

20461

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán

EL NARCOTRAFICO EN LA RELACION
BILATERAL MEXICO-ESTADOS UNIDOS
1988-1998.

Una Evaluación de Estrategia y Acciones de Política

T E S I S

Que para obtener el título de
MAESTRO EN ESTUDIOS
MEXICO-ESTADOS UNIDOS

p r e s e n t a

FIDEL ARGENTINO | MENDOZA CHAN

Asesor: Dr. Jorge Chabat



UNAM
CAMPUS ACATLÁN MEXICO, D.F.

Julio de 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA



*A mis padres Dulce María y Fidel
Por su incansable derrotero y completo apoyo.*

A mis hermanos Jorge, Enrique, Israel y Dulce.

*A Rocío
Brillo, Agua, Tierra y Fuego en mi vida.*

*Tenemos, todos los que vivimos,
una vida que es vivida
y otra vida que es pensada,
y la única vida que tenemos
es ésta que está dividida
entre la verdadera y la errada.*

Fernando Pessoa

AGRADECIMIENTOS



En primer lugar un reconocimiento al Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN) de la UNAM, espacio que me ha brindado la fortuna y motivación para consolidar mis aspiraciones académicas e intelectuales. Especialmente a la Mtra. Silvia Vélez que siempre ha tenido la disposición, tiempo y energía para estimularme. Igual reconocimiento merece las siguientes investigadoras del CISAN:

Mtra. Edith Antal
Mtra. Rosío Vargas
Mtra. Paz Consuelo Márquez-Padilla
Mtra. Mónica Vereá Campos
Mtra. Elizabeth Gutiérrez
Mtro. Alejandro Mercado Celis.

También quiero corresponder el apoyo y tiempo que me otorgó el Dr. Jorge Chabat del Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE) por haber sido el director de la presente tesis. Esperando que su labor siga dejando experiencias para presentes y futuras generaciones de estudiosos de las relaciones internacionales.

No puedo dejar de mencionar a mis apreciables amigas Laura Patricia Montoya y Guadalupe Chavira con las que he compartido momentos existenciales muy aleccionadores y juntos hemos reducido la distancia entre lo ideal y lo real.

Claro que también no podría olvidar a mi amiga Alejandrina Ortega, compañera de trabajo y generación; además a José Juan Muñoz por su apoyo en la formación tipográfica de la tesis.

Nuevamente un singular reconocimiento a Rocío, esposa, amiga y maestra. Gracias por tu amor y capacidad para aguantar las jornadas.

Finalmente a la ENEP Acatlán, que me abrió sus puertas para cursar la maestría y así ampliar mis conocimientos de la relación México-Estados Unidos.

ÍNDICE



INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1. Repaso a la escalada prohibicionista en Estados Unidos	23
Drogas e ideología del excepcionalismo	24
Legislación y control de drogas, el marco internacional	27
<i>Conferencia de Shanghai de 1909</i>	30
<i>Convención de la Haya de 1912</i>	30
<i>Convenio de Ginebra de 1925</i>	31
<i>Convención de Ginebra de 1936</i>	32
Del impase de los cuarenta a la erupción estratégica de los ochenta	33
<i>La década de los ochenta</i>	36
<i>Ley contra el abuso de drogas de 1986</i>	38
<i>Estrategia antinarcóticos de 1987 a 1989</i>	39
<i>Estrategia 1988</i>	40
<i>Estrategia 1989</i>	40
CAPÍTULO 2. Desarrollo de la política antinarcóticos en el sistema político de Estados Unidos	43
El proceso de elaboración de política	44
Modelos de elaboración y toma de decisiones	47
<i>Actor racional unificado</i>	47
<i>Modelo de causalidad interna</i>	48

<i>Modelo de política burocrática</i>	48
<i>Enfoque de sistema político</i>	49
Organización gubernamental en la política antinarcoóticos de	
Estados Unidos	50
<i>Organización departamental y agencial en estrategias nacionales contra las drogas</i>	51
<i>Agencia de Información de los Estados Unidos (USIA)</i>	54
Narcotráfico y seguridad nacional	56
La política de la certificación	65
La extraterritorialidad de las Leyes de Estados Unidos	77
CAPÍTULO 3. Narcotráfico en México	79
Antecedentes históricos	80
<i>Principios de siglo</i>	80
<i>Los años veinte, la expansión del prohibicionismo</i>	81
<i>Años cuarenta las contradicciones de la política antinarcoóticos</i>	83
<i>Los años sesenta y las fricciones con Estados Unidos</i>	85
<i>Los setenta y la cooperación con Estados Unidos</i>	87
<i>Los ochenta y la guerra contra las drogas</i>	89
Salinas-Bush, el espíritu de Houston y el demonio encadenado del narcotráfico	91
<i>Nuevo institucionalismo o marketing político</i>	93
El narcotráfico en el sistema político mexicano	94
<i>Actor racional unificado en México</i>	96
<i>Modelo de política burocrática</i>	97
La burocracia mexicana y la política antinarcoóticos	98
Consideraciones de seguridad nacional	100
Enfoque gubernamental	107

CAPÍTULO 4. Narcotráfico en la Relación Bilateral	109
Aproximaciones teóricas a la relación bilateral	110
<i>Domesticación de la agenda bilateral</i>	113
<i>Interdependencia y relación bilateral México-Estados Unidos</i>	118
Modernización del combate a las drogas en México y Estados Unidos	
Unidos	122
<i>Instituto Nacional de Combate a las Drogas</i>	125
<i>Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000</i>	128
<i>Fiscalía Especial de Atención de Delitos contra la Salud (FEADS)</i>	129
La Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas de EU (ONDCP)	1130
La National Drug Control Policy y su relación con México.1989-1998	133
CAPÍTULO 5. Unilateralismo en el combate a las Drogas en la relación bilateral México-Estados Unidos	143
Unilateralismo en el combate a las drogas	144
<i>Secuestros</i>	146
<i>Persecuciones en caliente (hot pursuit)</i>	150
<i>La política de la certificación hacia México</i>	155
Política burocrática, narcotráfico y relaciones con México	171
<i>Marco conceptual</i>	172
<i>Burocracia</i>	173
<i>Comunidad de inteligencia y narcotráfico</i>	180
CAPÍTULO 6. Bilateralismo en el combate a las drogas	189
El ámbito bilateral	190
<i>El grupo de contacto de alto nivel (GCAN); nuevo marco de negociación política, evaluación y resultados</i>	191
Diagnóstico compartido antidrogas	194

Alianza contra las drogas	195
<i>El reporte McCaffrey al Congreso de Estados Unidos,</i>	
<i>cabildeo de intereses a nivel presidencial</i>	200
<i>El apéndice del reporte hacia la justicia hemisférica de</i>	
<i>Estados Unidos</i>	203
Estrategia bilateral antidrogas	208
<i>Se integran 16 metas de la Alianza contra las Drogas</i>	209
CONCLUSIONES	223
BIBLIOGRAFÍA	243
HEMEROGRAFÍA	249
HEMEROGRAFÍA ESPECIALIZADA	253
DOCUMENTOS OFICIALES	257
APÉNDICES	263

INTRODUCCIÓN



El objetivo de la presente investigación es estudiar la política contra las drogas de EU y México en el contexto de la relación bilateral, durante el periodo 88-98, identificando sus líneas estratégicas generales, actores participantes e intereses de política de cada uno de ellos. Es decir, se ha pretendido enmarcar el tema narcotráfico en un contexto de relaciones bilaterales con un grado de dinamismo y participación de actores gubernamentales muy intenso.

Los objetivos particulares de la tesis son responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál ha sido el carácter del proceso de elaboración de la política contra las drogas de EU?, ¿Cuál ha sido la relación con México particularmente en el contexto bilateral en el periodo 1988-1998?, es decir, qué grado de bilateralismo o unilateralismo han presentado los acuerdos o líneas de coincidencia de las políticas antinarcóticos entre México y Estados Unidos. Se presta especial atención a los actores participantes, ya que consideramos que en el ámbito de las decisiones y de capacidad operativa no siempre la centralidad y la concentración del poder es la norma (caso México) de los sistemas políticos. Así, para el caso de EU entender los juegos burocráticos, típico de su sistema político, es una herramienta metodológica para explicar la dinámica de las políticas antinarcóticos de EU hacia México.

La hipótesis de trabajo es que existe una correspondencia entre las políticas antidrogas de EU y las modificaciones institucionales de México para enfrentar al narcotráfico que en el periodo 1988-1998, entraron en una dinámica de compartimentalización¹ institucional, marcado por la nueva dinámica de la relación bilateral, y la búsqueda de la no-contaminación de la misma, en donde las necesidades de

¹ La compartimentalización es el proceso mediante el cual la relación bilateral México-EU tendió a fragmentarse a partir de temas especializados y su tratamiento se dio por burocracias especializadas, donde el poder ejecutivo de ambos países funcionaba como orientador de la misma. Sin embargo, en la práctica el poner en la cúspide de la agenda el interés nacional de ambos países por lograr que las tensiones de la relación no contaminaran el resto de la agenda sólo tenía vigencia coyuntural dependiendo de los intereses del presidente de EU. Cuando este perdía el interés o presentaba debilidad, las agencias, Departamentos o el mismo Congreso de EU afectaban la armonía de la relación, lo cual ponía en riesgo los acuerdos de cooperación signados entre ambos países.

contención-administración del fenómeno del narcotráfico no escaparon a los conflictos de la lógica burocrática de EU y la debilidad institucional de México, que en la práctica ha significado más injerencia de las agencias de seguridad nacional y aplicación de la ley relacionado con política antidrogas de EU sobre México.

