación en Materia de Defensa. Dentro de dicho grupo se establecieron subgrupos especializados para el apoyo en el combate al narcotráfico, modernización de equipo, capacitación y asistencia en casos de desastres. Los acuerdos que mayor interés han tenido por parte de funcionarios mexicanos son los relativos a asistencia en casos de desastre. Ver el Artículo de Dziedzic y Cope en la obra de Sergio Aguayo Quezada y John Bailey, *Las seguridades de México ...*

lo que el gobierno mexicano de inmediato rechazó aclarando que se estaba considerando la posibilidad de realizar operaciones *coordinadas*.³⁵⁰

Asimismo, la presión de los encargados de la acción policiaca contra el narcotráfico en EUA se haría notar a través de las declaraciones del Director General de la DEA Thomas A. Constantine³⁵¹ ante el Comité del Senado que investiga el narcotráfico en México. En ese entonces, a finales de 1995, Constantine afirmó que las organizaciones del narcotráfico en México se habían vuelto tan poderosas a lo largo de los años, que podían rivalizar con gobiernos legítimos en influencia y control: Los narcotraficantes mexicanos pueden ser tan poderosos como sus contrapartes colombianos. La DEA y otras Agencias del gobierno de Estados Unidos involucradas en el combate al narcotráfico aseguraron que se mostraban reacios a compartir la información respectiva con sus contrapartes mexicanas, por temor a la corrupción existente.³⁵²

³⁵⁰ "La búsqueda de la convergencia en las relaciones militares transfronterizas entró en una cuarta etapa a finales de octubre de 1995, cuando un secretario de Defensa estadounidense visitó México por vez primera. El viaje de William Perry, organizado a raíz de una invitación personal del general Cervantes, ha sido considerado por el gobierno estadounidense un paso natural tras la firma del TLC ... el principal objetivo de la visita del secretario Perry fue generar mayor cooperación militar para combatir el tráfico de drogas a través de la frontera". Ver el excelente ensayo de John A. Cope, *En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI*, en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI editores, México, 1996, p. 267. En la visita que hizo Perry a México, causó revuelo al declarar la posibilidad de realizar ejercicios militares conjuntos y no coordinados, como tradicionalmente había aceptado el gobierno de México en lo referente a operativos antidrogas. Ver Anthony DePalma, "U.S. Defense Chief meets Mexican to discuss military distrust", *The New York Times*, 24 de octubre de 1995, p. 5.

³⁵¹ Thomas A. Constantine fue nombrado por el presidente Bill Clinton el 11 de marzo de 1994, siendo hasta ese momento superintendente de la Policía del Estado de Nueva York. Empezó su carrera en 1960 y en 1962 entró a la policía de Nueva York como detective en asuntos de narcóticos y delitos graves. Tiene bajo su cargo alrededor de 7,000 agentes especiales en 50 países. Es presidente del Comité de Drogas Peligrosas y Narcóticas, comité de apoyo al Congreso.

³⁵² Moore, Molly, "U.S., Mexico form group against drugs, Agreement highlights U.S. schisms on issue", *The Washington Post*, March 29, 1996.

Fue en esta coyuntura que se creó el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) para el control de drogas, cuyos objetivos pueden resumirse de la siguiente manera: "a) Conducir las relaciones bilaterales de una forma ordenada en este campo; b) Fijar reglas claras de la cooperación bilateral; c) Atender a las prioridades más importantes; y d) Establecer un mecanismo permanente de intercambio de opiniones y de evaluación de cómo se están realizando los progresos en esta cooperación [reduciendo] el potencial de conflicto [tratando] de aumentar la agenda de cooperación en una forma equilibrada, para reducir el potencial de *unilateralismo* que siempre está presente en este tema."³⁵³

De acuerdo con la visión dada a conocer oficialmente por ambos gobiernos, se decidía establecer dicho grupo para promover la cooperación bilateral contra las drogas, en el marco de un enfoque integral y equilibrado, que contemplase todos los aspectos del problema del narcotráfico y sus delitos conexos, como el lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas. Hasta marzo de 1998, el GCAN se había reunido en cinco ocasiones, coincidiendo una de ellas con la XIV Reunión de la Comisión Binacional, y habían sesionado sus 6 grupos de trabajo: Grupo Plenario de Justicia o de Funcionarios de Alto Nivel Encargados de la Procuración de Justicia, de Expertos sobre Diagnóstico Objetivo y Compartido, de Expertos sobre Reducción de la Demanda, de Expertos sobre Tráfico Ilícito de Armas, de Expertos sobre Lavado de Dinero, de Expertos sobre Control de Precursores Químicos y el Grupo para la Redacción de la Estrategia Bilateral. Dichos grupos se reúnen periódicamente para profundizar la cooperación bilateral sobre los diferentes aspectos del problema del narcotráfico y sus delitos conexos.³⁵⁴

³⁵³ Miguel Ruiz Cabañas, *op. cit.*, p. 126 (énfasis añadido)

³⁵⁴ Ver Comunicados B-251 del 31 de julio de 1996, el B-392 del 11 de diciembre de 1996 y el B-326 del 24 de octubre de 1997 sobre las reuniones del GCAN, emitidos por la Secretaría de Relaciones

Desde el punto de vista del gobierno mexicano, el GCAN ha permitido elevar el nivel de atención al problema de las drogas por parte de los dos gobiernos, alentando la participación directa de los principales responsables de la política antidrogas, el establecimiento de un esquema equilibrado de cooperación basado en un enfoque integral de los problemas y la atención inmediata a los problemas que han surgido sobre este tema durante el gobierno del Presidente Zedillo.

A través de los grupos de expertos del GCAN, México ha obtenido capacitación para el personal de diversas dependencias en las siguientes materias: investigaciones sobre actividades relacionadas con el crimen organizado, investigaciones sobre lavado de dinero, investigaciones vinculadas al tráfico masivo y rastreo de armas de fuego, detección del desvío de precursores químicos y técnicas de reducción de la demanda ilícita de drogas. Prácticamente en todos los grupos especializados ha existido un intercambio de información sobre operaciones de lavado de dinero, desvío de precursores químicos y tráfico ilícito de armas.

3.2.5.2 Los frutos de la institucionalización del control del narcotráfico bilateral

3.2.5.2.1 Reuniones del Grupo de Contacto de Alto Nivel y sus Grupos de Expertos (1996-)

El GCAN logró establecerse como el principal mecanismo de negociación entre ambos países en materia de control de drogas y sus alcances suman hasta ahora acuerdos que superan con mucho la historia de la relación bilateral en materia de drogas y posibilitan el establecimiento de una cooperación mucho más productiva.

En lo que va de su existencia, el GCAN ha producido una dinámica burocrática bilateral de permanente análisis sobre el problema del narcotráfico y sus delitos relacionados. Ha especializado el trabajo de dicho análisis, creando grupos de expertos que han identificado acciones concretas de cooperación profundizando sus programas nacionales de control de drogas, produciendo informes periódicos sobre los avances, intercambiando información estratégica (lavado de dinero, precursores químicos y tráfico ilícito de armas de fuego) y atendiendo de manera inmediata las principales dificultades relativas a su desempeño.

Los subgrupos de expertos, formados por funcionarios especializados y de distintas dependencias de los gobiernos de ambos países han dirigido sus esfuerzos a dar resultados concretos. En el caso del grupo de Diagnóstico, Objetivo y Compartido del Problema de las Drogas se elaboró en un espacio de un año, un Estudio binacional sobre drogas, publicado en mayo de 1997, donde ambos países analizan en detalle la situación que presentan las drogas tomando en cuenta las particularidades de cada país.

El Grupo de Asuntos Legales y Cooperación Antinarcóticos, tradicionalmente ha sesionado dentro de la Comisión Binacional, mecanismo institucional que se reúne anualmente desde 1981, para la atención de la agenda bilateral México-Estados Unidos. Después de las reuniones presidenciales, la Comisión Binacional constituye el instrumento más importante para la atención de la relación y hasta el momento se han efectuado 15.³⁵⁵ Sin embargo, por las características de los temas que aborda, se le consideró como un grupo del GCAN.

El subgrupo de Asuntos Legales tiene injerencia directa en todo tipo de investigaciones, recopilación de documentos probatorios de algún ilícito y está presidido por el Departamento de Justicia de EUA, la contraparte de la Procuraduría General de la República. Antes de la creación del GCAN ya trataba asuntos relativos al tratamiento de fugitivos, extradiciones, asistencia legal mutua, intercambio de reos, vehículos y aeronaves robadas. En últimas fechas, pero sobre todo a partir de la creación del GCAN, ha ampliado sus facultades a investigaciones y diligencias judiciales vinculadas al lavado de dinero, precursores químicos y tráfico ilícito de armas de fuego.

Dentro de las fuentes de información con la cual dicho subgrupo cuenta se encuentran los Grupos de Trabajo Bilaterales Fronterizos (Bilateral Task Forces). En virtud de que la violencia en la frontera se ha convertido en un problema difícil

³⁵⁵ En la última ocasión en que se reunió la Comisión Binacional México-Estados Unidos (junio de 1998), sesionaron 14 grupos de trabajo y estuvieron presentes 16 funcionarios de ambos gobiernos a nivel ministerial: Asuntos Políticos, Migración y Asuntos Consulares, Asuntos Legales y Cooperación Antinarcóticos, Cooperación Fronteriza, Asuntos Laborales, Asuntos Fiscales, Financieros y Aduaneros, Promoción de Negocios, Pesca y Turismo, Educación y Asuntos Culturales, Agricultura, Comercio e Inversión, Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente y Recursos Naturales y Transporte y Energía. Producto de estos grupos se firmaron 11 instrumentos jurídicos.

para ambos países pues se encuentra vinculada con el crimen organizado y las drogas. Se ha percibido un incremento notable de narcotraficantes en la zona, que han adquirido múltiples propiedades en las zonas fronterizas de ambos países para realizar sus actividades ilícitas.

Ello dio lugar a que en 1993 se hayan establecido dichos grupos en Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey. En el marco de las reuniones de los Grupos de Inteligencia Bilaterales Fronterizos, así como en las reuniones del GCAN iniciadas en marzo de 1996, el Gobierno de México se comprometió a reforzar con recursos materiales y humanos adicionales a los Grupos Bilaterales.

El Grupo de Asuntos Legales constituye una pieza fundamental en los trabajos de ambos países en el combate a las drogas. Dentro de los temas que trata se encuentran las extradiciones tanto de ciudadanos de otros países que sean buscados por EUA, como de los ciudadanos mexicanos que según autoridades estadounidenses tienen en su contra cargos por narcotráfico.³⁵⁶

Destaca de manera particular el Grupo de expertos en Lavado de Dinero, el cual ha propiciado recurrentemente las modificaciones necesarias para combatir mejor este ilícito, destacando en su labor la tecnología y capacitación que han otorgado las autoridades del Departamento del Tesoro de EUA para tal efecto. El Grupo

³⁵⁶ Es importante destacar que el gobierno de México se ha negado reiteradamente a extraditar a sus nacionales. A pesar de las presiones reiteradas de autoridades estadounidenses para que se extraditen a ese país narcotraficantes de nacionalidad mexicana, México ha dicho que sus leyes lo prohíben y sólo lo permiten en casos excepcionales a juicio del Poder Ejecutivo. Hay que mencionar que además, México ha optado por ofrecer juzgar bajo las leyes nacionales y utilizando evidencia recabada por autoridades de EUA, a criminales bajo el artículo cuarto del Código Penal Federal.

tuvo a su cargo el análisis de investigaciones, procesamiento de delitos por lavado de dinero e intercambio de información.

Producto de los trabajos de este subgrupo y en la intención de mejorar sus bases legales para combatir dicho ilícito, el gobierno de México anunció la publicación de las reglas para la elaboración de los informes sobre transacciones sospechosas para las instituciones financieras, lo que permitiría monitorear operaciones de dinero producto de ilícitos.³⁵⁷

Dentro de la modernización del sistema institucional-legal mexicano para combatir el lavado de dinero destacan las disposiciones implementadas, a partir de 1997 por el gobierno mexicano en la materia. Dichas disposiciones incluyen modificaciones en lo que respecta a la identificación del cliente, reportes sobre operaciones sospechosas y operaciones relevantes, procedimientos para las Casas de Bolsa y Especialistas Bursátiles, reserva y confidencialidad, capacitación y difusión y sanciones.

Como lo señala Stephen Flynn, "No cabe duda de que, en los últimos diez años, estas tendencias liberalizadoras estimularon el crecimiento del comercio y las inversiones a nivel mundial. Pero el costo que se pagó para obtener tan celebrados logros fue que los mercados internacionales se volvieron casi tan accesibles a las actividades comerciales lícitas como a las ilícitas. En muchas partes del mundo, los

³⁵⁷ Es importante destacar que a principios de marzo de 1997 inició el proceso de reestructuración legal e institucional mexicano para poder enfrentar el creciente problema del lavado de dinero. Resulta central para este caso, señalar la publicación de las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 52 Bis-3 de la Ley del Mercado de Valores 'Leyes antilavado', las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito y las Disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 95 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito en relación a las casas de cambio, publicadas ambas en el D.O.F., el 10 de marzo de 1997

narcotraficantes pueden movilizarse tan libremente a través de las fronteras nacionales como cualquier comerciante legalmente constituido. La misma magnitud de las transacciones financieras internacionales les ha facilitado continuamente la integración de sus actividades a la economía mundial lícita con poco riesgo de ser detectados.”³⁵⁸

Destacan además el establecimiento de manuales para instituciones bancarias y financieras mexicanas, cursos sobre introducción sobre inversiones sospechosas, técnicas de investigación, creación de base de datos, análisis de la estructura de organizaciones criminales.

El Grupo de Precursores Químicos³⁵⁹ ha atendido el problema creciente de la producción de drogas sintéticas, concentrada principalmente en Estados Unidos. Como consecuencia del endurecimiento de la legislación estadounidense algunas organizaciones criminales han iniciado el procesamiento de estas sustancias en territorio mexicano. Motivadas por la existencia de un amplio mercado, las organizaciones criminales aprovechan la vecindad geográfica de México para tratar de llevar a cabo sus actividades.

Entre los acuerdos más significativos a los que ha llegado el Grupo de Precursores Químicos, se encuentran la capacitación, transferencia de equipo para detectar

³⁵⁸ Stephen E. Flynn, “Erosión de la Soberanía y la incipiente globalización del narcotráfico,” en Colin M. Maclachlan (ed.), *El narcotráfico, El estado de la industria ilegal de drogas hoy y las implicaciones para el futuro*, p. 58

³⁵⁹ Los precursores químicos utilizados en los procesos de elaboración de drogas sintéticas son introducidos en México por empresas que utilizan nombres falsos. Los principales precursores son el clorhidrato de efedrina, el clorhidrato de pseudoefedrina y la anfetamina, siendo el “éxtasis” y la metanfetamina los derivados más populares que se obtienen de dichas sustancias y que han tenido una demanda creciente en Estados Unidos desde 1993. Ver Secretaría de Relaciones Exteriores, *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas, Estudio Diagnóstico Conjunto, SRE-PGR-ONDCP*, 1997, 144 p.p.

dichas sustancias, intercambio de información sobre embarques y el fortalecimiento del marco legal de cada país.

A partir de la Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas suscrita durante el viaje del Presidente William Clinton a la Cd. de México en mayo de 1997, el GCAN fue instruido por los presidentes de ambos países, a elaborar "una estrategia antinarcóticos común, y que desarrollen planes que refuerzen recíprocamente su instrumentación, en apego a nuestros respectivos programas nacionales para el control de drogas".³⁶⁰ Dicha alianza expone 16 puntos los cuales ambos países consideran como esenciales en el cumplimiento de los objetivos comunes y sobre los cuales establecen compromisos concretos.

A partir de la segunda mitad de 1997, se estableció el subgrupo de Redacción de la Estrategia dentro del GCAN para que ambos gobiernos elaboraran la Estrategia Bilateral de Cooperación Antidrogas, de carácter complementario a las estrategias nacionales de cada país, presentada en febrero de 1998. Esta Estrategia se basa en los siguientes principios: a) respeto absoluto de la soberanía y la jurisdicción territorial; b) responsabilidad compartida para enfrentar el problema de las drogas ilícita; c) adopción de un enfoque integral contra las drogas ilícitas, enfrentando simultáneamente la demanda y la oferta; d) reciprocidad en las acciones, programas y reglas para enfrentar la amenaza de las drogas en ambos países; e) aplicación efectiva de las leyes en los dos países.³⁶¹

³⁶⁰ Ver Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas, México, D.F. 6 de mayo de 1997, portada.

³⁶¹ *Ibidem*

3.2.5.2.2 Presentación del Estudio-Diagnóstico Conjunto, Objetivo y Compartido "México-Estados Unidos ante el problema de las drogas"¹ (Mayo de 1997)

Como se dijo, además de los logros tangibles (resultados concretos, acuerdos, etc.) y los intangibles (contacto entre funcionarios de áreas afines en los dos países, foro de discusión, etc.), el GCAN dio como resultado la elaboración de un Estudio que aglutinara los puntos de vista de México y Estados Unidos sobre las mejores políticas de reducción de la demanda y en general, sobre las dimensiones del problema de las drogas en cada país (consecuencias sociales y económicas). Facilitar la coordinación de las instituciones encargadas del combate contra las drogas y evaluando conjunta y permanentemente la estrategia y sus resultados.

En la primera reunión del Grupo en marzo de 1996, ambos países decidieron elaborar un Estudio-Diagnóstico, Objetivo y Compartido, de los retos que tienen frente a las drogas: consumo, demanda, producción y tráfico; aspectos económicos como el lavado de dinero, tráfico ilícito de armas de fuego y desvío de precursores químicos; así como el impacto social del consumo y del tráfico de drogas.

Este documento constituye un hecho sin precedente, ya que es la primera vez que representantes de ambos gobiernos desarrollan un enfoque integral a fin de tener una visión común sobre el problema, así como un principio fundamental para poder establecer bases sólidas y eficaces de cooperación, en un clima de confianza y respeto mutuo.

³⁶² Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, 144 p.p.

Este Estudio jugó un importante papel en el desarrollo de la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas, presentada a principios de 1998. Dentro de los objetivos implícitos que tiene dicho Estudio, se encuentran el sensibilizar a ambas sociedades sobre el problema que constituyen las drogas e incentivar mecanismos de comunicación y discusión permanente que aporten información y posibles estrategias para combatir efectivamente los efectos negativos que tienen sobre México y Estados Unidos.

También resalta la naturaleza transnacional del fenómeno de las drogas es un problema que amenaza la seguridad de los Estados y la salud de las poblaciones de prácticamente todos los países del mundo. Por ejemplo para el caso de Estados Unidos subraya que : "El uso de drogas ilícitas en Estados Unidos es hoy mucho menor que hace una década. Por ejemplo, el uso ocasional de cocaína (menos de 12 días durante el último año) ha disminuído 35% desde 1991. El uso global es aproximadamente 50% menor que en 1979, que fue el año de consumo máximo. En cuanto a la población global, los niveles del uso no han variado desde 1991...Un problema central para Estados Unidos es que el índice de uso de drogas entre los jóvenes de 12 a 20 años de edad, ha ido en aumento desde 1991. Se estima que en 1995, 4.2 millones de estadounidenses de 12 a 20 años usaron drogas ilícitas durante el último mes. Esto representa un aumento de 24% desde 1994, cuando el estimado fue de 3.4 millones."³⁶³

Aunque se han obtenido algunos avances en la lucha contra el narcotráfico por parte de cada país, las cifras que aporta dicho Estudio respecto al problema en EUA son sorprendentes: "En 1993, el año más reciente sobre el que hay datos

³⁶³ *Ibid.*, p. 10

disponibles, los estadounidenses gastaron una cantidad estimada en US \$7 mil millones en drogas ilícitas: US \$31 mil millones en cocaína; US \$7 mil millones en heroína; US \$9 mil millones en marihuana, y US \$2 mil millones en otras drogas ilícitas."³⁶⁴

Pero además resalta el reconocimiento del gobierno estadounidense sobre la actividad criminal dentro de su territorio: "En Estados Unidos, las organizaciones más importantes que trafican con marihuana van desde grupos transnacionales que operan tanto en México como en Estados Unidos, hasta productores estadounidenses independientes que se mueven a gran escala. Además, existen organizaciones de traficantes con base en Estados Unidos que suelen funcionar a nivel internacional importando la marihuana en volúmenes de alto tonelaje...Aunque no operan a escala nacional, estos grupos estadounidenses de distribución en varias ciudades pueden tener relación con distribuidores en otras ciudades, pero se centran en la distribución de drogas dentro de una ciudad específica o en una región geográfica limitada."³⁶⁵

Pero hay algo aún más estremecedor que expone las dificultades para llevar adelante al régimen de prohibición, "El abuso, tráfico y producción de drogas ilícitas es costoso para Estados Unidos. La población de ese país gasta aproximadamente US\$49 mil millones en la adquisición de drogas ilícitas; mientras que los gobiernos federal, estatal y local destinan US\$30 mil millones al año para combatir el problema de las drogas. En general, el costo anual para la sociedad estadounidense es estimado en US\$67 mil millones, cifra que implica

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 53

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 55

costos en salud, disminución de la productividad, muertes prematuras, y el sistema penitenciario."³⁶⁶

Esto revela tanto las dimensiones del problema, como de la dificultad para llevar adelante la prohibición del uso indebido de sustancias controladas como lo son las drogas. Aparentemente, en la actualidad resulta más caro combatir el problema que lo que los ciudadanos estadounidenses gastan en consumir drogas.

3.2.5.2.3 Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas (Mayo 1997) y la Estrategia Bilateral Conjunta Antinarcóicos (Febrero 1998)

Con los antecedentes de los trabajos realizados por el GCAN, ambos países se encaminaron a compromisos mucho más contundentes con la Declaración hecha por ambos presidentes durante la visita del Presidente William Clinton a México, en mayo de 1997. Dicho evento representó el mayor acento bilateral que se le haya dado al control de las drogas en la historia de las relaciones México-Estados Unidos.

La Declaración estableció 16 compromisos relacionados con la lucha contra el narcotráfico. Los compromisos a los que se llegó fueron los siguientes:

- 1) Reducir la demanda de drogas ilícitas a través del fortalecimiento de esfuerzos educativos y de difusión pública, particularmente de aquéllos enfocados hacia la juventud, así como a través de programas de tratamiento;

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 142

- 2) Reducir la producción y la distribución de drogas ilícitas en ambos países, particularmente de la mariguana, las metanfetaminas, la cocaína y la heroína;
- 3) Orientar los esfuerzos de procuración de justicia en contra de las organizaciones criminales y en contra de aquéllos que faciliten sus operaciones en ambos países;
- 4) Fortalecer la cooperación bilateral y la coordinación de políticas en materia de procuración de justicia, y asegurar la protección de los funcionarios encargados de aplicar la ley;
- 5) Procurar que los fugitivos sean procesados, de manera expedita, con apego al debido proceso legal, y que sean incapaces de evadir la justicia en un país huyendo al otro o permaneciendo en él, negociando un protocolo al tratado de Extradición;
- 6) Identificar las fuentes de, y detener el tráfico ilegal de armas de fuego;
- 7) Trabajar conjuntamente con el propósito de concluir un acuerdo hemisférico para proscribir el tráfico ilegal de armas de fuego;
- 8) Trabajar conjuntamente para el éxito de la Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas sobre Drogas Ilícitas en junio de 1998;
- 9) Incrementar las capacidades de sus instituciones democráticas para combatir y eliminar el potencial de corrupción del tráfico ilícito de drogas en ambos países;

- 10) Fortalecer la cooperación en ambos lados de la frontera común con objeto de incrementar la seguridad;
- 11) Controlar los precursores y los químicos esenciales para prevenir su desvío y uso ilícito y mejorar el intercambio de información en la materia;
- 12) Aplicar de manera más efectiva la ley y reglamentos existentes para sancionar y detectar el lavado de dinero en ambos países, y fortalecer el intercambio de información así como las experiencias obtenidas en el combate a este fenómeno;
- 13) Asegurar recursos e instrumentos utilizados por el narcotráfico y asignar a la prevención del abuso de drogas y la procuración de justicia, en apego a los procedimientos legales vigentes en los dos países;
- 14) Mejorar la capacidad para interrumpir los flujos terrestres, aéreos y marítimos de drogas;
- 15) Poner en marcha programas de capacitación y cooperación técnica para asegurar que el personal antinarcóticos desarrolle las capacidades necesarias y para que se desempeñe con el más alto nivel de integridad y profesionalismo; y
- 16) Fortalecer y facilitar el intercambio de información y de pruebas para procesar y condenar a criminales y detener el tráfico de drogas y garantizar la seguridad y el uso apropiado de esta información y de las pruebas aportadas.

3.2.5.3 La corrupción, un problema diplomático con serias repercusiones³⁶⁷

3.2.5.3.1 Avatares del sistema de procuración de justicia mexicano

El gobierno del Presidente Zedillo heredó desde el inicio de sus funciones una de las mayores crisis económicas que hubiere experimentado México y un sistema con grandes problemas políticos y sociales cuya solución había sido pospuesta por mucho tiempo.

Además del inevitable desgaste que sufre toda la estructura estatal cuando una crisis económica se presenta (en el gasto, en su legitimidad, en su capacidad), la crisis en la que se encontraba el gobierno tendría serias consecuencias en la capacidad del Estado Mexicano para hacer cumplir la ley y mantener el estado de derecho.

Para principios de la década de los noventa, el poder del narcotráfico y los delitos que junto con él le caracterizan tendría un incremento notable. Aunque existen varios de elementos que prueban ello, uno de los factores que hicieron evidente tal situación fueron la serie de asesinatos de importantes figuras públicas en donde el

³⁶⁷ "A nivel internacional, la corrupción parece ser utilizada de manera cada vez más sistemática tanto por los grupos financieros e industriales internacionales como por los organismos gubernamentales de otros países ... Que el propósito final que la provoca sea lícito o ilícito, la corrupción se ha convertido en el principal factor de crecimiento de la gran criminalidad moderna, ya que aparece como el elemento común a las nuevas formas de criminalidad: infracciones bursátiles, lavado de dinero, fraudes informáticos, desvío de subvenciones de o ayuda internacionales, desvío de fondos públicos, espionaje industrial o comercial, piratería comercial, tráfico de niños y de órganos humanos, etc..." Ver Antony, Serge y Daniel Ripoll, *El combate contra el crimen organizado en Francia y la Unión Europea*, Procuraduría General de la República-Servicio de Cooperación técnica internacional de la policía francesa en México, México, 1995, p. 23

papel de las drogas se presentaba como clave.³⁶⁸ Como afirma Celia Toro, "Cayeron miembros notables ...-Caro Quintero, Fonseca Carrillo, Félix Gallardo, los hermanos Muñoz Talavera, por nombrar sólo algunos- que se distinguen ... por un uso desaforado de la violencia, y que por primera vez rebasaba el ámbito estrictamente policial: en 1990 se conoce, por primera vez en décadas, el caso de un juez de distrito asesinado en funciones; en 1993 muere asesinado el cardenal Posadas; el último reporte de gobierno sobre la situación del narcotráfico en México, publicado ... hace referencia ya a los 'homicidios selectivos' de numerosos miembros del Poder Judicial".³⁶⁹

Como nunca en la historia de México, violencia y narcotráfico fueron hechos que pusieron al descubierto la grave crisis por la que atravesaba el sistema de procuración de justicia. Se generó entonces una espiral de asesinatos de figuras públicas representativas de distintos grupos sociales, lo que dio vía libre al argumento de que México estaba en proceso de convertirse en un "narcoestado".³⁷⁰

³⁶⁸ Aunque el caso del Cardenal Posadas, Obispo de Guadalajara, se antoja como característico, no podemos dejar de recordar los casos de Norma Corona, jueces de algunos estados fronterizos, policías de alta jerarquía relacionados con la lucha antinarcóticos, políticos como el caso de Luis Donaldo Colosio y el de Francisco Ruiz Massieu, estos últimos aunque no directamente se señaló el involucramiento directo del narcotráfico, si demuestran la nueva ola de violencia que empezó a gestarse en el país.