El tema del narcotráfico en las relaciones México Estados Unidos ha estado marcado por el tipo de política gubernamental de Estados Unidos contra las drogas, tanto en su ámbito interno como internacional. Esto ha significado para México moverse entre lógicas e intereses políticos diferenciados, para enfrentar los diversos eslabones del narcotráfico. Por un lado, la aplicación de un interés nacional demasiado ambiguo, que ha derivado en consideraciones de salud y seguridad pública, además de las que atañen a la seguridad nacional. Por otro responder a los requerimientos de seguridad nacional de EU, el cual ha utilizado diversos mecanismos de coacción-coerción para integrar en su esquema represivo-prohibicionista a los demás países, con el objetivo de enfrentar un problema, en el cual éstos son un eslabón más.

La naturaleza del narcotráfico ha tenido efectos diferenciados para México; por una parte, se encuentran los problemas del consumo, la producción y el tráfico; y por otra, como consecuencia de éstos, la crisis institucional y de legitimidad de sistema ante un fenómeno que ha devenido irresoluble. En este contexto, México y EU han compartido en los hechos un problema que ha presentado diversas modalidades y magnitudes en cada país. Para EU, la prioridad se ha concentrado en un interés hegemónico internacional de control y líder en la formulación de políticas antidrogas, En el caso de México, por la debilidad de sus instituciones y la desatención del Estado a sus propios actores, el narcotráfico se fue transformando en uno de los factores de corrupción institucional, lo cual en la década de los ochenta y noventa ha sido uno de los principales problemas de México.

En este trabajo se realiza una importante revisión de la literatura especializada en las relaciones México-Estados Unidos, recogiendo las experiencias de la influencia de la política antinarcóticos de EU sobre México,² donde se concluye que la dinámica general de

² Desde la Convención de la Haya en 1912, Estados Unidos presionó a México para que la signara, iniciándose el régimen prohibicionista en México, lo cual dio paso a la potencialización de la producción y tráfico de un tipo de mercancía ilícita demandada en su gran mercado vecino EU. Para mayor información sobre las políticas gubernamentales de México contra las drogas en el contexto internacional y de las relaciones con EU véase. Ruiz Cabañas, Miguel, "La Campaña Permanente de México: Costos, Beneficios y Consecuencias", en Smith H. Peter, *El Combate a las Drogas en América*, FCE, México, 1993.

la relación, ha determinado el carácter de esa influencia y el tipo de acuerdos entre ambas naciones.

Asimismo, se puede derivar una explicación determinista, en donde EU es el actor que, a partir de posiciones de poder que le da su status de gran potencia, presiona y obtiene ventajas de México. Pero a pesar que esta dinámica es la constante en la relación, México a través de estrategias de negociación trata de obtener ventajas relativas y, con ello superar su vulnerabilidad de país débil.

Es importante destacar que el mismo peso de los asuntos y de los actores participantes en la relación, cambia los acuerdos y los resultados de las negociaciones. Así, no ha sido lo mismo negociar acuerdos comerciales y financieros que aquéllos vinculados a migración y narcotráfico, donde los actores participantes son más propensos al conflicto y la no-cooperación.

El campo de las relaciones México-Estados Unidos en el área de las políticas gubernamentales contra el narcotráfico, su estrategia, sus actores involucrados y su análisis en un periodo de grandes transformaciones y de radicalización del fenómeno de las drogas, nos ha llevado a plantear la necesidad de recurrir a enfoques y fuentes de gran complejidad.

Es así que, además del uso de textos especializados, se recurrió a fuentes de primera mano en documentos del gobierno de EU y de México; a los centros de pensamiento (*Think Tanks*) de EU, así como estadísticas y la asistencia a seminarios y conferencias sobre la temática. Todas estas fuentes se convirtieron en tarea primordial debido al enorme dinamismo del objeto de estudio. Al haber incluido reportes del Departamento de Estado, la Casa Blanca, pero sobre todo a la Oficina General de Contabilidad (GAO por sus siglas en inglés) permitió analizar información privilegiada para estudiar políticas gubernamentales y estrategia antinarcóticos realizada por EU.

Historia

Los antecedentes más remotos de las acciones mexicanas contra el narcotráfico datan de 1912 cuando a petición de Estados Unidos, México se adhirió a la Convención de La Haya para contener las ventas de opio, y después participó en varias convenciones internacionales, ratificando todos los acuerdos prohibicionistas contra las drogas, hasta la

Convención de Viena de 1988. En el plano interno, desde 1920, México ha establecido diversos mecanismos jurídicos contra las drogas, las cuales han tratado de armonizar con las medidas implantadas en el exterior, antes que con el propio problema.

En este estudio la problemática se abordará durante el periodo de 1988-1998., la selección del corte histórico del estudio no fue al azar, si bien se reconoce que un periodo tan largo (1988-1998) implica gran esfuerzo intelectual y de recursos, era importante abarcarlo debido a que en el periodo 1988-1998, la relación México-EU dio un giro en cuanto al manejo de la agenda bilateral, los temas y los actores participantes en asuntos relacionados con la problemática del narcotráfico.

Si bien el narcotráfico ha estado presente en la relación desde principios de siglo, durante el periodo analizado aquí, se pudo mantener el tema en términos políticos en un bajo perfil, a pesar de que el fenómeno creció en todos los sentidos como nunca antes en la historia.³

En este sentido, podemos afirmar que una serie de acontecimientos precedentes marcaron al momento 88-98, algunos de ellos bajo la lectura de la interdependencia como son: a) El fin de la Guerra Fría y la capacidad de EU de hegemonizar políticas con sus aliados tradicionales y estratégicamente cercanos; b) Una redefinición de su concepción de seguridad nacional, c) El incremento de la participación de nuevos actores con peso político diferenciado y capacidad de decisión en la relación México-Estados Unidos, y d). La ampliación y fortalecimiento de los canales de comunicación México-EU en temas como comercio, migración, narcotráfico, medio ambiente y seguridad fronteriza.

En el caso de México, se puede afirmar que acontecimientos como las negociaciones de la deuda a mediados de la década de los ochenta, el arribo de la tecnocracia a las altas esferas gubernamentales con Miguel de la Madrid (1982-1988), y su consolidación con Carlos Salinas (1988-1994), marcaron una nueva aproximación en cuanto a la estructura en toma de decisiones e intereses de refiere. Así, en ese contexto, el narcotráfico en la relación México-EU entró en una nueva dinámica, en donde las políticas gubernamentales internas y bilaterales se han ido complejizando y compartiendo; lo cual sin embargo, no ha repercutido en los resultados esperados en cuanto a reciprocidad y equilibrio se refiere.

³ Véase apéndice I: *Ilicit Drug Net Production 1987-1998 del International Narcotics Strategy Control Report 1999 del Departamento de Estado de EU.*

Asimismo, durante el periodo en estudio, México instrumentó por primera vez en su historia, una política gubernamental que integró a gran parte de la maquinaria estatal para enfrentar al narcotráfico. Sin embargo, esta política de control de drogas ha tenido un carácter estrictamente sexenal, de 1989 a 1994 y de 1995 al año 2000.⁴

En el caso de EU desde 1928 se cuenta con una dependencia burocrática especializada en el combate a las drogas, como la Federal Bureau of Narcotics, que fue liderada por J. Aslinger. En 1986 se empieza a fortalecer una estrategia nacional antidrogas de carácter anual, acompañada de estrategias internacionales, que incluyó la política de certificación.

La investigación se ha dividido en cinco capítulos que tratan de cubrir las áreas temáticas relacionadas con consideraciones históricas, del sistema político, de las relaciones bilaterales México-EU en el lapso citado y de análisis de coyuntura pertinentes para la sustentación de la hipótesis.

En cada capítulo se ha procurado mantener una coherencia metodológica; es decir, se parten de supuestos históricos que ejercitan la correlación de acontecimientos entre EU y México, además de describir las diferencias y similitudes entre ambos sistemas políticos en relación con la elaboración de política antinarcóticos, enfatizándose las dinámicas burocráticas e institucionales en los últimos capítulos.

En el primer capítulo se hace un recuento de los antecedentes del problema del narcotráfico y de la política contra las drogas de EU que se vinculó estrechamente a las necesidades geoestratégicas de este país por regular el comercio internacional de drogas, algo que en ese momento era fundamento de su ideología imperialista y excepcionalista. La retórica conservadora ha sido el eje ideológico de este país por excelencia, por medio de ella se visualiza al "otro" como el culpable del problema y por lo tanto, concluye que la problemática proviene de afuera.

Además EU se concibe como portador del dogma redencionista, de ahí la necesidad de imponer las normas e instituciones del pueblo civilizado a los pueblos atrasados. El mensaje fundamental de EU se planteó como: debemos convertirnos en modelo de vida para el resto de mundo y sobre todo para esas razas inferiores que hay que rescatar de la pobreza moral. Este discurso fue el puntal del prohibicionismo que EU exportó al mundo,

⁴ Véase apéndice II. Compromisos sectoriales de dependencias gubernamentales participantes en el Programa Nacional de Control de Drogas 1989-1994.

el cual tuvo su punto más alto al interior de EU con la *Volstead Act* (Ley Seca de 1919), que prohibió el consumo de alcohol en EU.

Contradictoriamente, su objetivo sólo consolidó el poder de las mafias y el crimen organizado, que desde entonces han acumulado poder, experiencia y dinero con las otras sustancias que han entrado en la ilegalidad: heroína, cocaína, marihuana, LSD, las drogas sintéticas y todo aquello que por su ilegalidad reditúa ganancias en el mercado negro.

Posterior a la Convención de Shangai de 1909, se celebran la Convención de la Haya de 1912, la de Ginebra en 1925 y en 1936. En todas ellas, EU jugó un papel crucial en su intento por controlar el contenido y las direcciones de las políticas internacionales. Si bien hasta ese entonces, las drogas eran el factor pretexto para inmiscuirse en asuntos internacionales, la Segunda Guerra Mundial crearía un *impasse* que no limitaría los esfuerzos internacionales y la hegemonía de EU, tales como la Convención Unica sobre Drogas de 1961, cuyo propósito fue extender la obligación para limitar a usos científicos y médicos la producción, distribución y consumo de drogas, la Convención de Sustancias Psicotrópicas de 1971, que regula los usos de drogas la Convención Unica sobre Drogas de 1961, cuyo propósito fue extender la obligación para limitar a usos científicos y médicos la producción, distribución y consumo de drogas, la Convención de Sustancias Psicotrópicas de 1971, que regula los usos de drogas, y en 1988 la Convención de Viena, que tiene como principal producto el Esbozo multidisciplinario general de actividades futuras en el control del abuso de drogas, el cual integraría aspectos relacionados con la demanda y la prevención.