³⁶⁹ Celia Toro, "Las trampas del narcotráfico", en Fundación Colosio, *Seminario. Las relaciones México-Estados Unidos 150 años después*, Fundación Colosio A.C., México, 1997, p. 139

³⁷⁰ "[En el caso de Colombia] Washington ya no desconfía de los familiares de un Mandatario, sino que los segmentos más acérrimos contra el país aseguran que, independientemente de los resultados de los procesos jurídicos y políticos que se han cursado y cursan en Colombia, el Presidente Ernesto Samper solicitó y recibió aproximadamente 6 millones de dólares del denominado Cártel de Cali. Según fuentes de la Fiscalía, si se suman las listas de nombres resultantes de las propiedades allanadas en los operativos contra los narcotraficantes y las que ha brindado el tesorero del Cártel a la DEA, entre el 60 por ciento al 65 por ciento del Congreso colombiano fue electo en 1994 con recursos del negocio de las drogas." Tokatlian, Juan Gabriel, Martínez McNaught, Hugo, "William Perry, Misiles de Papel," en *Global*, suplemento internacional del diario *Reforma*, 21 de junio de 1996, p. 8-9

Era claro que el sistema judicial necesitaba de una depuración. Fue en este escenario que el Presidente decidió designar, en un acto sin precedentes en el país, a un abogado de filiación distinta al partido en el poder como lo era Antonio Lozano Gracia, del opositor Partido Acción Nacional. Con esta designación el Presidente mandó un mensaje doble a la urgencia de que el estado recuperara la capacidad para impartir justicia.

Por un lado, el nombramiento de Lozano Gracia dejó ver que la presidencia se encontraba abierta para que miembros figuraran en su gabinete al primer nivel independientemente de su origen político. Por otro lado, se dejaba claro que el futuro de la impartición de justicia no contaría con las lealtades partidistas.

Sin embargo, a pocos meses de que tomase el cargo, el Procurador se topó con una policía judicial que tenía enraizada férreamente a la corrupción como *modus operandi* practicada por años. Esto provocó que durante la administración del procurador Lozano se destituyeren a más de 700 elementos de la Policía Judicial³⁷¹ que presentaban cargos por corrupción, consumo o vinculación con el tráfico masivo u "hormiga" de drogas ilícitas: "Para lidiar con el abuso de autoridad y con la corrupción por narcotráfico, que ha afectado de manera principal a los cuerpos policiales y de inteligencia, el gobierno ha recurrido a las

³⁷¹ "En 1993-1994, el procurador Carpizo 'descabeza los mandos', al deshacerse de 60 comandantes de la Policía Judicial Federal; en 1996, el procurador Antonio Lozano Gracia despide a 700 agentes de la misma policía. Estas medidas desesperadas, que son una forma de seguir trabajando a pesar de la corrupción, han contribuido a exacerbar el problema de la inseguridad pública, pues, sin ser consignados, muchos de los policías despedidos se organizan rápidamente en nuevas bandas de delincuentes. Otros pasan a engrosar las filas del narcotráfico, y muchos más, mueren asesinados. El número de ex-policías al servicio de narcotraficantes y su participación en grupos delictivos dan cuenta de lo anterior. La indignación de la sociedad no podría ser mayor." Ver, Celia Toro, *op. cit.*, p. 140

'purgas' o despidos masivos de policías presumiblemente coludidos con narcotraficantes".³⁷²

Esta primera depuración de policías evidenció el estado de deterioro en que se encontraban los cuerpos policiacos, pero además implicó un problema serio para el "reciclamiento" de dichos policías de mandos medios y altos en actividades lícitas: "En la mayoría de los casos, las prácticas que habían caracterizado a dichos elementos en sus funciones, ahora continuarían desde afuera."³⁷³

Los escasos resultados de su gestión, así como errores en investigaciones y el desempeño general de la Procuraduría, hicieron que el Presidente Zedillo lo sustituyera por Jorge Madrazo Cuéllar, quien anteriormente se había desempeñado como Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, iniciando una nueva depuración superando en número los despidos hechos por el anterior procurador y se fincan cargos en contra de conductas indebidas por parte de funcionarios públicos y miembros de la policía judicial.

Dentro de las principales medidas que toma la nueva gestión de Madrazo Cuéllar, se encuentran: la organización de su estructura y su cambio de acuerdo al principio de especialización; una nueva forma del manejo del personal, incluyendo métodos de evaluación y control de procedimientos así como entrenamiento; el uso de tecnología, incluyendo la creación de sistemas de cómputo para la institución; nuevos métodos y procedimientos para la

³⁷² *Ibidem*

³⁷³ *Ibidem*

investigación criminal; creación de sistemas de inteligencia y la implementación de nuevos controles.³⁷⁴

El 9 de diciembre de 1996 y reestructuradas las instituciones mexicanas dedicadas al control de drogas, es nombrado el General José de Jesús Gutiérrez Rebollo al frente del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), órgano desconcentrado de la PGR y encargado de vincular las acciones a nivel federal en el combate a las drogas en sustitución de Francisco Molina Ruiz.³⁷⁵

Apenas en diciembre de ese año, Barry McCaffrey, Director de la ONDCP y otros altos funcionarios estadounidenses, se encargarían de reiterar la "confianza" que tenían en el nuevo funcionario y la "integridad" de su persona para las nuevas responsabilidades que le serían confiadas.

Para enero, el General Gutiérrez Rebollo participaría en las reuniones entre ambos países para establecer compromisos en la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, un hecho vendría a trastocar la relación bilateral. El 18 de febrero se daría a conocer una noticia que modificaría sustancialmente el escenario futuro: el General Gutiérrez Rebollo se encontraba detenido en el Hospital Militar desde principios de mes por cargos por su relación con el narcotráfico, y específicamente

³⁷⁴ Aunque estas acciones estaban contempladas desde el inicio de la gestión de Madrazo Cuéllar, no fue sino hasta el 25 de febrero de 1997 que el presidente Zedillo anunció la reestructuración general de la PGR, sobre todo a la luz del caso Gutiérrez Rebollo. Para los primeros años del gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, la inseguridad pública, la corrupción y la ineficiencia de los cuerpos policiacos surge como un asunto de importancia nodal para el gobierno mexicano. Parece que es en este tenor que se crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual tiene la función de coordinar los esfuerzos a nivel federal en materia de seguridad pública y además trabajar conjuntamente con las autoridades estatales correspondientes.

³⁷⁵ El papel de Molina Ruiz al frente de dicho instituto fue entonces calificada como altamente positiva. El ex-procurador general del estado de Chihuahua y actual Senador de la República por el mismo estado, fue reconocida incluso por las mismas autoridades estadounidenses.

por sus nexos con el Cártel de Juárez, cuyo líder era Amado Carrillo Fuentes "el señor de los cielos".

El Secretario de la Defensa Nacional Enrique Cervantes Aguirre, daría una conferencia en la que se explicaría la situación por la cual se habían tomado dichas decisiones: "Con motivo del reciente cambio de autoridades en la Procuraduría General de la República y en apoyo a la decisión de llevar a su máxima intensidad la lucha contra el narcotráfico y con base en la confianza que siempre ha tenido hacia las fuerzas armadas nuestro comandante supremo, me permití proponer al Señor Procurador General de la República, el nombramiento del General Jesús Gutiérrez Rebollo, para el cargo de Comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas ... Sin embargo, el 6 de febrero último, esta Secretaría recibió informes en el sentido de que el General Gutiérrez Rebollo ... y personal bajo su mando directo han sido y son colaboradores de la organización criminal, encabezada por Amado Carrillo Fuentes, organización que es señalada como responsable de múltiples hechos delictuosos. Considerando lo descrito, se ha perdido la confianza en el General Gutiérrez Rebollo, en consecuencia me permití sugerir su inmediata destitución y al mismo tiempo solicité al Señor Procurador General de la República dar inicio a la investigación correspondiente, independientemente de que la Procuraduría General de Justicia Militar haga lo propio..."³⁷⁶

El General Gutiérrez Rebollo no era un personaje en el Ejército Mexicano común. Había estado por varios años a cargo de la XV Región Militar con sede de Comandancia en Zapopan, Jalisco. Había sido uno de los integrantes de la terna

³⁷⁶ Secretaría de la Defensa Nacional-Dirección de Información, Comunicado de la SEDENA, Cd. de México, 18 de febrero de 1997.

para ocupar el cargo de Secretario de la Defensa durante el gobierno del Presidente Zedillo y tenía uno de los mejores expedientes de carrera. Incluso se había distinguido por haber aprehendido al peligroso Héctor Luis "El Guero" Palma, peligroso narcotraficante, principal lugarteniente del Cártel de Tijuana y señalado como uno de los participantes de los hechos de 1993 en el aeropuerto internacional de Guadalajara en la que había perdido la vida el Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo.

Con anterioridad a su designación como Comisionado del INCD, el General tenía vínculos con el Cártel de Juárez e incluso golpeaba a los otros dos cárteles mexicanos poderosos los de Tijuana y Matamoros para dejar libre de acción a sus protegidos.³⁷⁷

El desenlace de dicha detención, junto con los demás detenidos, dio como resultado una de las reestructuraciones de mayor alcance que se hayan dado jamás del sistema de procuración de justicia mexicano, así como de las instituciones dedicadas al combate al narcotráfico. Pero también modificaron seriamente los pronósticos que con base en el trabajo bilateral se habían dado durante 1996, para el proceso de certificación correspondiente a 1997. A diferencia del doloroso proceso de certificación de 1996, todo parecía indicar que México se dirigía a pasar el proceso correspondiente a 1997 prácticamente sin mayores sorpresas. Incluso

³⁷⁷ El caso del General no sería el único que causaría conmoción entre las filas de la jerarquía del ejército mexicano. El General de Ala de la Fuerza Aérea, Gonzalo Curiel García, nombrado a finales de 1992 Director de Seguridad Pública de Guadalajara, a inicios de 1995 fue enviado como comandante de la Base Aérea Militar No. 4 en Cozumel, Quintana Roo y después fue nombrado comandante de la 2a Ala de Pelea, y fue Jefe del Estado Mayor del agrupamiento aéreo del desfile militar del 16 de septiembre de 1995. Ese día sufrió un accidente en pleno vuelo a propósito del desfile militar en el cual perdió la vida. Más tarde se sabría que tenía una amistad cercana con Amado Carrillo y además el día del desfile había autorizado el que el hijo menor de Carrillo abordase un helicóptero para presenciar el desfile desde el aire. Ver Ignacio Rodríguez Reyna, "Otro general en la nómina de Amado Carrillo", en *Milenio*, 10 de noviembre de 1997, p. 24-28

durante el primer mes de 1997, funcionarios así lo harían saber e incluso se mostraban confiados del estado que guardaba la cooperación bilateral en la materia.

Si bien el gobierno de Estados Unidos interpretó la detención del General como una decisión consistente y "valiente" de acuerdo al compromiso del gobierno mexicano de luchar sin cuartel contra el narcotráfico, confirmaría la percepción de círculos políticos en EUA, de que la infiltración del narcotráfico en las estructuras de poder político en México había llegado a niveles nunca vistos. Como afirmaría entonces Mathea Falco, ex-funcionaria del Departamento de Estado: "In Mexico, drug traffickers ... may be linked to several political assassinations. Although the current President Ernesto Zedillo, like his predecessor, has pledged to clean up corruption, he may not have sufficient power to do so in the face of the growing influence exercised by traffickers and their bankrolls. One example of the apparent influence of these syndicates with senior police officials occurred in November 1995 when a jet owned by the Cali cartel, loaded with cocaine, landed in the Mexican state of Baja California Sur. Witnesses report that uniformed Mexican Federal Judicial Police unloaded the plane. The cocaine, estimated to be worth \$100 million on the U.S. retail market, simply disappeared. In January 1997, a senior Mexican drug prosecutor was assassinated in Tijuana, an event likely prompted by drug-related rivalries among corrupt factions within the state and federal police. On february 6, 1997 Mexican authorities arrested army General Jesus Gutierrez Rebollo, a highly respected career military officer who had been appointed Commissioner of Mexico's National Institute to Combat Drugs in December 1996. Gutierrez and some of his senior staff officers are accused of taking bribes from Mexico's largest drug cartel, the Carrillo Fuentes organization,

in return for protecting its operations. Gutierrez' collusion with traffickers is alleged to date from 1990."³⁷⁸

Muchas preguntas surgieron por la prensa en aquel entonces. Por un lado, si bien se entendía cómo era que el General había escapado de la inteligencia mexicana, no se podía imaginar que esto también hubiere ocurrido con la estadounidense. Incluso, funcionarios estadounidenses y en especial el General McCaffrey, había reiterado una y otra vez, incluso durante su comparecencia en el Congreso de EUA, que la política antinarcóticos estaba dirigida por hombres de incuestionable integridad moral y de un alto patriotismo. Las palabras de halago no sobrarían en cada oportunidad en que se le pidiera su opinión del General Gutiérrez: "Mis positivos comentarios sobre Gutiérrez Rebollo se basaron en los informes de la inteligencia de su país; por otro lado, el General no aprendió nada 'sensitivo' del reciente encuentro que sostuvimos, toda vez que 'no decimos a todo mundo todo lo que sabemos'. La muy mala noticia de que la corrupción ha penetrado en las altas esferas del gobierno mexicano es desalentadora, ya que esto demuestra que México está seriamente amenazado por la corrupción y la violencia, aunque está decidido a adoptar medidas severas para terminar con esto. Lo único positivo de esta historia es que aún cuando tiene que confrontar la corrupción en los más altos niveles, el gobierno de México está adoptando acciones y resoluciones firmes."³⁷⁹

No sólo la falla de inteligencia afectaría la coyuntura en la que se hallaba la cooperación bilateral. El sistema de procuración de justicia se vería tan afectado,

³⁷⁸ Mathea Falco (comp.), *Rethinking International Drug Control: New Directions for U.S. Policy*, Council on Foreign Relations, Washington D.C., 1997, p. 21-22

³⁷⁹ Declaraciones de Barry McCaffrey, Director de la ONDCP, "Debate previo al anuncio sobre la certificación otorgada a México por la Administración Clinton", en México-EUA ante el proceso de certificación, Dirección General de Información, Dirección de Monitoreo Internacional, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

que durante la comparecencia de Thomas A. Constantine en los Comités y Subcomités del Senado y de la Cámara de Representantes de EUA que no existía una sola agencia en el momento que contara con la cual se pudiese confiar: "El arresto de Jesús Gutiérrez ilustra qué tan profunda es la corrupción en México; no existe una sola institución en México con la que la DEA tenga una relación de confianza".³⁸⁰

La estrategia y los esfuerzos dirigidos a que el proceso de certificación de 1997 pasara prácticamente inadvertido, se vinieron abajo por el caso Gutiérrez Rebollo. Aunque el Presidente Clinton subrayó entonces que con el mismo se demostraba la determinación del Presidente Zedillo en su lucha contra las drogas, los miembros del Congreso adversos a México y en especial a que fuere certificado, tomaron el caso como un botón de muestra de lo que ocurría en lo general de la administración pública en México.