Durante la Segunda Guerra Mundial, México se empieza a consolidar como productor de heroína y marihuana para el mercado de EU. En este sentido, para la década de los sesenta durante el auge de la contracultura en EU, se da un crecimiento paralelo en la demanda y el consumo de drogas.

En ese contexto, demanda y oferta de drogas empiezan a despuntar como problemas que rebasan los niveles de salud pública y las fronteras, de ahí que con la presidencia de Richard Nixon se empiecen a mostrar los inicios de la cruzada militarista y de presión diplomática contra los países productores, un aspecto central de la política de control de drogas de EU desde entonces.

Para la década de los ochenta, la política antidrogas de EU empieza a fortalecer el marco institucional interno, como describiremos, y la cocaína empieza a ser una de las

drogas con los más altos niveles de consumo. En esos años el ascenso del conservadurismo con Reagan a la cabeza, incrementará las medidas político-militares en el exterior.

En 1984 se establece la *National Narcotics Act*; en 1986 La Ley Contra el Abuso de Drogas y en 1988 la *Anti Drug Abuse Act*. En esas legislaciones se plantea la reorganización burocrática y estratégica de la política antinarcóticos de EU, lo cual tuvo repercusiones en México. Así, aspectos como los antecedentes inmediatos de Oficina Nacional de Control de Drogas, la militarización en el exterior de la guerra contra las drogas, la política de la certificación y las llamadas Estrategias Nacionales de Control de Drogas hasta 1988 serán la atención de los últimos apartados del primer capítulo.

En el segundo capítulo, se ahondará en consideraciones del sistema político, es decir, la elaboración de la política y su instrumentación en el caso estadounidense. Se enfatiza un acercamiento pormenorizado a la estructura de poder político en EU y los modelos pertinentes para comprender el proceso de elaboración de política a través de la estructura decisional. Adicionalmente se incluye el análisis del significado de la seguridad nacional estadounidense, pivote para el desarrollo de políticas antidrogas de naturaleza militarista e injerencista.

El primer apartado comprende la descripción del grado de compartimentalización del sistema político de EU. Es decir, como se dividen las responsabilidades entre los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; así como, la influencia de las distintas burocracias, que repercuten en el proceso de creación de política gubernamental. La importancia de esto último radica en que el tema de las drogas -así como otros- se inserta en un proceso político múltiple y no centralizado⁵. En este sentido, cobra significado incluir modelos explicativos para comprender la toma de decisiones en el proceso de elaboración de política.

Para los objetivos de la investigación el soporte de modelos como: el de actor racional unificado, la política burocrática y del sistema político, son imprescindibles para entender la política antinarcóticos en la interrelación de los juegos internos y externos.

⁵ El sistema político de EU se caracteriza por ser no centralizado, a diferencia del mexicano que es descentralizado, es decir, existe un poder central que es el que toma las decisiones principales, la presidencia. La explicación de esto se fundamenta en el poco avance del federalismo mexicano, el cual está relacionado con el llamado régimen presidencial. En EU la influencia del Ejecutivo siempre se da con base en consideraciones de seguridad nacional.

Precisamente las tensiones entre los factores internos y externos en la implementación de política gubernamental, han sido un factor para comprender la naturaleza de la relación bilateral México-EU. Tales consideraciones motivaron la utilización del modelo de política burocrática, que da cuenta de la capacidad de influencia de la burocracia estadounidense en la toma de decisiones y la política interna y externa de EU. Si bien en el apartado 2.3 del segundo capítulo sólo se esboza la generalidad de la estructura burocrática en los siguientes capítulos se desarrollará más.

Como parte de las estrategias argumentativas de toda gran potencia, el tema de la seguridad nacional en EU siempre ha tendido a su actualización constante en función de las nuevas percepciones sobre las amenazas reales y potenciales a la seguridad nacional, lo cual también gira en torno de las grandes discusiones políticas, tanto en la Casa Blanca como en el Congreso de EU.

El narcotráfico como asunto emergente en materia de seguridad nacional⁶ ha abrevado en concepciones realistas⁷ del entorno internacional, es decir, se ha favorecido enfoques de línea dura que recurren a estrategias militares y de diplomacia coercitiva. Además, en EU ha existido una tendencia a la asociación del narcotráfico con otros factores amenazantes como subversión, terrorismo y guerrillas. Por otro lado, durante la década de los ochenta, la militarización de la lucha contra las drogas fue la tónica de la política antinarcóticos de EU hacia Latinoamérica, incluyendo a México, que para los noventa pasó a convertirse en un involucramiento más blando, que incluía asesoramiento, apoyo logístico, entrenamiento y apoyo económico o en pertrechos vía el Departamento de Estado, Departamento de Justicia, Agencia Internacional para el Desarrollo y otras agencias, todo ello bajo la lógica de que la amenaza está afuera y los países menos desarrollados necesitan de la ayuda de EU.⁸

⁶ Desde el fin de la Guerra Fría, los National Security Strategy del Consejo Nacional de Seguridad ha incluido al narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional de EU, pero oficialmente fue Ronald Reagan en 1986 quien declaró oficialmente al narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional.

⁷ En el enfoque realista la recurrencia al uso de la fuerza militar para solución de conflictos internacionales ha sido más que notorio.

⁸ Como ejemplo tenemos desde la Operación Condor en México durante la década de los 70s, en que agentes de la DEA estuvieron trabajando activamente con el ejército mexicano en tareas de erradicación de marihuana y heroína, así como en su entrenamiento. A finales de los 80s y principios de los 90s el presidente Bush lanzó su Estrategia Andina, la cual instaló bases militares de EU en países como Bolivia, Perú y Colombia, con fines de entrenamiento y erradicación de plantíos ilícitos, pero paralelamente también tenía el objetivo de contención de los movimientos guerrilleros. En el caso de México, desde 1994 el incremento de ayuda y entrenamiento a militares y policías mexicanos ha sido una constante por parte de EU.

En este sentido, el eje argumentativo dado por la Directiva de Seguridad Nacional, hecha por Reagan en 1986, que incluyó al narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional, adquirió proporciones significativas en el ámbito de agencias y departamentos especializados, los cuales robustecieron sus ámbitos de competencia y asignación de recursos humanos y financieros con las respectivas consecuencias en la relación con México.

Los dos últimos apartados del capítulo II tratan de rescatar como los argumentos antes reseñados y el endurecimiento de las posiciones del Congreso de EU, (marcado por un neoconservadurismo emergente de línea dura), dieron paso a la aprobación en 1986 de la política de la certificación, y un injerencismo de nuevo cuño de carácter extrajudicial, que en el caso de México ha sido una de las características de las acciones unilaterales de EU hacia México: los llamados secuestros y las persecuciones en caliente, los cuales serán desarrollados ampliamente en el capítulo V primera parte.

También el capítulo II destaca cómo a través de la Ley estadounidense de ayuda externa de 1961, (reestructurada hasta 1988), EU condiciona los términos de la cooperación internacional en función de sus metas y objetivos impuestos a otros países. En este proceso el Congreso de EU juega un papel importante, juzgando el desempeño de política antinarcóticos de países que reciben ayuda de EU en esa materia.

Dicho proceso también es una muestra típica del sistema de compartimentalización del sistema político de EU, ya que en él participan una gama amplia de agencias, departamentos y Comités del Congreso; además de ser un ejemplo claro del pragmatismo estadounidense.

El último apartado trata de desarrollar las peculiaridades del injerencismo extrajudicial de EU, que vio en el tema de las drogas el pretexto para la práctica de los secuestros de ciudadanos extranjeros a manos de las agencias de aplicación de la Ley estadounidense, y con ello su derecho para internacionalizar su sistema de justicia interno.

El tercer capítulo analiza los antecedentes históricos del narcotráfico en México, las vinculaciones con la política contra las drogas de EU y las acciones de política gubernamental realizadas por México. Algunas situaciones y momentos serán constantes: la correlación del fenómeno de las drogas en ambos países, EU como país consumidor y México productor y país tránsito de drogas, por otro lado, las presiones y críticas constantes de EU hacia México, que en algunas coyunturas marcaron la cooperación forzada o

voluntaria de México para combatir el fenómeno de las drogas. En esa lógica es que se interpretan la llamada Operación Intercepción en 1969⁹ por parte de EU, la cual en 1985 tiene una segunda aplicación a raíz del asesinato de Enrique Camarena, agente de la DEA. Ambas dieron paso a la firma de acuerdos de cooperación por parte de México.

El segundo apartado de este capítulo desarrolla el giro dado en la relación bilateral México-EU debido al ascenso de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de México, el inicio de las negociaciones del TLC y la voluntad presidencial de George Bush para bajar el perfil el tema del narcotráfico en la relación con México.

En 1988 da inicio la llamada compartimentalización de la relación bilateral y el comienzo de un nuevo institucionalismo frente al fenómeno de las drogas por parte de nuestro país. En este sentido, el tercer apartado de este capítulo describe los esfuerzos gubernamentales de México en materia de política contra las drogas a partir del tipo de su sistema político centralizado, su estructura decisional, el carácter de su burocracia y su relación con las concepciones particulares de seguridad nacional en México. De esto último se destaca que el narcotráfico en México representa una amenaza a la seguridad nacional no sólo por problemas relacionados con el crimen, la corrupción, lavado de dinero y violencia, sino por la constante amenaza de agencias estadounidenses que tratan de ampliar su campo de acción en México.¹⁰

Una vez realizado el esfuerzo de desarrollar argumentos históricos, de sistema político y de estrategia gubernamental en torno al narcotráfico para el caso México-Estados Unidos, pretendemos contar con un marco referencial pertinente para analizar el tema del narcotráfico en dicha relación para el periodo 88-98.

El primer apartado del capítulo IV describe las aportaciones teóricas más significativas para la comprensión de la relación bilateral. Se sustenta la tesis de que en el periodo en investigación, las relaciones entre ambos países tendieron a una aproximación

⁹ Véase Craig, Richard, "Illicit Drug Traffic and U.S. Relations", *Washington Quarterly*, vol. VIII, otoño de 1985, pp. 105-124.

¹⁰ Miguel Ruiz Cabañas, coordinador general de asuntos especiales de la SRE, comenta que el narcotráfico fue considerado problema de seguridad nacional en México no sólo por el efecto de la corrupción institucional y la violencia de las organizaciones criminales, sino también por los intentos de diversas agencias de EU por ensanchar sus atribuciones y actividades en México. Por ello el Programa Nacional de Control de Drogas 95-2000 ha señalado que entre los objetivos de la política antinarcóticos de México está: salvaguardar la seguridad nacional del país, protegiendo la soberanía nacional, la jurisdicción territorial y la salud de las instituciones nacionales (públicas y privadas). Véase Ruiz Cabañas, Miguel, "Intereses Contradictorios y Mecanismos de Cooperación; el Caso del Narcotráfico en las Relaciones México-EU", en Pellicer, Olga y Rafael Fernández de Castro, México y Estados Unidos; las Rutas de la Cooperación, Instituto Matías Romero-ITAM, México, 1998, pp. 117-118.

estructural con mediatizaciones eminentemente pragmáticas, las cuales sin embargo, no escaparon a las fricciones provocadas por temas de la agenda bilateral que tradicional e históricamente han sido altamente conflictivos como son el narcotráfico y la migración. Gran parte de este argumento fue un eje central de lo que Salinas y Bush denominaron como “Espíritu de Houston.” Así, la recurrencia a las aportaciones de las escuelas realista, de la interdependencia y la institucional; así como de las aportaciones de los análisis de coyuntura de estudiosos estadounidenses y mexicanos fue insoslayable.

Otro tema inscrito en el análisis fue el grado de internalización¹¹ de los asuntos mexicanos en el sistema político de EU, lo cual ha llevado a que una gran cantidad de actores participen en el proceso decisional de la agenda bilateral.

En el segundo apartado, la relación entre el grado de institucionalización de la relación bilateral y la modernización del combate a las drogas tuvo un efecto directo en el tipo de organismos, instituciones y programas gubernamentales enfocados al asunto del narcotráfico. En ese contexto, la Oficina Nacional de Control de Drogas (*National Drug Control Policy*) de la Casa Blanca y la figura del “Zar de las Drogas” como cabeza de la misma, se toma como factor importante para explicar los diversos procesos, conflictos y marcos cooperativos entre México y Estados Unidos durante el periodo. Adicionalmente se describen las Estrategias Nacionales Contra las Drogas elaboradas por dicha oficina, tratando de enfatizar la vinculación con México y ciertos aspectos internacionales.

Por otro lado, se describe la actuación de las agencias mexicanas, los Programas Sexenales fijados desde Los Pinos y la estrecha vinculación que existe con las agencias y Departamentos estadounidenses, como muestra del grado de compartimentalización de la relación bilateral.

Sobre lo expuesto en los capítulos precedentes, el capítulo V analiza las acciones unilaterales de EU, mediante algunos ejemplos de la aplicación extraterritorial de su jurisdicción. Este capítulo se ha dividido en dos partes. El primero da cuenta de las acciones unilaterales que más han afectado a México: 1) la política de legitimar los secuestros extrajudiciales; 2) las llamadas persecuciones en caliente, y 3) la política de la certificación.

¹¹ Existen temas que por su grado de interrelación en ambos países han caído en lo que se llama *intermestic policy*, es decir asuntos donde los límites entre lo interno y lo externo se borran, y donde se da una influencia de actores de ambos países.

El segundo apartado es un ejercicio amplio de comprensión de la llamada política burocrática en EU. Si bien es un modelo de interpretación de la toma de decisiones al interior de ese país que nos auxilia en el análisis del grado de peso decisional y operativo de los actores participantes en las relaciones con México, los cuales llegan a rebasar los ámbitos formales de la relación bilateral.¹²

El último capítulo da cuenta de los esfuerzos de México por institucionalizar las relaciones con EU en un tema sumamente conflictivo como lo es el narcotráfico. Al parecer la idea en los tomadores de decisión en México de que frente al poder de una gran potencia y los niveles de asimetría, México sólo puede evitar las acciones unilaterales recurriendo al derecho internacional, los acuerdos multilaterales, o en nuestro caso, a un esfuerzo desmedido por crear las instituciones pertinentes frente al poder de EU. Es decir, México ha elaborado una estrategia de negociación vía acuerdos de cooperación con EU para reducir una situación de extrema vulnerabilidad frente a ese país.

El esfuerzo institucional de México lo centramos en la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN); los diversos estudios binacionales que han logrado redimensionar el fenómeno del narcotráfico en la relación, los cuales se han plasmado en la llamada Estrategia Binacional Antidrogas México-EU de 1998.

¹² Argumentamos esto debido a que existe un esquema en donde los discursos diplomáticos no tienen un correlato en las acciones de política de la burocracia que por parte de EU participa en las tareas de control de drogas.



Capítulo

uno

**Repaso
a la escalada
prohibicionista
en Estados Unidos**

Drogas e ideología del excepcionalismo

Una cuestión interesante a resolver en el presente capítulo es el por qué los Estados Unidos se esgrimieron como responsables morales, políticos y controladores de la gran dimensión de sustancias englobadas dentro de la categoría narcóticos, es decir, todas aquellas sustancias que de alguna forma alteran el estado físico y psicológico de las personas que las consumen.

Una tesis de este capítulo será que las políticas asociadas al control de drogas a nivel internacional tienen una alta intervención de los Estados Unidos, ya sea desde su política doméstica, o su postura en los primeros foros internacionales del presente siglo.¹

Algunas primeras consideraciones al respecto partirían de la posición hegemónica, como gran potencia, que los Estados Unidos empezaron a tener en el presente siglo, aunado a un espíritu puritanismo y conservador que empezaba a permear las estructuras de poder en Estados Unidos.² Paralelo a esto, ya existía el antecedente de la llamada Doctrina Monroe, de América para los americanos, la Doctrina del Destino Manifiesto y una avanzada militarista, intervencionista y expansionista en puntos estratégicos para sus intereses nacionales en el orbe.

En cuanto a ideas rectoras (*mainstream*) que respaldaban su liderazgo internacional están las de los intelectuales del nuevo expansionismo. Uno de los más importantes fue el de Josiah Strong, en relación con la frontera misionera porque refleja el tipo de pensamiento que es clave para comprender la escalada prohibicionista de Estados Unidos. Citando su libro *Our Country*, publicado en 1886, Strong escribe: “Hay ciertos momentos céntricos en la historia, hacía los cuales las líneas del pasado progreso han convergido, y de donde han radiado las influencias que moldean el futuro... Muchos no están conscientes de

¹ Desde la Conferencia de Shangai en 1909 bajo el liderazgo de Estados Unidos, se ha ido generando una preocupación cada vez mayor por regular la producción, el tráfico y el consumo de una serie de sustancias alteradoras de la conciencia, más conocidas como drogas. El resultado ha sido la proliferación de Convenciones, Convenios, Protocolos y Acuerdos Internacionales, así como múltiples leyes nacionales para instrumentarlos, a lo largo del siglo actual. Rosa Del Olmo, “Drogas: distorsiones y realidades”, en *Nueva Sociedad*, no. 102, julio-agosto 1989, p. 81.

² David Musto caracteriza a esos puritanos como los nuevos reformadores, a los cuales les preocupaban dos problemas: la falta de interés colectivo respecto al bienestar general y la inmoralidad individual. véase *La Enfermedad Americana, Orígenes del control antinarcóticos en Estados Unidos*, Tercer Mundo Editores, Colombia. 1993. pp.38-39.

que vivimos en tiempos extraordinarios. Pocos suponen que estos años de prosperidad pacífica, cuando estamos desarrollando silenciosamente un continente, son el pivote sobre el que gira el futuro de la nación. Y mucho menos se imaginan que los destinos de la humanidad, en los siglos venideros pueden ser afectados seriamente, por los hombres de esta generación en los Estados Unidos. Pero ninguna generación aprecia su lugar en la historia. Nos proponemos mostrar en las siguientes páginas que esa dependencia del futuro del mundo en esta generación de América no es sólo creíble, sino altamente probable.³

Del mismo texto se pueden rescatar las siguientes frases que son altamente significativas respecto a su espíritu redentor: "El mundo tiene que ser cristianizado y civilizado. Hay cerca de 1,000,000,000 de la población mundial que no gozan de una civilización cristiana. Doscientos millones de éstos hay que sacarlos del salvajismo... ¿Y qué es el proceso de civilizar sino es el de crear más y mayores necesidades? Al comercio le siguen los misioneros... Una civilización cristiana realiza el milagro de los panes y los peces y alimenta a sus miles en el desierto. Multiplica poblaciones. ¿Cuál será la población y cuáles las necesidades de África de aquí a un siglo? Y con esos vastos continentes añadidos a nuestros mercados, con nuestras ventajas naturales logradas por completo, ¿qué puede impedirle a los Estados Unidos convertirse en el taller del mundo, y a nuestro pueblo en las manos de la humanidad?."⁴

Se podrían citar más argumentos al respecto de figuras como Alfred Mahan con su teoría de la potencia marítima, Frederick Jackson Turner con su tesis de la frontera occidental, pero sin lugar a dudas todos coincidirían en que los Estados Unidos deberían de constituirse en el gendarme del mundo para implantar su orden y moral frente a la decadencia que amenazaba a occidente, entre ellas las drogas y las respectivas culturas habituadas a su uso tradicional.