Finalmente, aunque no sin serios cuestionamientos por parte de Senadores en especial los de Dianne Feinstein (D-Ca) para echar atrás la certificación a México,³⁸¹ se logró la certificación. Los argumentos a favor de la certificación a México, tanto en círculos oficiales como en la prensa de Estados Unidos, fueron que era imposible no considerar el hecho de la vecindad, los múltiples intereses comunes y la alianza comercial bajo la infraestructura del TLCAN. Decertificar a México, se decía, sería una decisión errónea dados el avance y la importancia de

³⁸⁰ *Ibidem*

³⁸¹ "Mi intención no es que se impongan sanciones económicas contra la nación azteca, sino decertificar a México y, si el Presidente lo considera necesario, invocar una excepción por razones de seguridad nacional; por tal razón, se ha introducido una segunda resolución que permite al Presidente evitar las sanciones de inmediato", *Ibidem*

los vínculos no sólo políticos, sino económicos y sociales de Estados Unidos con México.

Los sonados casos de corrupción y el consiguiente desprestigio del gobierno mexicano fueron motivo para que, aunque ya iniciada, la transformación de la estructura burocrática antinarcóticos mexicana, ésta sufriera una "cirugía mayor". Aunque desde 1996 el Congreso había aprobado la Ley Contra la Delincuencia Organizada³⁸² y dentro de ella la creación de una Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada, no fue sino hasta febrero de 1997 que la nueva Unidad se encargaría de su primer caso: el procesamiento del General Jesús Gutiérrez Rebollo. Más tarde la misma unidad, a cargo de Samuel González Ruiz llevaría a término las investigaciones de los hermanos Amezcua Contreras, pertenecientes al Cártel de Colima y vinculados al tráfico ilícito de precursores químicos a Estados Unidos.

3.2.5.3.2 La reestructuración del sistema institucional de lucha contra el crimen organizado¹

De acuerdo a la propuesta del ejecutivo mexicano, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada tiene un importante interés social, y se sustenta en la

³⁸² D.O.F., 7 de noviembre de 1996

³⁸³ El crimen organizado se ha definido como, "toda asociación o grupo de personas que se dedica a una actividad ilícita permanente, cuyo primer objetivo es sacar provecho si tomar en cuenta las fronteras nacionales ... las mafias internacionales tienen en común ciertas prácticas: aparte del uso sistemático de la violencia, estas organizaciones se dedican a corromper a agentes públicos o privados que puedan facilitar sus actividades, y al lavado de dinero para trasladar los ingresos ilícitos a la economía legal". Ver Antony, Serge y Daniel Ripoll, *op. cit.*, p. 19-22. El crimen organizado es una organización permanente, con estructura jerárquica vertical que busca operar fuera del control del pueblo y del gobierno. Permite el reclutamiento de individuos eficientes, entrenamiento especializado, tecnología de punta, capacidad para el lavado de dinero, información privilegiada, continuidad en sus acciones y capacidad de operación que rebasa, en el marco existente, a la posibilidad de reacción de las instituciones gubernamentales.

necesidad de enfrentar a la delincuencia organizada, mediante el establecimiento de reglas especiales para la persecución, procesamiento y sanción de los miembros y colaboradores, así como para la desarticulación y erradicación de las organizaciones criminales, dada la eficacia y métodos modernos que éstas han adquirido, frente a los medios de control estatal.

La LFCDO contiene disposiciones que endurecen las penas a personas involucradas en el crimen organizado, ofrece la posibilidad de proteger a testigos, investigadores y jueces que colaboren con la justicia, puede actuar sin el uso de una orden judicial, establece disposiciones para intervenir líneas telefónicas, crea una instancia especializada para el combate al crimen organizado, y establece procedimientos para el aseguramiento de bienes incautados a grupos criminales y el uso posterior de éstos.

Aunque la LFCDO, el proceso de reestructuración del sistema de procuración de justicia mexicano iría más allá. Principalmente como consecuencia del caso Gutiérrez Rebollo pero sobre todo por el estado de corrupción general, el Procurador General de la República, Jorge Madrazo Cuéllar anuncia el 30 de abril de 1997, la desaparición del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) y su sustitución por la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos contra la Salud (FEADS).

La reestructuración fue motivada por el proceso "acelerado de descomposición", producto de la "corrupción documentada" de los funcionarios del Instituto, así como por la deplorable filtración del crimen organizado en su estructura. La FEADS se constituiría como un órgano centralizado y dependiente del Procurador (el INCD era un organismo descentralizado) con el propósito de evitar la

corrupción futura y cumplir efectivamente la tarea de desarticular las organizaciones del narcotráfico. Integrado por 60 agentes sometidos a una serie de exámenes psicológicos, socioeconómicos y antidoping, se previó la incorporación de militares que previamente hayan solicitado licencia o comisión y se separen del fuero militar.

Las facultades de la FEADS serían investigar y perseguir los delitos contra la salud, desarrollar y operar sistemas de intercepción aérea, marítima, portuaria y terrestre en contra del narcotráfico, apoyar y, en su caso, coordinar programas nacionales, regionales y estatales en materia de drogas, así como fungir como Secretario Técnico del Programa Nacional para el Control de Drogas, proponer políticas y estrategias de acción para el combate a las drogas, tanto en el ámbito nacional como internacional.

3.2.6 Perspectivas para México del control del narcotráfico

Después de una relación de casi un siglo en que se han ocupado del control del narcotráfico, México y Estados Unidos se dirigen hoy hacia una de las mayores apuestas en la historia para poder construir mecanismos que les proporcionen a ambos los elementos para cumplir con su compromiso de lucha contra el narcotráfico y el uso ilícito de sustancias, y llevar por buen camino el diálogo entre ambos gobiernos.

Es un compromiso doble que se convierte por momentos en uno sólo: llevar adelante la cooperación bilateral sin mayores obstáculos e incidentes que perjudiquen de alguna manera a cualquier país.

A lo largo de un siglo, el mayor temor de México han sido los actos unilaterales e impredecibles de su vecino y por su parte Estados Unidos ha guardado permanentemente recelo de la cooperación judicial con autoridades mexicanas. En últimas fechas y en el marco de crisis por la que atraviesa el sistema de procuración de justicia mexicano, pareciera que los argumentos estadounidenses cada vez son más ciertos. Pero también persiste la intención velada o manifiesta de intervenir de manera más directa en la lucha contra el narcotráfico por parte de agencias estadounidenses, a fin de dar pasos más firmes al respecto.

La capacidad institucional mexicana para garantizar la seguridad de su población se encuentra en un momento delicado en la actualidad y más aún, la lucha contra un fenómeno global como el narcotráfico y sus abundantes recursos, representa un reto difícil de sortear a mediano plazo. Aún Estados Unidos, con su inmenso poder tecnológico, institucional y legal no ha podido afirmar, sin ninguna duda, que su estrategia y su acción a lo largo de casi un siglo ha logrado una victoria clara.

Las estrategias de incautación de la droga incrementan los precios de la misma, la lucha en otros países causa el recelo hacia Estados Unidos, el desmantelamiento de los llamados carteles y el enjuiciamiento de sus líderes deviene en una modernización de la estructura criminal del narcotráfico y en un mejoramiento progresivo de sus métodos violentos y de la sofisticación para llevar a cabo sus actividades ilícitas.

El gobierno de México apostado a que, contando con mecanismos institucionales, diagnósticos, acuerdos y estrategias de carácter bilateral, el problema del

narcotráfico no se solucionará pero lo hará más predecible, organizará mejor los esfuerzos de ambos países y eximirá a la relación de turbulencias y malentendidos.

Sin embargo, aún en el entendido de que dicha apuesta tenga éxito, lo cierto es que los recursos con los que se debe de contar para enfrentar un fenómeno de tales dimensiones y el manejo junto con ello de la relación con la mayor potencia mundial, determinan directamente las condiciones y los márgenes de maniobrabilidad de México.

El principal reto para México será reestructurar su sistema de justicia y echar por tierra los argumentos que tradicionalmente se han esgrimido contra él (corrupción, colusión de funcionarios con actividades criminales, mal funcionamiento de los órganos judiciales, etc.). Un segundo reto será el exponer la verdadera naturaleza del narcotráfico y sus efectos, manteniendo fuera de ello las connotaciones políticas en Estados Unidos y recientemente importantes en México. Un tercer y último reto es comprender e incidir sobre los principales obstáculos que impiden la discusión internacional transparente sobre el tema y en especial una consideración equilibrada al interior de Estados Unidos.

Como elemento de equilibrio en el poder mundial, el sistema político estadounidense se presenta como la arena más importante sobre la cual se deberá dirigir toda estrategia que, como en el caso del control del narcotráfico, tenga como objetivo la resolución de un problema de dimensiones globales que tenga especial efecto sobre regiones específicas.

En este sentido, el Congreso de Estados Unidos es el principal catalizador y parámetro de cualquier eventualidad directamente relacionada con el narcotráfico

y la decisión que de él emane, trasciende más allá de su frontera natural, es decir del territorio estadounidense. Cualquier país que quiera incidir directamente, aunque quizá con poco éxito, sobre el manejo internacional del control del narcotráfico, tendrá que incluir en su estrategia una política específica, aunque cuidadosa para dismantelar o siquiera aclarar el espectro político de Estados Unidos sobre el cual se discuten cuestiones con efectos mundiales. Sin embargo, aunque prometedores, los esfuerzos del gobierno de México estarán, mientras persista el régimen punitivo actual, siempre enfrentados a los intereses políticos internos de Estados Unidos y a su respectivo ciclo electoral.

Pero también México tiene ventajas que le otorga dicho régimen. El hecho de que los intereses de Estados Unidos "incluyen 500 mil ciudadanos estadounidenses residentes en México e inversiones directas por 30,600 millones de dólares en activos fijos (dos tercios de la inversión directa extranjera directa total en México)"³⁸⁴ otorga a México una importancia que quizá ningún otro país tenga. Por ello y por la interacción política, económica, social y cultural entre los dos países a posición negociadora de México se fortalece. Pero además de este argumento, ya tradicional en el análisis de la relación bilateral por los "interdependentistas", existe otro elemento que a largo plazo será determinante para entender dicha relación.

La democratización de México y el surgimiento de actores con voz (por su impacto en la opinión pública mexicana) y voto (por su peso específico en el espectro del sistema político mexicano), será la nueva realidad que responderá a la

³⁸⁴ Michael J. Dziedzic, "México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, p. 90

multiplicación de actores e interlocutores que con Estados Unidos existen en materia de control del narcotráfico. Aunque dicha multiplicación en el caso mexicano podría eventualmente "empantanar" la evolución del trato con EU,³⁸⁵ puede también fortalecer la posición mexicana y más, hacerla mucho más congruente y democrática frente a su población.

³⁸⁵ Algo que siempre fue determinante para las relaciones entre ambos gobiernos fue la característica altamente centralizada de decisiones de la administración pública mexicana y la debilidad de otros actores (como el Congreso de Estados Unidos) alternativos al Ejecutivo. Dicha diferencia funcionó para que las decisiones en materia de política exterior mexicana fueren expeditas, pero también imposibilitó al Poder Ejecutivo de utilizar "cortinas de humo" como lo hace EU con su Congreso.

Recapitulación

El presente capítulo se divide en cuatro subcapítulos que intentan mostrar, a grandes rasgos, lo que ha ocurrido a lo largo del siglo entre los dos países en lo que toca al control del narcotráfico.

La primera parte advierte algunas de las particularidades que presenta la relación entre dos países con diferencias evidentes como México y Estados Unidos. Hace énfasis en la necesidad de "historizar" la relación de ambos en lo que se refiere al control del uso y tráfico de sustancias ilícitas, pero también pondera el poder del uso de la historia para comprender fenómenos contemporáneos.

El abuso de la historia no sólo para comprender lo que sucedió, sino lo que sucede puede ser un grave riesgo que se corre al analizar la coyuntura actual en la que México se encuentra. La multiplicación de variables en los problemas que enfrenta la lucha contra el narcotráfico, producto en buena medida del carácter multifacético de éste, del proceso de globalización mundial en el que se desarrolla y de su capacidad para adaptarse a nuevas circunstancias, hace que también sea necesario un discurso analítico y no simplemente histórico para comprender de la manera más amplia procesos tan complejos y cambiantes.

Por ello en la parte final en donde se describen los patrones históricos que se han dado en la historia de la relación bilateral, se incluye buena parte del pasado cercano y procesos que aún son eminentemente contemporáneos, como la estrategia del gobierno mexicano dirigida a Estados Unidos ante el problema de las drogas. Además de la exposición de dicha política, se da, sólo como botón de muestra, una descripción de los atributos de una de las agencias que, en especial en

la última década, ha sido protagonista del control del narcotráfico en su dimensión bilateral: la DEA.

La razón por la cual se incluyó este apartado tiene dos justificaciones. La primera es que como se afirma, constituye una agencia burocrática fundamental para explicar y entender la política de prohibicionismo instrumentada por Estados Unidos desde principios de siglo, las características de la operación policial, la dimensión internacional que puede tener una agencia policiaca estadounidense y la importancia de dicha acción para cualquier análisis que se relacione con la situación actual de la relación bilateral. En segundo lugar, la inclusión de un apartado especial pretende exponer, a partir de la sola mención de un caso, los recursos y la importancia de las agencias (Aduanas, Tesoro, Justicia, etc...) estadounidenses dedicadas al control del narcotráfico internacional. A menudo, dichas agencias, sus intereses, su estructura y sus recursos, son dejados de lado en la explicación que sobre todo de coyunturas específicas, caracteriza a la relación México-Estados Unidos.

El último subcapítulo pretende exponer la política general del gobierno mexicano en el control del narcotráfico y subrayar los lineamientos bajo los cuales se rige la política de México en lo relacionado a las drogas. Su mención es de particular importancia en el marco del tercer capítulo que concluye la presente tesis porque permite contar con la visión oficial del gobierno mexicano y los principios que lo guían. Frecuentemente cuestionados con base en coyunturas a las que se ha enfrentado el gobierno de México, dichos lineamientos son utilizados para señalar sus incongruencias e insuficiencias para explicar la acción tomada respecto de un hecho concreto. Más allá de ese ánimo, lo que se pretende es exponer los

elementos del discurso oficial respecto a las drogas y de alguna manera, predecir posibles acentos del discurso sobre un hecho específico.

Dentro de los análisis que se han producido sobre el fenómeno del tráfico de drogas, ha prevalecido el análisis político o jurídico y ha faltado el histórico y el económico. Lo que aquí concluye es un esfuerzo por integrar dichos enfoques, haciendo prevalecer el histórico y el político, descartando el económico y apoyándose en el jurídico.

Aunque existen algunos análisis estrictamente económicos sobre el problema de las drogas³⁸⁶ la presencia reiterada de la política y la historia en la presente tesis no olvida la importancia de las implicaciones y fundamentos de carácter estrictamente económico del narcotráfico. Si echamos un vistazo a los "nuevos temas" de la agenda bilateral que se encuentran relacionados directamente con el tráfico de drogas ilícitas, fenómenos de tipo económico como el lavado de dinero cada vez tienen más importancia y existe de hecho una tendencia tanto en círculos oficiales como de funcionarios de Naciones Unidas, a considerarlo como el "punto que más duele" a los grandes capos de los cárteles de la droga. La acción judicial sobre las ganancias del narcotráfico, es un elemento que en el futuro tendrá una mayor atención por parte de los gobiernos.

Sin embargo, amén de lo anterior, el interés político que mantiene la prohibición y los eventos históricos que ayudaron a fortalecer dicho esquema punitivo contra el consumo y tráfico de sustancias ilícitas, dejaron en la estructura estatal, tanto de

³⁸⁶ MacLachlan, Colin M. (ed.), *El Narcotráfico: el estado de la industria ilegal de drogas hoy y las implicaciones para el futuro*, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, Tijuana, 1995, 226 p.p.

Estados Unidos como de otros países como México, el imperativo moral y político de dar continuidad a la prohibición con todo lo que ello implica.

ANEXOS Lineamientos generales de la política del gobierno mexicano para el control del narcotráfico

ANEXO 1 Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)

Como se ha señalado, tradicionalmente al inicio del periodo presidencial se presenta lo que será en opinión del Ejecutivo, la agenda más urgente a desarrollar. Las prioridades sobre las cuales se concentrará el equipo ejecutivo del Presidente quedan establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, la versión moderna del Plan Sexenal.

El PND (95-2000) está dividido en 5 capítulos: Soberanía, Estado de Derecho, Desarrollo Democrático, Desarrollo Social y Crecimiento Económico. En el PND, la soberanía "consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos de tomar libremente decisiones políticas en el interior de la Nación, con independencia del exterior. La expresión concreta de nuestra soberanía radica en preservar la integridad de nuestro territorio."³⁸⁷

En la agenda de los temas presentes se menciona "el debate mundial de los grandes temas como la defensa de los derechos humanos, el combate al narcotráfico y al terrorismo, la lucha contra el deterioro ecológico e inclusive, la promoción de la democracia, siendo objetivos que compartimos con toda la humanidad, pueden esgrimirse como pretexto para justificar una injerencia indebida en nuestros asuntos internos."³⁸⁸

³⁸⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Resumen, p.7

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 8

De acuerdo con las tareas específicas que se plantean, se contempla "Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas respecto a los grandes temas mundiales: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente."³⁸⁹

En el segundo capítulo relativo al Estado de Derecho, el PND se muestra crítico y propositivo: "Hoy en día nuestro marco normativo e institucional no es del todo adecuado a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo. Subsisten atrasos, vicios y carencias en materia de seguridad pública, procuración de justicia, combate a la corrupción y la impunidad, impartición de justicia, seguridad jurídica, reconocimiento de los derechos fundamentales y el acceso de los pueblos indígenas a la justicia."³⁹⁰

Dentro de las estrategias y líneas de acción que menciona el PND para garantizar un Estado de Derecho resaltan la promoción de las condiciones de posibilidad para mejorar la policía y enfrentar la delincuencia organizada. Se hace especial mención igualmente a la necesidad de establecer programas para enfrentar debidamente al crimen organizado, intensificando la cooperación internacional en la materia y la revisión de la legislación a fin de hacer más duras las sanciones.

Es importante destacar que en el PND, presentado a principios de la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), ya se trazan líneas que caracterizarían el signo de los tiempos sobre todo en lo que se refiere a la reestructuración de distintos factores determinantes en la impartición de justicia: la policía, la legislación y el tratamiento de la delincuencia o crimen organizado.

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 9

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 13

ANEXO 2 Programa Nacional para el Control de Drogas (1995-2000)

El Programa Nacional para el Control de Drogas (PNCD 95-2000, octubre 1995) tiene sus antecedentes en 1992, cuando por primera vez en la historia de la lucha contra el narcotráfico en México se establece un plan que contemple un diagnóstico, objetivos, estrategias, la forma de ejecución y la coordinación, seguimiento y evaluación de dichos problemas.

Como lo destaca Guadalupe González, "Estados Unidos, desde hace varios años, ha definido y publicado su Estrategia Nacional para el Control de Drogas, y ha redefinido y perfeccionado su instrumentación. De manera similar, México ha desarrollado consistentemente un Programa Nacional para el Control de Drogas. con base en sus estrategias nacionales, ambos gobiernos han decidido desarrollar una estrategia para aquellas acciones que requieran de cooperación y coordinación en actividades, proyectos y programas específicos."³⁹¹

El PNCD fue resultado de las consultas que a principios del inicio de las gestiones del gobierno del Presidente Zedillo se hicieron en la materia. Destacan la *Consulta Nacional para el Combate al Narcotráfico*, organizada por la Cámara de Diputados y los *Foros de Consulta Popular sobre el Combate al Narcotráfico*, organizados por la Secretaría de Relaciones Exteriores.³⁹² También se menciona que se tomaron en consideración las recomendaciones de la Comisión Interamericana para el Control de Drogas (CICAD), la Comisión de Estupefacentes de la Organización de Naciones Unidas, la Reunión de Jefes de Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas en América Latina y el Caribe (HONLEA) y

³⁹¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas, Estudio Diagnóstico Conjunto*, SRE-PGR-ONDCP, 1997, p. 8

³⁹² Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional para el Control de Drogas*, Octubre 1995, p. 32

el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

La responsabilidad de implementar PNCD recae en el Procurador General de la República con la asistencia de 11 secretarías de Estado y el Procurador del Distrito General.³⁹³ Su objetivo es reducir los índices de consumo, la producción, procesamiento, tráfico ilícito y la distribución de psicotrópicos y halucinógenos. El marco para tales acciones es integral e incluye la detección y la erradicación de cultivos de droga, la intercepción de aeronaves, naves marítimas y vehículos empleadas para tal fin, se propone alcanzar mayores niveles de aseguramiento de drogas, precursores químicos y armas. Supone la vigilancia de canales de comunicación privada, la operación de cursos de capacitación para tales fines y la cooperación internacional.

En su introducción, se establece que "La experiencia internacional demuestra que no se acaba con el narcotráfico aplicando medidas unilaterales, ni a través de la injerencia en la vida interna de otros países, la mejor forma de combate es la cooperación efectiva y la acción concertada a partir del estricto respeto de la soberanía de cada país."³⁹⁴

Los principales objetivos del PNCD se han visto reflejados en las reformas de julio de 1996 que permitieron el monitoreo de comunicaciones privadas y vigilancia

³⁹³ Como encargadas de realizar acciones para la prevención y control de la demanda, se mencionan la Secretaría de Educación Pública y la de Salud. Para la Prevención y Control de la Oferta: las Secretarías de Gobernación; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal. Para la Cooperación Internacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores.

³⁹⁴ *Ibid.*, Introducción.

electrónica, con la autorización de un juez y el aseguramiento de bienes como castigo a aquellos involucrados en el crimen organizado. Otras reformas como las leyes contra la delincuencia organizada, para el control de precursores químicos, lavado de dinero y de sobrevuelos en territorio nacional por aeronaves de otro país, también se encuentran en el mismo proceso de dar cumplimiento al PNCD 95-2000.

Es interesante que cada una de las 11 Secretarías que se coordinan para dar cumplimiento al PNCD, incluye dentro del texto sus antecedentes, objetivos, líneas de acción y en su caso, la cooperación internacional requerida. En el apartado que se refiere a la acción internacional de México, responsabilidad que recae bajo la Secretaría de Relaciones Exteriores, se menciona la propuesta de México hecha durante la asistencia del Presidente Ernesto Zedillo a la Cumbre de las Américas en diciembre de 1994, en Miami, Florida, de la necesidad de realizar una conferencia mundial contra los estupefacientes.

Por último, el organismo encargado de la coordinación de la política nacional, concertar acciones con las dependencias suscritas al PNCD, integrar y procesar la información, y dar seguimiento a los compromisos establecidos y la evaluación de los resultados es el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), dependiente de la PGR.

ANEXO 3 Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua

El *Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre asistencia jurídica mutua* cuyo primer antecedente lo constituye su firma en la Ciudad de México, el 19 de diciembre de 1987 y que entró en vigor el 10 de agosto de 1991 tiene como principal objetivo prestar ayuda mutua legal para contribuir a una mejor administración de la justicia en materia penal. La asistencia tendrá por objeto la prevención, investigación, persecución de delitos que se encuentren dentro de la competencia o jurisdicción de la parte que requiera la asistencia solicitada.

El tratado no faculta a las autoridades de las partes a emprender en la jurisdicción territorial de la otra a ejercicios o desempeños de funciones. Una solicitud de asistencia podrá negarse si el asunto requerido excede de su jurisdicción legal, la ejecución de tal solicitud pueda perjudicar su seguridad, la solicitud tiene relación con un delito político o militares o la solicitud no satisfaga los requisitos exigidos.

La asistencia legal incluirá la recepción de testimonios, el suministro de documentos, la instrumentación de cateos y de aseguramiento de bienes, el traslado voluntario de personas, la tramitación de documentos, la localización de personas y el intercambio de información. Para éstos efectos, las Autoridades Coordinadoras designadas de cada país serán las que atiendan e instrumenten las solicitudes del país requiriente.

Para asegurar la cooperación se designa como Autoridad Coordinadora a la Procuraduría General de la República por parte de México y a la Autoridad

Central del Departamento de Justicia por parte de Estados Unidos. Ambas serán las responsables de instrumentar las acciones que permitan el buen funcionamiento del Tratado y se consultarán y reunirán para los mismos efectos. Las Autoridades Coordinadoras son las que determinarán si puede o no otorgarse la asistencia, de acuerdo con los requisitos antes mencionados. La información que de la asistencia se genere debe utilizarse confidencialmente y deberá usarse exclusivamente para los fines indicados en la solicitud.

* Resumen elaborado de acuerdo a, Procuraduría General de la República, *Tratados y Convenios sobre extradición y cooperación bilateral en materia penal suscritos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, México 1994.

ANEXO 4 El sistema de Naciones Unidas para el control de estupefacientes

Esta integrado por las siguientes agencias y órganos:

- **Asamblea General de la ONU (AGONU).** Es el máximo órgano por el cual Naciones Unidas adopta resoluciones, convenciones y protocolos, aprueba fondos y funciona como foro en el que los gobiernos pueden expresar sus puntos de vista. Fue AGONU quien convocó la Conferencia Internacional sobre Abuso y Tráfico de Drogas de 1987, primer conferencia a nivel mundial que trataría a nivel ministerial el problema de las drogas.

- **Consejo Económico y Social (ECOSOC).** Constituido por 54 miembros, es el órgano responsable de formular las políticas de Naciones Unidas para el control de drogas, coordinando las actividades de control de drogas con los múltiples programas económicos y sociales de ONU. Para estas funciones es asistido por la Comisión de Estupefacientes.

- **Comisión de Estupefacientes (DC).** Se estableció en 1946 y es el órgano central en la definición de políticas de la ONU en la materia. Las Convenciones de 1961, 1971 y 1988 también le asignan importantes funciones. La Comisión ayuda al ECOSOC en la supervisión de la aplicación de las convenciones y acuerdos internacionales sobre estupefacientes. La Comisión se integra por 53 Estados miembros y celebra sesiones anuales con la asistencia de gobiernos observadores, agencias especializadas y organizaciones no gubernamentales. La Comisión formula recomendaciones para fortalecer las actividades pertinentes y, basada en recomendaciones de la OMS, adopta decisiones para incorporar o no nuevas sustancias al régimen de fiscalización internacional.

- **Cuerpos subsidiarios de la Comisión.** Se encuentran la Subcomisión sobre tráfico ilícito de estupefacientes y asuntos relacionados en el Cercano y Medio Oriente, y las reuniones regionales de Jefes de Agencias para el Control de Drogas (HONLEA) para el Asia y el Pacífico, para Africa, para América Latina y el Caribe, y para Europa.

- **Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).**³⁹⁵ Fue establecida por la Convención de 1961 para limitar el cultivo, producción, manufactura y utilización de estupefacientes, y al mismo tiempo asegurar la disponibilidad de drogas para propósitos científicos y médicos. Para estos propósitos administra el sistema de control estadístico de estupefacientes. Se integra de 13 miembros electos por el ECOSOC a título personal, tres nominados por la OMS y diez por las partes en la Convención Unica de 1961. El Programa Internacional para el Control de Drogas (UNDCP) funge como secretariado de la JIFE, la cual cuenta con informes estadísticos y otros datos relevantes proporcionados por los gobiernos, lo que le permite investigar todos los aspectos del tráfico ilícito que a su vez facilita definir si se cumple con el régimen de fiscalización. Igualmente lleva a cabo reuniones y conversaciones con los gobiernos para auxiliarles a fortalecer su legislación interna y cuenta con

³⁹⁵ La contraparte hemisférica (latinoamericana) de la JIFE, es la CICAD ver supra 64. La CICAD está formada por todos los estados miembros de la OEA que, a su solicitud, sean elegidos por la AG-OEA. Los Estados de la Organización que no son miembros pueden participar, sin voto, en las reuniones de la misma. Se orienta por principios y objetivos contenidos en el Programa de Río: ampliar y reforzar la capacidad de los estados miembros de reducir la demanda y prevenir el abuso de drogas, combatir eficazmente la producción ilícita y el tráfico de drogas, promover iniciativas y actividades regionales en los campos de la investigación, el intercambio de información, la capacitación especializada y la asistencia técnica. Celebra reuniones de planificación y programación con el Programa de las Naciones Unidas para el Control Internacional de las Drogas (PNUFID), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Los representantes del PNUFID asisten a todas las reuniones extraordinarias y extraordinarias de la CICAD y viceversa.

mecanismos para capacitar a funcionarios de países en desarrollo. La JIFE elabora un informe anual, sometido al ECOSOC vía la Comisión de Estupefacientes, con su evaluación sobre el estado mundial y recomendaciones a los gobiernos. El informe es complementado con dos informes técnicos detallados sobre movimientos de drogas ilícitas junto con los correspondientes análisis. La Convención de 1988 asigna nuevas responsabilidades a la JIFE, tales como la supervisión de sustancias frecuentemente utilizadas en la manufactura ilícita de drogas y estupefacientes.