El mensaje fundamental de Estados Unidos era el siguiente: debemos convertirnos en modelo de vida para el resto del mundo y sobre todo para esas razas inferiores (*child races*)- que hay que rescatar de su pobreza moral. Esta corriente estaría vinculada a una ideología de tipo conservador y moralista que estuvo presente en los Estados Unidos desde

³ Véase Rodríguez, D., Los intelectuales del Imperialismo Norteamericano en la década de 1890, en *Ideas en torno de Latinoamérica*, Vol.II, UNAM, México, 1986, pp. 1366-1379.

⁴ *ibidem*.

su constitución como nación, pero que se volvió dominante únicamente a fines del siglo XIX y principios del XX. Esta corriente se expresó concretamente en movimientos como la Sociedad para la Templanza que surge desde 1789 y que en 1833 tenía ya 6,000 sucursales, la cual era el más vivo reflejo del elemento religioso protestante conservador. Otros movimientos que surgen con fuerza en ese periodo son el del Partido Prohibicionista y la *Anti-Saloon League*, ambos fundados en 1869.⁵

Lo antes reseñado pude explicar como se sentaron las bases para la conformación de un estado más asistencial y menos liberal, es decir, un Estado con más control social, sobre todo en una coyuntura marcada por una alta inmigración y procesos de transculturización que fueron implicando el uso diferenciado de las sustancias bajo análisis en nuestra investigación.

En materia de control de drogas habría otros elementos a considerar, por un lado los sectores que en un principio se vieron favorecidos por el libre tránsito y utilización de narcóticos y los sectores iniciadores de la cruzada prohibicionista. En el primer caso resalta el gremio de los médicos, ya que varias sustancias como el opio, la cocaína y la heroína⁶ eran sustancias comúnmente utilizadas como remedios tanto por profesionales de la medicina como vendedores de remedios caseros, estos últimos paralelamente a la utilización tradicional por las minorías chinas con respecto al opio y la heroína, así como los mexicanos con la marihuana, lograron incrementar la utilización de estas sustancias a través de diversos preparados para remediar la tos, el asma y otras enfermedades; cabe recordar que la popular bebida Coca Cola en un principio tenía como elemento activo a la cocaína.

Así, en la lucha por establecer las primeras regulaciones se tiene la presencia activa de dos gremios, el de los médicos y el de los farmacéuticos. Pero como comenta Ana Josefina Álvarez: “Esta cruzada en realidad sería llevada a cabo como sigue ocurriendo en la actualidad por representantes de instituciones gubernamentales de función represiva

⁵ Véase: Álvarez Gómez, Ana Josefina, *Las Políticas de la Droga en el Continente Americano*, tesis para optar por el grado de Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, FCPyS, UNAM, México, 1994, pp-47-48.

⁶ Para 1900 entre el 2 y el 4 por ciento de la población estadounidense (en ese entonces compuesta de 75 millones) era adicta al opiáceo y, adicionalmente, entre el 6 y 10 por ciento la usaba de varias formas, a manera de remedio casero. Véase. David F. Musto, “The History of Legislative Control over Opium, Cocaina, and their Derivates”, en Ronald Harmony de., *Dealing with Drugs. Consequences of Government Control*, Lexington: D.C. Health and Company, 1987, p. 42.

(abogados, policías y políticos en general) y, en sus verdaderos inicios, sería impulsada por los sectores más conservadores de la sociedad norteamericana: la iglesia fundamentalista y las asociaciones prohibicionistas conservadoras de carácter político.

La idea de los grupos conservadores y los sectores duros del gobierno, a principios de este siglo era, en síntesis, eliminar de la sociedad americana cualquier tipo de consumo de sustancias transformadoras del ánimo de los individuos. Los principales impulsores de dicha idea: los miembros del *Prohibición Party* tuvieron un peso importante en función de las clases sociales que representaban, asimismo, ningún político de la época osó enfrentarse a la ideología de los fundamentalistas".⁷

Legislación y control de drogas, el marco internacional

La llegada del movimiento progresista y los intentos por reformar llevaron a la aprobación de una serie de legislaciones prohibicionistas. Algunas de ellas fueron la *Pure Food and Drug Act* (Ley de Alimentos y Drogas Puras de 1906) que reguló las sustancias psicoactivas y la *Volsaad Act* o Ley de prohibición de Alcohol de 1919. La primera de ellas informaba al comprador sobre la presencia en el artículo de alguna droga con efectos psicoactivos,⁸ la segunda prohibió la venta de alcohol hasta finales de la década de los 20s.

Por otro lado, la anexión de las Filipinas por Estados Unidos presionó más para establecer mecanismos de regulación, ya que éste país se caracterizaba por integrar una gran población de fumadores de opio. Así, según el Comité de la investigación del opio, creado por William Taft, se exigió el control internacional del comercio del opio. De este modo la situación de las Filipinas colocó a los Estados Unidos en el papel de jefe del control internacional de narcóticos, papel que mantiene hasta hoy. Pero el objetivo más importante de esta política era controlar un mercado enorme de productos derivados del opio vis a vis las potencias europeas.⁹

⁷ Álvarez, Gómez, Ana Josefina, "*Las políticas...*", pp. 53-54.

⁸ Véase Musto, F. David, "Pautas en el abuso de drogas y la respuesta en los Estados Unidos". en Smith H., Peter, com, *El combate a las drogas en América*, FCE, México, p.72.

⁹ *Ibidem*, pp. 46-47.

Como resultado de esto se dio la primera conferencia internacional en Shanghai para el control del opio en 1909. Pero como menciona Walker III, en lo relativo al régimen internacional la estructura de los tratados no contiene mecanismos para aplicarlos; éstos siguen siendo función de estados particulares de acuerdo con sus propias leyes.¹⁰

A raíz de la Conferencia de Shanghai, Estados Unidos implementa nacionalmente la Ley de Exclusión del Opio (Opium Exclusion Act). Esta ley frenó la importación, la distribución y el uso del opio con fines no medicinales. Con ello, Estados Unidos se esgrimió como el paladín del control de los narcóticos domésticamente, proyectando sus intenciones reguladoras al ámbito internacional.

En Estados Unidos empezaba a consolidarse la que se conocería como Ley Harrison, pero antes de explicarla hay que tomar en cuenta la coyuntura anterior a su estipulación en 1913.

En 1912 los Estados Unidos organizan la llamada Conferencia Internacional de la Haya de 1912, esta reunión dio lugar al primer acuerdo internacional que trataba el comercio y el abuso de drogas.¹¹ Como estipulaciones fundamentales se tiene limitaciones a la utilización del opio, la morfina y la cocaína al uso médico y legítimo, se acuerda la no exportación de opio, morfina y cocaína a los países donde estas sustancias estuvieran prohibidas, se establece que los países firmantes examinaran la posibilidad de dictar leyes o reglamentos que castiguen la posesión ilegal de opio en bruto, opio preparado, morfina, cocaína.¹²

Con este antecedente el representante Francis Burton Harrison, demócrata de la ciudad de Nueva York, que formaba parte del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, presentó el proyecto de Ley en junio de 1913, y en diciembre de 1914 el presidente Wilson lo convirtió en Ley, de esta forma los Estados Unidos cumplieron con los acuerdos de la Haya. Sin embargo un límite a esta legislación fue que sólo prohibió la importación de heroína y cocaína más no su procesamiento al interior de los Estados Unidos.

¹⁰ Walker III, W., "La colaboración internacional en la perspectiva histórica", en Smith H., Peter, *El Combate a las Drogas en...*, p. 354.

¹¹ Donnelly, J., "Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas", en Smith Peter, "*El Combate...*" *Ibidem*, p. 360.

¹² Álvarez Gómez, Ana Josefina, "*Las Políticas...*", p. 61.

Otro aspecto interesante durante este periodo es la asociación que empieza a darse entre los narcóticos y la violencia. “Existía la creencia de que la heroína estimulaba al usuario a cometer crímenes o al menos les daba valor para intentar algo, desde un atraco a un transeúnte hasta el asalto a un banco. A principios de los veinte, se atribuyó la mayor parte de los delitos cometidos en la ciudad de Nueva York al consumo de drogas, principalmente opiáceos, incluyendo la heroína.¹³

Uno de los sectores que de alguna forma facilitaban el acceso a los narcóticos era el de los farmacéuticos y los médicos que recomendaban los derivados de la heroína, la morfina y la cocaína para algunas afecciones, esto permitió un incremento en los consumidores y por lo tanto la adicción. En marzo de 1919 armado con nuevas decisiones el Tribunal Supremo y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos empezaron a clausurar clínicas mientras amenazaba a médicos y farmacéuticos de no continuar con sus prácticas ya consideradas ilegales.

El fin de las clínicas dejó a los traficantes de drogas y miembros individuales de las asociaciones de la salud como principales blancos del gobierno federal. Puede considerarse en sí que con esto empezó el gran negocio del tráfico de drogas por organizaciones marcadas como fuera de la legalidad.

Si bien hasta ahora se ha hablado de la heroína, la morfina y la cocaína, mención aparte merece la marihuana. Esta droga era consumida por las minorías de mexicanos que residían en el sudoeste norteamericano, por eso su control se concentró en esa zona, su prohibición (Marihuana Tax Act 1937) estuvo permeada por una historia parecida a la de los opiáceos: el racismo y los intereses económicos.