- **Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).** El PNUFID se estableció en 1991. AGONU solicitó que el Secretario General de ONU integrara en un solo programa las tres unidades de ONU dedicadas a estupefacientes. PNUFID se estableció en Viena, Austria y se le encomendó la responsabilidad exclusiva de coordinar y guiar las actividades de la ONU para la fiscalización de estupefacientes. PNUFID analiza todos los aspectos del problema del control de drogas, incluyendo mecanismos integrados de desarrollo rural y sustitución de cultivos ilícitos, procuración de justicia, prevención, tratamiento y rehabilitación de adicciones y reformas legislativas e institucionales para mejorar la capacidad de los gobiernos en la lucha contra las drogas.

- **Centro para el Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios (CSDHA).** Forma parte del Departamento de Asuntos Sociales y Económicos Internacionales. Se encarga de analizar los efectos negativos del abuso de drogas en el desarrollo social, incluyendo la desintegración social y el incremento de la criminalidad. Trabaja coordinadamente con PNUFID. El abuso de drogas es analizado cada quinquenio en los congresos patrocinados por la ONU sobre prevención del

crimen y tratamiento de delincuentes. El tema también es analizado frecuentemente en el Comité para la Prevención y Control de la Delincuencia del ECOSOC.

- **Instituto Interregional de Investigación sobre Crimen y Justicia de Naciones Unidas (UNICRI).** Originalmente el Instituto de Investigación para la Defensa Social de Naciones Unidas, fue establecido por el CSDHA y llevó a cabo una investigación de cuatro años sobre la interacción entre el comportamiento criminal y el abuso de drogas y sobre medidas de fiscalización adoptadas en países específicos.

- **Organización Internacional del Trabajo (OIT).** Las actividades de fiscalización que realiza la OIT están relacionadas directamente con el empleo y bienestar de los trabajadores, centrándose en problemas en el ambiente laboral relacionados con drogas, y sobre áreas de rehabilitación vocacional y reintegración social para las personas con adicciones. Frecuentemente los proyectos cuentan con la asistencia y financiamiento de otras agencias y programas de NU, como UNDCP, OMS y PNUD.

- **Organización Mundial de la Salud (OMS).** Sus actividades se relacionan con las adicciones y desarrolla tareas que le han sido encomendadas por el sistema internacional de convenciones sobre fiscalización de estupefacientes y tiene un papel fundamental en determinar qué sustancias deben ser sujetas de fiscalización internacional. Debe evaluar el nivel de dependencia y utilidad terapéutica de una sustancia en particular, así como la gravedad que presente para la salud pública y los problemas sociales relacionados con el abuso.

- **Organización de NU para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO).** Se orienta a prevenir el abuso de drogas mediante educación pública e incrementar la percepción sobre el problema. Una de las medidas más efectivas para evitar el abuso entre jóvenes y adultos consiste en integrar la educación preventiva sobre uso de drogas en los curricula escolares y en la educación extra-escolar.

Otras organizaciones que apoyan el régimen global de prohibición en mayor o menor medida son la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Unión Postal Universal (UPU) que atienden aspectos del transporte de drogas en sus respectivas áreas de especialización. La Organización de Naciones Unidas sobre Alimentos y Agricultura (FAO), la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), el Fondo de Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF), el Consejo de Cooperación Aduanal (CCC) y la Organización de la Policía Penal Internacional (Interpol) todas ellas involucran buena parte de sus recursos materiales y humanos en apoyo de los principales órganos y mecanismos que sustentan el régimen global de prohibición.³⁹⁶

³⁹⁶ Prácticamente toda la información aquí utilizada proviene del artículo de Rodrigo Labardini al que se hace mención.

CONCLUSIONES GENERALES

I.

Dentro de las opciones de teoría para analizar la conformación de la relación México-Estados Unidos en el control del narcotráfico, ha prevalecido en los hechos lo que se puede considerar como una interdependencia: ambos países, en especial México, ha hecho grandes esfuerzos para profundizar la cooperación y ha ensayado múltiples estrategias en los distintos elementos del problema (cultivos, consumo, tráfico, criminalidad) a lo largo del presente siglo.

La cooperación, primera condición de posibilidad de la interdependencia (más un fenómeno que una teoría), no sólo no ha estado ausente sino que ha sido característica de la relación entre ambos gobiernos desde principios de siglo. Al igual que ella, la desconfianza, la anarquía y la unilateralidad también han sido características reiteradas en la relación. Mientras que Estados Unidos ha desconfiado de la eficacia y confiabilidad de la procuración de justicia mexicana, México ha desconfiado de intereses estadounidenses ajenos a la estricta lucha contra las drogas optando por una actitud defensiva.

Frente a la anarquía, México ha resuelto establecer mecanismos que permitan prever o siquiera permitan planear a largo plazo la estrategia contra las drogas. Estados Unidos ha practicado insistentemente la unilateralidad, añadiendo de esta manera un elemento adicional que fomenta la anarquía.

La interdependencia entre ambos países, dadas las diferencias que los caracterizan es sólo un primer paso para describir, que no explicar, analizar y predecir la

relación entre ambos países. Por un lado, la producción de drogas se da en muchos países, el consumo se da sólo, o principalmente en Estados Unidos y por otro, los países productores de drogas le otorgan poco valor y no es sino cuando se acercan a Estados Unidos y llegan al consumidor final que el precio presenta un valor acumulado enorme.

La interdependencia parte de un esquema en el cual los países cuentan con gran coherencia interna sobre valores y mantienen la creencia de que su gobierno es bueno e independientemente de las fallas en la impartición de justicia, mantiene un nivel aceptable de orden y respeto a la ley. Sin embargo, para el país que no cumple estos requisitos es veneno puro. El institucionalismo neoliberal, la versión actualizada de la interdependencia, sostiene que los países cooperan y crean instituciones entre ellos para asegurarse de que se reduzcan al mínimo las posibilidades de hacer trampa, pero ni Estados Unidos ni México cumplen las reglas. El primero por su convicción de la necesidad de llevar a cabo acciones unilaterales a fin de presionar para establecer mayores compromisos de México. El segundo, por su incapacidad para imponer un estado de derecho real.

Es sin duda en este momento en que el realismo presenta los mejores argumentos para comprender la relación ya que, si bien los Estados se muestran reacios a cooperar por sus dudas de las ganancias que obtendrán al hacerlo, México pierde más que EUA porque no lo afecta el consumo y si le afecta a su sistema de procuración de justicia, además de que emplea buena parte de sus recursos (de dimensiones radicalmente distintas a EU) a la lucha contra el narcotráfico.

II.

De manera singular puede argumentarse que, al igual que los individuos, las naciones mantienen viva la necesidad de contar con elementos que les permitan identificarse unos con otros, ideas o símbolos que generen unidad en un conjunto de individualidades y distintos mundos de vida.

Una revisión de la historia mundial nos daría múltiples ejemplos de cómo el Estado-nación ha construido sus propias fórmulas para identificar a su pueblo tanto a nivel interno, como externo. Hemos visto cómo, aún en una situación de lucha interna de facciones o inclusive, guerra civil, un país deja de lado sus luchas ideológicas, políticas y sociales al verse amenazada por una cuestión externa. La capacidad de dicha amenaza (fenómeno natural, agresión de otro país, intereses económicos, etc...) para aglutinar a fuerzas contrarias dentro de un territorio dado es enorme.

Además, la historia nos enseña la imperiosa necesidad de contar con ya no la amenaza explícita, sino la tácita o latente, para que un gobierno y una sociedad coexistan y se genere tanto en el individuo como en la sociedad, un sentimiento de esperanza y dirección hacia un objetivo dado. Una sociedad necesita de una amenaza (interna o externa) para dirigir sus energías hacia un punto determinado. Un gobierno, necesita exactamente de lo mismo para poder aparecer no sólo como legalmente establecido, sino legítimo. El consenso más o menos general de su población de que efectivamente representa sus intereses y deseos.

El poder político y con ello el gobierno ha subsistido a lo largo de muchos años con una idea de amenaza. El Reino de Rusia, en la época de Pedro El Grande, basó

su estrategia de poder en el entendido y reiteración de que, de uno a otro momento, los mongoles habrían de venir a destruir toda forma de civilización. Poco bastó para ello el que se supiere que el poder mongol nunca más representaría una amenaza real a Rusia, por la irreversible decadencia de su poder militar.

Así, Estados Unidos ha necesitado, como cualquier otro país de una amenaza a su cultura y modo de vida que le permita establecer un consenso (uno más) entre su población y que exija a su gobierno comprometerse con el mismo. Este es el caso del control del narcotráfico.

Aunque imposible de comparar con la trascendencia que la idea del comunismo representó para Estados Unidos, el narcotráfico se ha convertido en una de las principales, que no en la única, de las ideas que aglutinan el poder político y la sociedad.

En el momento mismo en que los líderes políticos, de cualquier nivel en importancia, se refiere a la amenaza de las drogas para los niños de cualquier familia estadounidense, dirige al corazón mismo de la sociedad un mensaje claro, difícil de refutar. En la actualidad, el problema de la drogadicción y violencia en los niños y adolescentes estadounidenses ha adquirido dimensiones dramáticas. Pero más allá de la tragedia que sin duda esto representa, se encuentra la necesidad histórica de dirigir el poder del Estado contra el narcotráfico.

La connotación estrictamente política que caracteriza al tratamiento del narcotráfico en Estados Unidos, ha construido un candado difícil de abrir y de desechar. La utilidad de dicho control es un capital político incuestionable para

quien se enfrente a una elección a cualquier nivel, y para quien desea establecer una dirección para una determinada decisión en materia de política exterior.

Estos son algunos elementos que se desprenden del análisis de la formación del régimen global de prohibición y el papel de Estados Unidos en el mismo. México por su parte, convencido de la necesidad de controlar dichas sustancias, adopta dicho prohibicionismo pero nunca en acuerdo con su sociedad. La intensidad de la lucha antinarcóticos mexicana ha estado dosificada por la relación con Estados Unidos y el cambio en la conformación de los patrones de tráfico de drogas ilícitas hacia ese país.

La política exterior estadounidense hacia México en materia de control del narcotráfico ha sido intensa y, contrario a lo que comúnmente se afirma, con una historia propia y lejana. Una cuestión clave en la relación entre ambos países ha sido la abundancia de interlocutores de la prohibición dentro de Estados Unidos y la carencia de ellos en México. Esto da como resultado que, en el momento en que la agenda política interna estadounidense decida poner el acento en el control del narcotráfico, tenga una miscelánea de opciones para poder presionar a otros países y para poder depositar la responsabilidad en cualquiera de las unidades del sistema político estadounidense (Poder ejecutivo, legislativo, partidos políticos, funcionarios públicos, etc...).

La pieza central en dicha miscelánea, por los vaivenes electorales a los que se encuentra sujeto, es el Congreso de Estados Unidos. Constituye una pieza fundamental donde cualquier guerra puede ser ganada, pero donde las armas son difusas y en la mayoría de los casos falsas aunque útiles.

Por su parte México ha optado por tres objetivos: "no poner en riesgo la relación con Estados Unidos (evitar conflictos extremos o rupturas inmanejables), preservar la estabilidad interna (mantener bajo control al ejército y a la policía, evitar la violencia generalizada) y limitar los daños de corrupción, violencia y criminalidad cosustanciales al narcotráfico, mientras espera que el problema se resuelva de raíz por el consumo o la legalización."³⁹⁷

III.

Ya que el narcotráfico es un instrumento de política exterior de Estados Unidos y de presión internacional, especialmente hacia latinoamérica y México, se puede deducir que la lucha contra el narcotráfico tiene elementos políticos concretos al interior de Estados Unidos que refuerzan el prohibicionismo y que lo sostienen: Primero, la burocracia estadounidense encargada de combatirlo tanto interna como externamente; Segundo, el Congreso y toda autoridad que puede ser electa o indirectamente por el voto de ciudadanos estadounidenses, incluido el Presidente en la medida en que es un tema de la agenda política interna de Estados Unidos; y Tercero, el carácter transnacional y la amenaza que representa para Estados Unidos, lo convierten en un asunto prioritario de seguridad nacional, por lo que la inteligencia y el papel del ejército antes usados para contener al comunismo se dirigen a él de manera natural.

Lo anterior tiene como corolario que a pesar de que México en últimas fechas ha comprometido su voluntad política y sus recursos para luchar contra el

³⁹⁷ Guadalupe González González, "Régimen internacional y políticas nacionales de control de drogas: un análisis comparado de México y Colombia", en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian J. R. Stevenson (Coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996, p. 367

narcotráfico, junto con el hecho de que Estados Unidos ha aceptado la importancia de la demanda en el problema y en la necesidad de crear instituciones bilaterales para que no haya unilateralidad, la unilateralidad y la tendencia que ha observado Estados Unidos al tratar el problema del narcotráfico no ha cambiado. Asimismo, los acuerdos a los que ha llegado México con Estados Unidos para enfrentar el problema se ha topado con la situación de que el sistema de procuración de justicia mexicano se halla en una de las mayores crisis en la historia contemporánea de México.

Se ha acelerado la cooperación bilateral y en buena medida dicho "activismo" ha estado promovido por México quizás por dos motivos: el crecimiento del problema a magnitudes nunca antes vistas en México y la presión de Estados Unidos incrementada. Sin embargo, la pauta de cooperación no ha estado acorde con la capacidad de los dos países para mantener los acuerdos, condición básica para toda cooperación de carácter "independiente".

Parece además, haber la necesidad de mantener la política de usufructo de capital político por parte del Poder Ejecutivo de Estados Unidos para aprovechar la presión interna principalmente proveniente de 3 ámbitos: 1. La burocracia y en especial las agencias policiacas; 2. El Congreso, tanto las Cámara de Representantes como la de Senadores y 3. La opinión pública y posiblemente un cuarto factor: la realidad que persiste en Sudamérica.

IV.

El régimen global de prohibición de drogas, que se ha construido a lo largo de un siglo parece imposible de desaparecer en el corto plazo, aún cuando las cifras de su fracaso sean contundentes.

Su posible desmantelamiento ocurrirá en un largo periodo de tiempo y el cambio de una actitud del gobierno de Estados Unidos tendría que generarse al interior de su sistema político, en la medida de que se obligase a renunciar al capital político interno como externo, que representa la lucha contra las drogas.

México enfrentará todavía por un largo periodo las consecuencias de dicho régimen global y tendrá la posibilidad, por las condiciones particulares que le caracterizan (situación geográfica, económica y política con Estados Unidos), de construir un liderazgo internacional que pueda abrir una discusión libre de prejuicios.

Una concatenación de hechos ocurridos a lo largo del presente siglo, es definitivamente reflejo de lo que hoy ocurre y de lo que ocurrirá. Estará en el interés por lo pasado y la sensibilidad del presente lo que ayudará a México a salir airoso de un problema de la magnitud que presenta el narcotráfico.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, 415 p.p.

Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1996, 346 p.p.

Aguayo Quezada, Sergio, "Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI editores, México, 1996, p. 184-203

Aguayo Quezada, Sergio, "Un concepto de seguridad nacional mexicana para la década de los noventa", en Roett, Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1991, p. 84-105

Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1990, 313 p.p.

Aguilar Rivera, José Antonio, *Realidades cambiantes: la reformulación de la política mexicana hacia Estados Unidos, 1988-1990*, El Colegio de México (Tesis de licenciatura), Centro de Estudios Internacionales, 1992, 99 p.p.

Ampudia, Ricardo, *Estados Unidos de América en los Informes Presidenciales de México*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-SRE, México, 1994, 189 p.p.

Ampudia, Ricardo, *México en los Informes Presidenciales de Estados Unidos de América*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-SRE, México, 1996, 259 p.p.

Anslinger, Harry J. and Will Oursler, "The war against the murderers", en Walker, William O., *Drugs in the Western Hemisphere: An Odyssey of Cultures in Conflict*, Jaguar Books, Wilmington, 1996, p. 45-48

Antony, Serge y Daniel Ripoll, *El combate contra el crimen organizado en Francia y la Unión Europea*, Procuraduría General de la República-Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía Francesa en México, México, 1995, 165 p.p.

Bagley, Bruce M., "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas", en Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 181-206

Bagley, Bruce M., "The New Hundred Years War?: U.S. National Security and the War on Drugs in Latin America", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, p. 43-59

Bailey, John, "Inteligencia y aplicación de la ley en un contexto de seguridad bilateral: la dinámica burocrática en Estados Unidos", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1996, p. 203-231

Basáñez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1990*, Siglo XXI editores, México, 1990, 309 p.p.

Bertram, Eva (et. al.), *Drug war politics, The Price of Denial*, Los Angeles, University of California Press, 1996, 347 p.p.

Borja, Arturo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas", en El Colegio de México/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, SRE-COLMEX, México, 1997, p. 19-45

Borja, Arturo y Brian J-R. Stevenson, "Introducción: la teoría realista y los estudios internacionales", en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian J. R. Stevenson (Coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, Miguel Angel Porrúa-CIDE, 1996, p. 9-26

Borja, Arturo, "Los patrones históricos del continente americano y las limitaciones del realismo estructural", en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian J. R. Stevenson (Coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, Miguel Angel Porrúa-CIDE, 1996, p. 69-91

Camacho, Manuel, *El futuro inmediato*, Ed. Siglo XXI, México, 1984, 167 p.p.

Castañeda, Jorge G. y Robert A. Pastor, *Límites en la amistad: México y Estados Unidos*, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1989, 499 p.p.

Castañeda, Jorge G., *The Estados Unidos Affair: cinco ensayos sobre un 'amor' oblicuo*, Aguilar, México, 1996, 126 p.p.

Castañeda, Jorge, *México y el orden internacional*, El Colegio de México, México, 1956, 95 p.p.

Centeno, Miguel Angel y Sylvia Maxfield, "The marriage of finance and order: origins and implications of change in the mexican political elite", Conference paper no. 14, Yale University, april 1989, 23 p.p.

Clark Kinder, Douglas, "Nativism, Cultural Conflict, Drug Control: United States and Latin American Antinarcotics Diplomacy through 1965", en Mabry, Donald J., (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, p. 11-27

Congressional Quarterly Inc., *El Congreso de los Estados Unidos, estructura y funcionamiento*, Limusa-Noriega Editores, varias ediciones, 248 p.p.

Cope, John A., *En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del siglo XXI*, en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI editores, México, 1996, p. 231-271

Craig, Richard B., "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales", en González, Guadalupe G., y Marta Tienda (comps.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 98-120

Craig, Richard B., "Mexican Narcotics Traffic: Binational Security Implications", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, p. 27-43

Chabat, Jorge, *La política exterior de Salinas de Gortari: la transición reticente*, (mimeo), documento de trabajo, CIDE, 1996, 22 p.p.

Del Villar, Samuel I., "Los equívocos de la cooperación internacional antinarcóticos", en Soledad Loaeza, *La cooperación internacional en un mundo desigual*, El Colegio de México, México, 1994, p. 431-440

Del Villar, Samuel I., "Perspectivas de control del mercado de narcóticos: México y Estados Unidos", en González, Guadalupe G., y Marta Tienda (comps.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 121-146

Denny, Brewster C., *Sistema de Gobierno y Política Exterior de los Estados Unidos*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985, 235 p.p.

Díaz Ordaz, Gustavo, "... debemos pensar y actuar con espíritu nuevo ...", *Jornada Histórica del Presidente Gustavo Díaz Ordaz*, Washington D.C., 26 y 27 de octubre de 1967, Cultura y Ciencia Política A.C., México, 1967, 111 p.p.

Donnelly, Jack, "Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas", en Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 357-382

Driscoll de Alvarado, Bárbara y Vereas, Mónica (coords.), *La Administración Clinton*, UNAM-CISAN, México, 1995, 44 p.p.

Dziedzic, Michael J., "México y la gran estrategia de Estados Unidos: eje geoestratégico para la seguridad y la prosperidad", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1996, p. 85-115

El Colegio de México/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, SRE-COLMEX, México, 1997, 185 p.p.

Elving, Ronald D. (ed.), *Congress and the Great Issues (1945-1995)*, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1996, 167 p.p.

Falco, Mathea, "Políticas y perspectivas de reducción de la demanda", en Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 284-290

Falco, Mathea, (comp.), *Rethinking International Drug Control: New Directions for U.S. Policy*, Council on Foreign Relations, Washington D.C., 1997, 79 p.p.

Fernández de Castro, Rafael, *The Mexican government influence on the outcome of U.S. legislation*, (Tesis de Maestría) Austin, Texas, University of Texas, 1986, 124 p.p.

Fernández de Castro, Rafael, "Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental", en El

Colegio de México/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, SRE-COLMEX, México, 1997, p. 45-69

Flores Caballero, Romeo, *Administración y Política en la Historia de México*, Instituto Nacional de Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México, 1988, 386 p.p.

Flynn, Stephen E., "Erosión de la Soberanía y la incipiente globalización del narcotráfico," en Colin M. Maclachlan (ed.), *El narcotráfico, El estado de la industria ilegal de drogas hoy y las implicaciones para el futuro*, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, Tijuana, 1995, p. 49-74

France Toinet, Marie, *El sistema político de los Estados Unidos*, FCE, México 1994, 518 p.p.

Fundación Colosio, *Seminario. Las relaciones México-Estados Unidos 150 años después*, Fundación Colosio A.C., México, 1997, 310 p.p.

Fundación Rafael Preciado Hernández, *Narcotráfico, Sociedad y Política*, Grupo de Observadores Latinoamericanos, México, 1995, 89 p.p.

García Ramírez, Sergio, *Narcotráfico, un punto de vista mexicano*, Miguel Angel Porrúa, 1989, 604 p.p.

Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI Editores, México, 1982, 380 p.p.

Garza Elizondo, Humberto (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, 1986, 278 p.p.

Gilpin, Robert, *La economía política de las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990, 449 p.p.

González, Guadalupe G., "Elementos condicionantes de la cooperación hemisférica para el combate del narcotráfico. Interdependencia y asimetría", en Soledad Loaeza, *La cooperación internacional en un mundo desigual*, El Colegio de México, México, 1994, p. 395-429

González, Guadalupe G., "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México. Desafíos en los ochenta*, CIDE, México, 1983, p. 117 p.p.

González, Guadalupe G., "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1996, p. 130-169

González, Guadalupe G., y Marta Tienda (comps.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, 176 p.p.

González, Guadalupe G., "Régimen internacional y políticas nacionales de control de drogas: un análisis comparado de México y Colombia", en Arturo Borja,

Guadalupe González y Brian J. R. Stevenson (Coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, Miguel Angel Porrúa-CIDE, 1996, p. 333-378.

Green, Rosario y Peter H. Smith (coord.), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, 256 p.p.

Grieco, Joseph M., *Cooperation among nations: Europe, America and Non-tariff Barriers to Trade*, Cornell University Press, Ithaca, 1990, 255 p.p.

Hamilton, Nora, *México: Los Límites de la Autonomía del Estado*, Ed. Era, 1988, 332 p.p.

Heredia, Blanca, "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México", en El Colegio de México/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, SRE-COLMEX, México, 1997, p. 81-103

Herrera-Lasso M., Luis, "México en el ámbito de la seguridad hemisférica", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1996, p. 62-85

Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1990, 404 p.p.

Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Touchstone, New York, 1997, 367 p.p.

Huntington, Samuel P., *The third wave: Democratization in late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1991, 366 p.p.

Ianni, Octavio, *Teorías de la Globalización*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1996, 184 p.p.

Ikenberry, John, "La estructuración del orden en las relaciones internacionales: perspectivas teóricas, históricas y comparativas", en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian J. R. Stevenson (Coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, Miguel Angel Porrúa-CIDE, 1996, p. 29-68

Inciardi, James A., *The War on Drugs. Heroin, Cocaine, Crime and Public Policy*, California, Mayfield Publishing Company, 1986, 231 p.p.

Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *Memoria del Foro de Consulta sobre los Factores Externos y el Contexto Internacional*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1989, 250 p.p.

Iturriaga, José E. *México en el Congreso de Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica-SEP, 1988, 417 p.p.

Joyce, Elizabeth y Carlos Malamud (eds.), *Latin America and the Multinational Drug Trade*, Institute of Latin American Studies-University of London, 1998, 243 p.p.

Kaplan, Marcos, *Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1993, 244 p.p.

Kaplan, Marcos, *El Estado Latinoamericano y el Narcotráfico*, Porrúa-Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1991, 171 p.p.

Kaplan, Marcos, *El sistema mundial en la era de la incertidumbre*, CIIH-UNAM, México, 1994, 35 p.p.

Kennan, George F., *At a Century's Ending: Reflections, 1982-1995*, W.W. Norton & Co., Nueva York, 1996, 351 p.p.

Kenneth Galbraith, John, *El Nuevo Estado Industrial*, Ediciones Ariel, 1967, 457 p.p.

Keohane, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, New Jersey, 1984, 290 p.p.

Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, Little, Brown and Co., 1977, 377 p.p.

Kuhn, Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago, 1970, 175 p.p.

Labrousse, Alain, *La droga, el dinero y las armas*, Siglo Veintiuno, México, 1993, 461 p.p.

Loaeza, Soledad, *La cooperación internacional en un mundo desigual*, El Colegio de México, México, 1994, 477 p.p.

Loomis, Burdett A., *The Contemporary Congress*, St. Martin Press, Nueva York, 1996, 196 p.p.

MacLachlan, Colin M. (ed.), *El Narcotráfico: el estado de la industria ilegal de drogas hoy y las implicaciones para el futuro*, Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, Tijuana, 1995, 226 p.p.

Mabry, Donald J., "Narcotics and National Security", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, p. 3-11

Mabry, Donald J., (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, 203 p.p.

Mares, David, "Intereses estratégicos en la relación México-Estados Unidos", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, México, 1996, p. 35-62

Martin, Lisa L., "Fundamentos para una cooperación internacional", en Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 316-337

Medin, Tzvi, *El minimato presidencial: historia política del maximato 1928-1935*, Ed. Era, México, 1988, 170 p.p.

Medin, Tzvi, *Ideología y praxis política de Lázaron Cárdenas*, Siglo Veintiuno Editores, 1987, México, 237 p.p.

Merle, Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Alianza Universidad, Madrid, 1986 p.p.

Meyer, Lorenzo, *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1992, 274 p.p.

Mills, C. Wright, "Las fuentes del poder de la sociedad", en Amitai y Eva Etzioni, *Los cambios sociales*, FCE, 1984, p. 119-126

Morales Arias, María del Pilar Rita, *El narcotráfico y la seguridad nacional: el caso de México*, Tesis de licenciatura, UIA, México, 1993, 170 p.p.

Musto, David F., *La enfermedad americana. Orígenes del control antinarcóticos en EU*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1987, 377 p.p.

Musto, David F., "Pautas en el abuso de drogas y la respuesta en los Estados Unidos", en Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 67-85

Nadelmann, Ethan A., *Cops across borders: The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1993, 524 p.p.

Ojeda, Mario, *Alcances y Límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976, 217 p.p.

Ojeda, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, SEP-Cultura, México, 1986, 229 p.p.

Oleszek, Walter J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1996, 373 p.p.

Olmo, Rosa del, *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, 1992, 141 p.p.

Pellicer de Brody, Olga, *México y la Revolución Cubana*, El Colegio de México, México, 1972, 93 p.p.

Pereyra, Carlos, "Historia, ¿Para qué?", en Carlos Pereyra (et. al.), *Historia ¿Para qué?*, Siglo XXI editores, México, 1980, p. 9-33

Perl, Raphael, "International Narcopolicy and the Role of the U.S. Congress", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, p. 89-102

Pitkin, Hannah, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, 323 p.p.