El clima prohibicionista en Estados Unidos se incrementó con la llamada *Volstead Act* (Ley Seca) de 1919, lo cual no fue sino un reflejo del impulso e influencia que habían alcanzado los grupos conservadores, entre ellos los miembros del Partido Prohibicionista y los Demócratas Sureños. Esta Ley prohibía la venta de alcohol o algún derivado de este, pero cabe destacar que el gremio de los médicos y farmacéuticos presionó para la monopolización de preparados de alcohol con fines médicos. Contrariamente a los efectos positivos de la prohibición los efectos de tal Ley fueron negativos, aumentó el número de

¹³ Musto, David, “*Pautas en...*”, p. 76.

alcohólicos, la corrupción se difundió como un mal endémico y la delincuencia organizada se empezó a institucionalizar.

Para poder comprender la evolución del prohibicionismo en Estados Unidos es necesario hacer una recapitulación somera sobre los Convenios y Reuniones de carácter internacional. En ellos Estados Unidos jugó un papel crucial, ya como iniciador de los mismos o actor fundamental, y esto permitirá entender la aplicación de las recomendaciones al interior de los Estados Unidos, ya que desde la reunión de Shangai se empezó a internacionalizar el problema desde la perspectiva de los países consumidores.

Conferencia de Shangai de 1909

Después de la victoria militar de Estados Unidos sobre España, el primero empezó a consolidar un poder en el sudeste asiático. En esa región el consumo de opio era habitual entre la población de los países de esa región, el cual era controlado por las potencias europeas, particularmente Inglaterra. En ese contexto Estados Unidos buscaba desplazar a las potencias europeas de esa región, una manera de hacerlo fue por medio del control de la opiomanía. Así Estados Unidos adoptó una posición antiopio para lograr sus objetivos de control geoestratégico, en este sentido los objetivos y posiciones de los cruzados moralistas al interior de Estados Unidos coincidieron con los económicos y políticos.

Hasta ese entonces Estados Unidos no tenía ninguna legislación interna para control de drogas, por ello y para servir de ejemplo a las demás potencias su Congreso aprobó en 1909 la Ley de Exclusión del Opio, la cual prohibió la importación, la distribución y el uso del opio con fines no medicinales. Dicha Conferencia despertó un sentimiento antidrogas internacional liderado por Estados Unidos.

Convención de la Haya de 1912

A iniciativas de Estados Unidos y con el objetivo de asegurar su control y posición internacional en relación con drogas ilegales, se firma en la Haya en 1912 un acuerdo para prohibir el uso ilegal de la heroína, la cocaína, la morfina y todas aquellas drogas preparadas y derivadas de esas sustancias. Al interior de Estados Unidos esto tuvo su

correlato en la Ley Harrison de 1914, que inauguró el rechazo de la sociedad y el gobierno de Estados Unidos al fenómeno de las drogas. Esta ley prohibió la venta, compra, prescripción, posesión y uso de hojas de amapola y coca, compuestos y sus derivados, a excepción de los preparados con fines medicinales. En este sentido la correlación entre el ámbito de la esfera doméstica de control de drogas y el internacional empieza a incrementarse, respaldado por el interés de Estados Unidos de hegemonizar las decisiones e implantación de las políticas de control de drogas a nivel internacional.

Para 1922 el Congreso de Estados Unidos aprueba la *Narcotic Drugs Import and Export Act*, la cual se enfocó a un estricto control de la importación a Estados Unidos de drogas. En 1924 Estados Unidos prohíbe la importación de opio a ser utilizado en la manufactura doméstica de la heroína.

Estas legislaciones internas manifestaban la intención de Estados Unidos de mantener su posición de liderazgo internacional en el control de drogas, lo cual se reflejaría en la diversas convenciones internacionales.

Convenio de Ginebra de 1925

Como todas las demás conferencias, la Convención de Ginebra fue promovida por los Estados Unidos, lo más novedoso es que se crea el primer órgano consultivo internacional en materia de drogas: el Comité Central Permanente. Como la mayoría de las reuniones de carácter internacional, gran parte de las decisiones son tomadas por los países consumidores, marginando del diseño y planificación a los países productores. Posterior a esta reunión se celebró en 1931 en Ginebra otra Convención sobre Drogas. De esta última se destaca la creación de un organismo consultivo que tomaría como modelo la FBN (Federal Bureau of Narcotics) americana. La misión de este organismo sería la de organizar la lucha contra la toxicomanía, tomando todas las medidas convenientes. Este organismo es el que luego se desdobló para dar paso a la creación de la Comisión de Estupefacientes y a la Junta de Fiscalización de las Naciones Unidas. Otra medida tomada en esta reunión fue la del control de las fuentes de abastecimiento a largo plazo.¹⁴

¹⁴ Véase Álvarez Gómez, Ana Josefina, "*Pautas en el abuso...*", pp. 69-70.

Convención de Ginebra de 1936

Como estipulación fundamental se establece que los estados no sólo se comprometen a perseguir la fabricación y la venta de estupefacientes, sino también la posesión de éstas. Se obliga a las partes contratantes a dictar las Leyes necesarias para “castigar severamente y especialmente con penas de prisión u otras privativas de libertad” las conductas relacionadas con el tráfico de drogas.¹⁵

Como punto especial se recomendó a todos los países signatarios crear servicios especializados de policía para perseguir estos delitos. Según Jack Donelly¹⁶ esta etapa se caracterizó por enfocarse en métodos represivos hacia la oferta, sin tomar en consideración importante al consumo, sobre todo de los países industrializados. Otro de los problemas de este periodo es que se trató de instrumentar en una coyuntura marcada por la inestabilidad a escala mundial donde los controles y regulaciones en materia de narcóticos no tenían una alta prioridad en las agendas de los países más poderosos. Pero lo que si fue significativo fue el papel de Estados Unidos como el supuesto garante de la moralidad y la conservación de la misma en el ámbito mundial; además de que en dicho país el debate en torno al uso de los narcóticos alcanzó a configurar un marco institucional para su tratamiento, que si bien no fue algo sumamente positivo, si le dio cierto adelanto con respecto a otros países para enfrentar al problema de las drogas.

Para 1937 los Estados Unidos se enfrentan con la marihuana, droga que a diferencia de la cocaína y la heroína se podía producir en los Estados Unidos.

A comienzos del siglo XX su uso estaba reducido a la comunidad de mexicanos radicados en el sudoeste de los Estados Unidos, la cual se vio incrementada hasta la llegada de los años 20s. Con la llegada de la gran depresión este fue uno de los pretextos para presionar por la expulsión de los mexicanos de territorio norteamericano. Se aplicó una Ley para regular la comercialización de la marihuana, sin embargo ésta no tuvo los resultados

¹⁵ Entre la lista de delitos a castigar se encontraban los siguientes:

- a) La fabricación, extracción, ofertas, posesión, ofertas de venta, transporte, importación de estupefacientes.
- b) La participación intencionada de los delitos citados en este artículo.
- c) La confabulación para cometer uno de los delitos anteriores.
- d) Las tentativas, los actos preparatorios, citado en *Ibidem*.

¹⁶ Donelly, Jack, “Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas”, en Smith Peter, *El Combate a...*, p. 360.

prácticos esperados. Sólo hasta la década de los 60s, cuando su uso fue más extendido, el gobierno de Estados Unidos empezó a aplicar medidas más severas contra el consumo de esta droga.

Del impase de los cuarenta a la erupción estratégica de los ochenta

Durante la Segunda Guerra Mundial la industria farmacéutica-bélica de Estados Unidos empieza a experimentar una escasez de derivados de coca y opio, lo cual provocó un incremento del cultivo de amapola, mariguana y cocaína en varias partes del mundo. Túnez, Argelia y Perú, por ejemplo, cultivaron adormidera; Siria y Líbano, mariguana, y México las dos.¹⁷

Durante los años cuarenta, el noroeste de México, especialmente el estado de Sinaloa y de manera particular el municipio de Badiraguato se consolidan como las regiones de mayor cultivo de amapola y mariguana.

Durante las décadas de los cuarenta y cincuenta, los Estados Unidos entran en un impase respecto al fenómeno de las drogas, su cruzada ideológica se orientaba ahora básicamente a la amenaza del bloque soviético y su influencia en occidente, pero al interior de los Estados Unidos las mafias italianas y judías que se fortalecieron durante la implantación de la Ley Seca a través de la venta del alcohol, ahora veían al negocio de la heroína como una fuente para su fortalecimiento.

Como menciona Marcos Kaplan: “existe información clara de que estas mafias ante la inminencia de la derogación de la Enmienda XVIII (Ley Seca) se decidieron por explorar nuevos mercados. Desde las décadas de 1950 y 1960 los mafiosos sicilianos estaban llevando heroína a Estados Unidos.¹⁸ Esto último demuestra que la urgencia por nuevos mercados, ha promovido en Estados Unidos que los grupos organizados en torno a un producto específico, aunque sea ilegal, fomenten el desarrollo en todos sus niveles de mercados subterráneos.

¹⁷ Astorga, Luis, *El Siglo de las Drogas*, Espasa Hoy, México, 1996, pp.59-84.

¹⁸ Kaplan, Marcos, *El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos*, Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993, p.48.

Durante la década de los 50s J. Aslinger, director de la Federal Bureau of Narcotics de 1928 hasta 1962, se convertiría en uno de los grandes cruzados contra las drogas, promotor de la Narcotics Control Act de 1956, la cual se caracterizó por su dureza excesiva a traficantes y consumidores de heroína.¹⁹

De acuerdo con Escotado, la excesiva rigidez de esta legislación es lo que puede explicar el hecho de que las mafias de Estados Unidos se hayan lanzado con fuerza al mercado ilegal de la heroína. En 1956 la población de adictos en los Estados Unidos se calculaba en 2,000, en 1960 se hablaba de 55,000. Con estas cifras el problema se estaba convirtiendo en un asunto de salud pública que requería una regulación más integral. Sin embargo, en la décadas siguientes el problema se enfocaría más con un terapéutismo represivo de carácter policiaco-militar orientado más a la oferta que al consumo, esto tanto por el tipo de drogas y los lugares de origen de las mismas.

En los sesenta, como menciona David F. Musto, se da al interior de los Estados Unidos un entusiasmo por el uso de diferentes drogas, las cuales inclusive llegaron a simbolizar una oposición al gobierno y a las costumbres tradicionales: "los disturbios sociales y el descontento causado por la guerra de Vietnam intensificaron el sentido de enajenación que muchos jóvenes sentían hacia la generación anterior que había visto con malos ojos el consumo de drogas que no fueran el alcohol y el tabaco... el problema de las drogas se elevó por el extraordinario número de jóvenes cuyas edades se encontraban en los grupos de edad que más probablemente experimentarían con las drogas: la generación de la explosión de los bebés después de la segunda Guerra Mundial había llegado a la edad de la adolescencia".²⁰ Como respuesta al problema del consumo no sólo en Estados Unidos sino también en gran parte del mundo desarrollado se da la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, lo novedoso de la misma es la creación de un sistema de lista de drogas prohibidas. Se incluían unas 90 sustancias sometidas a fiscalización.

En los Estados Unidos la respuesta más significativa se da en 1971 cuando el presidente Richard Nixon emprende toda una campaña contra las drogas que integraba

¹⁹ La norma más severa de cuantas se hayan promulgado hasta la fecha en Estados Unidos, llevaba a 5 años de cárcel la condena por primera implicación y facultaba al jurado para imponer pena de muerte a cualquier mayor de dieciocho años que vendiese heroína a un menor de dieciocho véase: Escotado, A., *Historia de las Drogas (Tomo II)*. Ed. Alianza, Madrid, 1990, pp. 352-356.

²⁰ Musto F., David, "La enfermedad americana". p. 82.

aspectos legales, militares y policíacos de carácter interno e internacional. Al mismo tiempo, se crea la Comisión Nacional sobre el Abuso de Marihuana y Drogas. El papel desempeñado por dicho organismo fue el de descriminalizar el consumo de marihuana en once estados de Estados Unidos, entre 1973 y 1978: Oregon, Alaska, Maine, Colorado, California, Ohio, Minnesota, Mississippi, Carolina del Norte y Nebraska, el rango de posesión legal fue de 25 a 100 gramos. Aunque se despenalizó el consumo el tráfico y producción continuaron siendo ilegales.

En la década de los 70s el presupuesto destinado al problema de las drogas fue más o menos equilibrado entre los esfuerzos para enfrentar la demanda y la oferta. Pero a partir de 1979 ya empezaba a despuntar un mayor énfasis hacia la oferta, lo cual sería un distintivo de la guerra total declarada por Reagan en los 80s.

CUADRO 1. PRESUPUESTO NACIONAL ANTIDROGAS EN MDD, 1975-1979

Año	1975	1976	1977	1978	1979
Total	679	728	738	794	823
Programas de Reducción de Oferta	317	367	370	417	437
Programas de Reducción de Demanda	362	361	368	377	386

FUENTE: Richard C. Schroeder, *El Mundo de las Drogas*, México, Edamex, 1982, p.202.

Entre las acciones más importantes fue la de tratar de enfrentar el problema de la heroína, se dieron éxitos relativos ya que algunas de las principales fuentes de abastecimiento como lo era Turquía logró ser controlado con acciones conjuntas del gobierno de Estados Unidos, Francia y Turquía. Pero a pesar de estas acciones otras fuentes empezaron a tomar auge, como México y el sudeste asiático; además de que se sofisticaron los medios de los traficantes para el transporte de drogas. Est último tendría un fuerte impacto en el tráfico de cocaína en la década de los ochenta.

La década de los ochenta

En esta década el problema de las drogas al interior de Estados Unidos se incrementa, las clases medias sucumben ante la cocaína. Como lo ha indicado Robert Pastor, “el arribo de la cocaína a la clase media fue el verdadero inicio de la actitud de guerra total del gobierno de Estados Unidos el cual tendió a responder con rapidez ante las preocupaciones de la clase media porque ese segmento de la población representa más votos que la clase alta y participa más activamente en política que la de clase baja”.²¹

Para los republicanos que habían llegado al poder con Reagan a la cabeza, la cruzada contra las drogas se endurecería, pues ahora se tenía un grave problema de consumo y una oferta diversificada tanto de heroína y cocaína; esta última acabaría por predominar durante este periodo hasta la actualidad.²²

Algo que diferenciaría a la nueva cruzada con periodos anteriores, es el diseño de un marco institucional de carácter policiaco-militar para enfrentar la oferta tanto interna como internacional. Entre las principales iniciativas fueron la Ley Nacional de Narcóticos de 1984 (*National Narcotics Act of 1984*); la Ley contra el Abuso de Drogas de 1986 (*Antidrug Abuse Act of 1986*); y la Ley contra el Abuso de Drogas de 1988 (*Antidrug Abuse Act of 1988*). En los mencionados diseños se contemplaba una reorganización de los mecanismos burocráticos para la coordinación de las diferentes agencias encargadas del combate a las drogas en planeación, fiscalización, instrumentación y operacionalización. En suma toda una política doméstica e internacional para enfrentar el problema, donde participaría tanto el poder ejecutivo, legislativo y el judicial. Dicha política tendería a modificarse y reorientarse cada año, es decir la formulación de una política antinarcóticos anual y de largo plazo.

Si bien, nuestro interés se centra en la política antinarcóticos entre 1988 y 1998 y sus vínculos con México, es importante destacar los aspectos más importantes de la

²¹ Castañeda, Jorge y Robert Pastor, *Limites en la amistad México y Estados Unidos*, Ed. Joaquín Mortiz, México 1989, pp.326-343.

²² La cocaína pasó ser el principal problema en Estados Unidos: su demanda casi se duplicó entre 1981 y 1984, la oferta se mantuvo por encima de la demanda. Para 1986, el Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas estimaba que 22 millones de norteamericanos la habían probado citado en *Ibidem*, p.332.

estrategia antinarcóticos de Estados Unidos en sus aspectos políticos en el marco de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos.

Entre las disposiciones más relevantes de la política antinarcóticos en los 80s, figuró la participación de los militares, la comunidad de inteligencia y nuevas atribuciones a las agencias domésticas para participar en labores de interdicción y aplicación de la Ley. Algunas de estas fueron la *Drug Enforcement Administration* (DEA por sus siglas en inglés), el *Federal Bureau of Investigation* (FBI), el *Customs Service* (aduanas), *Coast Guard* (Guardia Costera) y el *Immigration and Naturalization Service*(INS).Algunas de estas agencias serían utilizadas como instrumento de política exterior. Su característica principal durante el periodo de 1988 a 1998 sería el de pasar del ámbito de competencia doméstico al internacional.

En este contexto es de destacar que en enero de 1982 el Procurador General de Estados Unidos, Edwin Meese, emite una orden ejecutiva que autoriza la jurisdicción concurrente del FBI , al lado de la DEA, en la aplicación de las leyes federales de estupefacientes a nivel internacional.

Entre otras disposiciones estuvieron las siguientes:

- En 1982 Reagan establece la Fuerza de Tarea del Sur de Florida, su función principal fue la de coordinar a varias agencias gubernamentales encargadas de aplicación de la Ley.
- En el mismo año Reagan crea varias agencias para el control del crimen organizado, entre ellas la *Organized Crime Drug Enforcement Task Force*.
- En 1983 se crea el Sistema Nacional de Interdicción de Narcóticos en la Frontera, el cual estaba encabezado por el expresidente George Bush.

Con estos precedentes, en 1984 se formuló una *Estrategia Nacional Antinarcóticos* con más nitidez y contenido para una política antinarcóticos integral, que fue formulada por la Oficina de Política para el Abuso de Drogas (*Drug Abuse Policy Office*) de la Oficina Ejecutiva del Presidente de la Casa Blanca. Consistía en los siguientes puntos:

1. cooperación internacional para el control de narcóticos
2. aplicación de la ley doméstica e internacional
3. prevención- a través del conocimiento y la acción legal del abuso de drogas.
4. tratamiento y rehabilitación médica

5. investigación científica dirigida a las causas, tratamientos y entendimiento del problema.²³

A pesar de que se suponía un equilibrio entre los esfuerzos para reducir la demanda y la oferta por igual, la estrategia se caracterizó por ser ofertista. Es decir, priorizaba la aplicación de la ley a la interdicción de narcóticos antes que entraran a Estados Unidos y la erradicación de cultivos en países productores.

Un aspecto novedoso en la estrategia de 1984 fue el intento de crear una agencia encargada de la coordinación de la tarea y aplicación de la ley de las agencias gubernamentales relacionadas con la política antinarcóticos, la llamada Junta de Política Nacional de Represión de Drogas (*National Drug Enforcement Policy Board, NDEPB*).

En 1986 Reagan declara oficialmente al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional, con ello se logró enmendar la *Ley Posse Comitatus* (que prohibía el uso del ejército o la fuerza aérea en la ejecución de las leyes civiles). Así, el Departamento de Defensa podía proporcionar información, equipo, entrenamiento y otros apoyos a la agencias civiles de aplicación de la ley antinarcóticos, con ello se fue escalando la participación de los militares en la política antinarcóticos, lo que se acentuaría en la década de los noventa

Ley contra el abuso de drogas de 1986

En esta legislación se empezaron a tomar medidas contra algunas de las principales manifestaciones del narcotráfico, entre las cuales se destacaban medidas para enfrentar el lavado de dinero, el cual fue calificado como una ofensa criminal, tanto para las instituciones financieras como para los individuos.

Otro aspecto fue el incremento a las penalidades para traficantes y distribuidores de drogas, al grado de duplicar o triplicar las sentencias carcelarias.

²³ Citado en Rocabado Sánchez, José Fernando. "La Política de Control de Drogas del Gobierno Norteamericano, Antecedentes y Limitaciones y Alternativas, Tesis para optar por el grado de Licenciado en Relaciones Internacionales, Colmex, México, 1991..." , pp. 94-96.