Polo Oteyza, José Antonio, *Narcotráfico y relación bilateral, México-Estados Unidos: 1985-1992*, (Tesis de licenciatura), El Colegio de México, México, 1995, 111 p.p.

Programa Nacional para el Control de Drogas, *Memoria del Encuentro Internacional de Expertos sobre Narcotráfico*, UNAM, México, 1993, 163 p.p.

Ramos, José María, *Las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos en la frontera con México*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 1995, 133 p.p.

Rengert, George F., *The Geography of Illegal Drugs*, West View Press, Boulder Colorado, 1996, 147 p.p.

Reuter, Peter, y Ronfeldt, David, *Quest for integrity: the Mexican-U.S. drug issue in the 1980s*, Santa Mónica, California, RAND, 1992, 62 p.p.

Reyna, José Luis, "Narcotics as a Destabilizing Force for Source Countries and Non-source Countries", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, p. 123-139

Rico, Carlos, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la 'paradoja del precipicio'", en Garza Elizondo, Humberto (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, 1986, p. 59-73

Roderick Rosenberger, Leif, *America's Drug War Debacle*, Avebury-Aldershot, Suffolk, 1996, 112 p.p.

Roett, Riordan, "Las alternativas estratégicas de México en un cambiante sistema mundial: cuatro opciones, cuatro ironías", en Riordan Roett (Comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1991, p. 17-42

Roett, Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1991, 343 p.p.

Ruiz Cabañas, Miguel, "La cooperación internacional en materia de narcotráfico", en Fundación Colosio, *Seminario. Las relaciones México-Estados Unidos 150 años después*, Fundación Colosio A.C., México, 1997, p. 119-131

Ruiz Cabañas, Miguel, "La oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos: el papel fluctuante de México", en González, Guadalupe G., y Marta Tienda (comps.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 81-96

Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, (2 Tomos), Fondo de Cultura Económica, México, 1960, 734 p.p.

Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1992, 456 p.p.

Sullivan, Michael P. *International Relations: Theories and Evidence*, Prentice-Hall, New Jersey, 1976, 385 p.p.

Talleres Gráficos de la Nación, *Presencia Internacional de Adolfo López Mateos*, México, D.F. 1963, 656 p.p.

Tello Peón, Jorge E., "El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la Guerra Fría", en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey, John, *Las seguridades de México y*

Estados Unidos en un momento de transición, Siglo XXI editores, México, 1996, p. 169-184

Thorup, Cathryn Lynn, *Managing extreme interdependence: alternative institutional arrangements for U.S. policymaking toward Mexico, 1976-1988*, Cambridge, Massachussetts, Harvard University, 1992 436 p.p.

Toinet, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 522 p.p.

Tokatlian, Juan Gabriel, *The political economy of Colombian-U.S. narcodiplomacy: a case study of Colombian foreign policy decision-making, 1978-90*, Ann Arbor, Michigan, University Microfilms International, 1991.

Torres, Blanca (coord.), *La interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, El Colegio de México, México, 1990, 309 p.p.

Toro, Celia, "Are Mexican Drug Control Policies Exacerbating or Addressing the Country's Drug Problems?", Documento preparado para el XVI Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Los Angeles, CA, 24-27 septiembre de 1992, 53 p.p.

Toro, Celia, "El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?", en Torres, Blanca (coord.), *La interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, El Colegio de México, México, 1990, p. 231-252

Toro, Celia, "Las trampas del narcotráfico", en Fundación Colosio, *Seminario. Las relaciones México-Estados Unidos 150 años después*, Fundación Colosio A.C., México, 1997, p. 131-143

Toro, Celia, "Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explicó", en El Colegio de México/Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, SRE-COLMEX, México, 1997, p. 69-81

Toro, Celia, *Mexico's War on Drugs: causes and consequences*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1995, 105 p.p.

Toro, Celia, "Unilateralismo y Bilateralismo", en Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 393-410

Treverton, Gregory F., "Antinarcotics Strategies and U.S.-Latin American Relations", en Mabry, Donald J. (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Greenwood Press, Nueva York, 1989, p. 139-151

Vasquez, John A. *The Power of Power Politics: A critique*, Rutgers University Press, New Jersey, 1983, 303 p.p.

Walker, William O., *Drug Control in the Americas*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1989, 317 p.p.

Walker, William O., *Drugs in the Western Hemisphere: An Odyssey of Cultures in Conflict*, Jaguar Books, Wilmington, 1996, 262 p.p.

ARTÍCULOS EN REVISTAS Y PERIÓDICOS

Walker III, William O., "Introduction: Culture, Drugs, and Politics in the Americas", en Walker, William O., *Drugs in the Western Hemisphere: An Odyssey of Cultures in Conflict*, Jaguar Books, Wilmington, 1996, p. I- XV

Walker III, William O., "The Foreign Narcotics Policy of the United States since 1980," en Walker, William O., *Drugs in the Western Hemisphere: An Odyssey of Cultures in Conflict*, Jaguar Books, Wilmington, 1996, p. 230-241

Invierno 1991-1992, p. 120-121

Zimring, Franklin E. y Hawkins, Gordon, *The search for rational drug control*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, 219 p.p.

la guerra contra las drogas', en *Foro Internacional*, no. 125, julio-septiembre 1990, p. 17-46

Berke, Richard L., "White House to Stand By Weld Despite Opposition From Helms", *The New York Times*, 5 de junio de 1997, p. 2A

Bertram, Eva y Sharpe Kenneth, "The Drug War's Phony Fix: Why Certification Doesn't Work", *The Nation*, Abril 28, 1997, p. 18-22

Borja, Arturo T., "Diplomacia: un nuevo proyecto", en *Cuadernos de Nueva York*, no. 51, Enero de 1991, Pags. XIV-XV

Camacho, Manuel, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en *Foro Internacional*, vol. XVII, No. 4, El Colegio de México, 1977, p. 121

ARTÍCULOS EN REVISTAS Y PERIÓDICOS

Aguayo Quezada, Sergio, "Servicios de Inteligencia en México", en *Enfoque*, 26 de enero de 1997, p. 11-14

Ahlberg, René, "La mafia en la Unión Soviética", en *Nexos*, mayo de 1991, p. 51-61

Ambrose, Stephen E., "The presidency and the foreign policy", en *Foreign Affairs*, Invierno 1991-1992, p. 120-121

Bagley, Bruce Michael, "Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas", en *Foro Internacional*, no. 125, Julio-septiembre 1991, p. 17-46

Berke, Richard L., "White House to Stand By Weld Despite Opposition From Helms", *The New York Times*, 5 de junio de 1997, p. 2A

Bertram, Eva y Sharpe Kenneth, "The Drug War's Phony Fix: Why Certification Doesn't Work", *The Nation*, Abril 28, 1997, p. 18-22

Borja, Arturo T., "Diplomacia: un nuevo proyecto", en *Cuaderno de Nexos*, num. 31, Enero de 1991, Pags. XIV-XV

Camacho, Manuel, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en *Foro Internacional*, vol. XVII, No. 4, El Colegio de México, 1977, p. 121.

Castañeda, Jorge G. y Carlos Heredia, "Hacia otro TLC", en *Nexos*, Num.181, Enero de 1993, pag. 44

Castañeda, Jorge, "Latinoamérica y el fin de la Guerra Fría", en *Nexos*, Num. 153, Septiembre de 1990, pag. 31-43.

Chabat, Jorge, "El narcotráfico y sus alternativas", en *Enfoque*, 4 de agosto de 1996, p. 10-14.

Chabat, Jorge, "El narcotráfico en la relación México-Estados Unidos: lo que se ve es lo que hay", en *Estados Unidos: Informe Trimestral- CIDE*, vol. III, núm. 3, otoño de 1993, p. 5-14

Córdova, José, "Diez lecciones de la reforma económica mexicana", en *Nexos*, Num. 158, Febrero de 1991, p. 31-48

Craig, Richard B., "La Campaña Permanente: Mexico's Antidrug Campaign," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 20, no. 2 (mayo 1978), p. 90-112

Craig, Richard, "Operación intercepción: una política de presión internacional", en *Foro Internacional*, v.22, no.2(oct-dic 1981) p. 203-230

DePalma, Anthony, "U.S. Defense Chief meets Mexican to discuss military distrust", *The New York Times*, 24 de octubre de 1995, p. 5A

Dillon, Sam, "Mexican President Rejects U.S. proposals on Anti-Drug War", *The New York Times*, 5 de mayo de 1997, p. 2A

Dillon, Sam y Craig Pyes, "Ties With Drug Traffickers Taint 2 Mexican Governors", *The New York Times*, 23 de febrero de 1997, p. 1A

Eisenstadt, Todd, "Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas, 1986-1991", en *Foro Internacional*, no. 130, octubre-diciembre 1992, p. 667-702

Fallows, James, "The Romance with Mexico", en *The New York Review*, Noviembre 7, 1991, p. 25

Friedman, Thomas L., "The Critics were wrong", en *The New York Times*, 26 septiembre de 1996, p. 10

Golden, Tim, "Mexico and Drugs: Was U.S. Napping?", *The New York Times*, 11 de julio de 1997, primera plana.

Gómez, Galo, "Entrevista con Richard Feinberg: La narcodemocracia no existe", en *Enfoque*, Núm. 129, 23 de junio de 1996, p. 10-11

González, Guadalupe G., "La propuesta Bush para las Américas", en *Cuaderno de Nexos*, Num. 26, Agosto, 1990, pags. X-XII.

Guimaraes, Carlos, "¿Quién es Jesse Helms?, Conservador en su postura política, el senador es defensor de la ley y del orden, del patriotismo y de los principios morales," *Reforma*, 7 de marzo de 1996, p. 12.

Peterson, Iver, "Reverberations from a flawed news story", *The New York Times*, 3 de junio de 1997, p. A8

Puig, Carlos, "Mariclaire Acosta, Aguilar Zinzer y Castañeda razonan su comparecencia en Washington", *Proceso*, no. 852, 1 de marzo de 1993, p. 20-21.

Review & Outlook, "Waiting to Exhale", *The Wall Street Journal*, 2 de mayo de 1997, p. 13

Rico, Carlos, "Interdependencia y trilateralismo: Orígenes de una estrategia", en *Estados Unidos, una visión latinoamericana*, (sel. de Luis Maira), Lecturas no. 53, CIDE-FCE, 1984, p. 355-431.

Rodríguez Reyna, Ignacio, "Otro general en la nómina de Amado Carrillo", en *Milenio*, 10 de noviembre de 1997, p. 24-28

Rosenthal, A.M., "Giuliani's Drug War Pledge", *The New York Times*, 7 de octubre de 1997, p. 12A

Silva Herzog, Jesús, "La Revolución Mexicana en crisis", en *Cuadernos Americanos*, Año II, Vol. XI, septiembre-octubre de 1943, p. 32-55

Stout, Hillary, "Stigma of Youthful Drug Use by Politicians Begins to Fade as More Boomers Admit They Inhaled", *The Wall Street Journal*, 8 de agosto de 1996, p. A12

ork Times, "Marijuana Worth \$26 Million Seized in Idaho", 1 de
e 1997, p. 7

et Journal, "Whose Drug Problem?", 28 de agosto de 1997, p. 19

an Gabriel, Martínez Mcnaught, Hugo, "William Perry, Misiles de
bal, suplemento internacional del diario *Reforma*, 21 de junio de 1996,

Are Mexican Drug Control Policies Exacerbating or Addressing the
ug Problems?", Documento preparado para el XVI Congreso de la
Estudios Latinoamericanos, 51 p.p.

guez, Eva, "Alistan aquí oficina de la DEA", *Diario de Juárez*, Primera
nero de 1998.

pher S., "New drug czar is seeking ways to bolster his hand, General
date his authority", *The New York Times*, March 19, 1996, p. 9

opher S., "New Voice in Drug Debate Seeks to Lower the Volume",
Times, 1 de septiembre de 1997, p. 8

nes L., *El capitalismo en su peor nivel: un caso de estudio sobre el negocio
l de drogas en México*, Instituto para Estudios de Estrategia Nacional,
le la Defensa Nacional de EUA, 26 de junio de 1997.

DOCUMENTOS OFICIALES

Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas, México, D.F., 6 de mayo de 1997.

Department of State, *Secretary's Remarks at the BNC Closing Plenary/Read-Out to the two presidents*, Office of Mexican Affairs, May 6, 1997, 5 p.p.

General Accounting Office-National Security and International Affairs Division, *Report to the Chairman, Subcommittee on National Security, International Affairs, and Criminal Justice, Committee on Government Reform and Oversight House of Representatives, Drug Control. An Overview of U.S. Counterdrug Intelligence Activities*, June 1998, 7 p.p.

México-EUA ante el proceso de certificación, Dirección General de Información, Dirección de Monitoreo Internacional, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.

National Narcotics Intelligence Consumers Committee, *The NNICC Report 1996 - The Supply of Illicit Drugs to the United States*, DEA Intelligence Division, 1996, 201 p.p.

Office of National Drug Control Policy, *The National Drug Control Strategy*, Executive Office of the President of the United States - The White House, 1996, 101 p.p.

Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional para el Control de Drogas*, Octubre 1995, México, 96 p.p.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Resumen, México, 1995, 45 p.p.

Procuraduría General de la República, *Tratados y Acuerdos internacionales suscritos por México en materia de Narcotráfico*, Dirección de Asuntos Legales Internacionales, México, 1994, 312 p.p.

Procuraduría General de la República, *Tratados y Convenios sobre Extradición y Cooperación Bilateral en Materia Penal*, México, 1994, 112 p.p.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *México y Estados Unidos ante el problema de las drogas*, *Estudio Diagnóstico Conjunto*, SRE-PGR-ONDCP, 1997, 144 p.p.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *México: Relación de Tratados en Vigor*, México, 1996, 479 p.p.

Secretaría de Relaciones Exteriores, "Comunicado de la Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas", Dirección General de Información, 27 de marzo de 1996.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado B-251 sobre la Segunda Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas, 31 de julio de 1996.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado B-392 sobre la Tercera Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas, 11 de diciembre de 1996.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado B-326 sobre la Cuarta Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas, 24 de octubre de 1997.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado de la Quinta Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas, 10 y 11 de junio de 1998.

Secretaría de la Defensa Nacional-Dirección de Información, Comunicado de la SEDENA, Cd. de México, 18 de febrero de 1997.





UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA
TE- BIBLIOTECA



* T E 0 3 6 6 5 5 *

TESIS

ACERVO GENERAL