Lo más significativo de esta legislación es que dio inicio a la llamada política de certificación, la cual consistía en una serie de sanciones para los países que no cooperasen con Estados Unidos.

Un aspecto más a señalar es que la Ley de 1986 alteró la Enmienda Bennet Mansield, la cual prohibía que autoridades civiles de Estados Unidos se involucraran en arrestos de ciudadanos extranjeros. Basándose en la Enmienda Bennet, que permitía a personal de la naval realizar arrestos de narcotraficantes por cuenta propia aún fuera del territorio de Estados Unidos, la ley de 86 facilitó: 1) que los agentes de Estados Unidos podían realizar arrestos en el extranjero y 2) doble excepción a la regla de no participación directa. Primera, si el Secretario de Estado, en consulta con el Procurador General, determinaba que al aplicar dicha regla se afectaba a los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos, él permitiría que las autoridades de su país participaran directamente en la acción. Segunda, los agentes policiales de Estados Unidos in situ podían decidir por cuenta propia sin necesidad de la aprobación de sus superiores el entrar en acción de arresto en defensa propia o de la seguridad del público de Estados Unidos²⁴. Como consecuencia de esto último, agentes de la DEA a raíz del asesinato de Enrique Camarena, agente de esa corporación que estuvo adscrito en Guadalajara, realizaron una serie de secuestros que violentaron la soberanía de México y los Tratados de Extradición signados en 1978, por ambos países.

Estrategia antinarcóticos de 1987 a 1989

Con esta estrategia se da una sustitución al nivel de coordinación interagencias. Se crea en el ámbito de gabinete y en reemplazo de la Junta de Política Nacional de Represión de Drogas, la Junta de Política Nacional de Drogas (National Drug Policy Board), la cual comprendió no sólo la responsabilidad de las actividades desarrolladas por cada agencia para el control internacional de la oferta, sino también lo relacionado con la demanda interna. Se encontró organizada en nueve áreas:

»

²⁴ Treback, Arnold, *The Great Drug War And Radical Proposals That Could Make America Save Again*, New York, Macmillan Publishing Company, 1987 p. 168.

1. Estrategia de control internacional de narcóticos(ETI)
2. Estrategia nacional de interdicción (ENI)
3. Estrategia de Investigaciones(EIV)
4. Estrategia nacional de inteligencia(EIT)
5. Estrategia nacional de enjuiciamiento(ENE)
6. Estrategia de educación preventiva(EEP)
7. Estrategia para Adultos(EPA)
8. Estrategia para la juventud de alto riesgo(EJU)
9. Estrategia de tratamiento y rehabilitación(ETR).²⁵

Estrategia 1988

En 1988 se lanza una nueva legislación antinarcóticos ampliando las medidas para enfrentar la oferta, la demanda de drogas y la aparición del crack como una droga altamente adictiva y que empezaba a popularizarse entre los sectores pobres de Estados Unidos. Su posesión fue definida como una ofensa seria y se le castigó con el envío a prisión por un periodo que fluctuaba entre cinco y 20 años para los que infringieran por primera vez; y con prisión perpetua para los que lo hicieran por tercera vez.

Lo más radical fue lo relacionado con la pena de muerte, la cual sería aplicable a tres tipos de enjuiciados: principales cabezas del narcotráfico que distribuyeran drogas en gran escala, principales cabezas que intentaran asesinar a los oficiales, testigos y a quien su felonía provocara muerte.

Estrategia 1989

La Estrategia antinarcóticos de 1989-1990 se da en el contexto del ascenso de otra administración republicana, la de George Bush. Lo novedoso de ésta, gira en torno de la aparición institucional del llamado “Zar de las Drogas”, el cual respondió a las presiones del Congreso y la necesidad del ejecutivo de contar con una instancia y figura que se

²⁵ *Ibidem*, p.106.

encargara de coordinar y dirigir el desempeño del conjunto de los departamentos y agencias gubernamentales antinarcóticos, el cual quedaría adscrito a la Oficina de la Casa Blanca.

En 1989 se establece en la Oficina Ejecutiva del Presidente, la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (*Office of National Drug Control Policy*). Integraba dos asistentes, uno para esfuerzos de reducción de la demanda y otro para reducción de la oferta (*Deputy Director for Demand Reduction* y *Deputy Director for Supply Reduction*) y un director para asuntos estatales y locales de drogas (*Associate Director for National Drug Control Policy*).

Es en este periodo en el que la militarización de la guerra contra las drogas tendrá mayor auge paralelamente a los llamados Conflictos de Baja Intensidad.



Capítulo
dos

**Desarrollo
de la política
antinarcóticos en
el sistema político
de Estados Unidos**

El proceso de elaboración de política

El tema de las drogas en el sistema político de Estados Unidos se inserta en un proceso político múltiple y descentralizado. Dicho proceso decisional cuenta con la participación de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, a través de distintos canales, tanto institucionales como no institucionales. La naturaleza de dicho sistema lo hace compartido y compartimentalizado entre los distintos actores e instituciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Esto deriva del ethos de la constitución norteamericana.¹

Constitucionalmente se otorgan facultades específicas a cada nivel gubernamental. Así, para el Ejecutivo corresponde la tarea del diseño o técnicamente la formulación e implantación de algunas políticas.² En cuanto al Congreso, su función es la de ser un crítico de la política que el Ejecutivo ejecuta; además de ser un controlador y fiscalizador de los recursos que el Ejecutivo destina a alguna área. El hecho de que el proceso de creación de políticas esté compartido y compartimentalizado entre ambos poderes del gobierno es una fuente de tensiones y dificultades a dos niveles. En un primer nivel se encuentra la pugna entre el Congreso y la Casa Blanca sobre quién diseñara e implementara la política, es decir quién asume el liderazgo del proceso. En un segundo nivel está la rivalidad entre las diferentes agencias gubernamentales y burocráticas, lo que provoca dificultades de supervisión y control.³

Otro elemento del proceso de elaboración de política es su fragmentación, que se distingue por la proliferación de agencias gubernamentales que responden en algunos casos

¹ Para José Luis Orozco, la toma de decisiones cobra una dimensión concurrencial, competitiva, privada, civil. "La mecánica tradicional de los frenos y los equilibrios políticos se abre a un amplísimo conjunto de presiones nacionales y transnacionales que no sólo tornan complejas las funciones y relaciones legislativas, ejecutivas y judiciales, sino contrapesan mutuamente a las enormes burocracias participantes en la política exterior", Orozco, José Luis, *Razón de Estado Razón de Mercado*, FCE, México, 1993, p 24.

² En nuestro caso, trataremos de analizar la política antinarcóticos enfatizando que el Ejecutivo y sus diferentes agencias son las encargadas del diseño y la implementación de la misma.

³ Un trabajo interesante que menciona la especificidad de la elaboración de políticas en Estados Unidos en relación a la burocracia gubernamental y sus fricciones en el de Kurz J. Robert, "La política burocrática de Estados Unidos y las relaciones con México" *Este País*, no. 61, abril de 1996. Para el caso de las fricciones interagencia esta el de Ramos, José María, *Las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos en la frontera norte con México*, Colef, México, 1995. En el caso específico de políticas antinarcóticos y fricciones burocráticas véase Bailey, John, "Inteligencia y Aplicación de la Ley en un Contexto de Seguridad Bilateral: La Dinámica Burocrática en Estados Unidos", en Bailey, John y Sergio Aguayo, *Las Seguridades de México y Estados Unidos en un Mundo en Transición*, Siglo XXI, México, 1997.

a intereses de burocracias gubernamentales. Esto se da por la forma descentralizada y múltiple entre formulación e implantación de la política, lo cual se expone claramente de la siguiente manera: la difusión en el aparato de creación de política torna muy difícil la coordinación y cohesión, ya que los distintos participantes e instituciones compiten por influir en el proceso de toma de decisiones. Esta difusión, como la tensión entre el presidente y el Congreso y la especialización burocrática, es un componente básico del proceso político norteamericano.⁴

En cuanto al Congreso y la sociedad civil de Estados Unidos, la politización del tema de las drogas a través de una ideología puritana y conservadora, además de acomodaticia, ha mantenido líneas duras respecto a los enfoques predominantes para abordarlas, predominando la coerción y el castigo, paralelamente a una sobredimensión en la oferta. Es decir, mientras más firmes y duros aparezcan los congresistas y líderes de opinión, más respaldo tendrán para afirmar su poder.

Otro aspecto importante de este tema es que se ha tendido a politizar, es decir, su atención se da más en determinados periodos coyunturales. Es por ello que adquiere notoriedad en tiempos electorales por cada uno de los partidos políticos que representan a la sociedad norteamericana. Esta característica no sólo es de los partidos políticos, también los gobiernos federales y estatales politizan el tema con el objetivo de asignarse más recursos⁵ En este sentido, el problema de las drogas también tiende a subir de perfil cuando determinados eventos son captados y reproducidos por los medios de difusión y asimilados por el público, por ejemplo, la muerte de algún personaje popular por sobredosis en el uso de los narcóticos pueden convertirse en una nueva escalada de reclamos que puede llevar a facilitar el incremento de la cruzada intervencionista, en términos de un consenso de la sociedad civil.⁶

⁴ Michael J. Kryzaneck, *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987, p 140.

⁵ En este sentido puede entenderse la competencia que existe entre los Estados de California, Texas, Arizona, Florida y Nuevo México con Washington, los cuales reclaman más fondos para contrarrestar el problema de las drogas ya que al ser puerta de entrada de las mismas se ven en la necesidad de requeir más presupuesto.

⁶ Por ejemplo a la muerte de Enrique Camarena, agente especial de la DEA, la escalada represiva de la lucha antinarcóticos tendió a incrementarse, esto se ejemplifica con la llamada Ley extraterritorial para capturar a ciudadanos de otros países que hubieran cometido algún delito en Estados Unidos.

Un elemento más para poder comprender la elaboración de la política en Estados Unidos es el papel que desempeñan los llamados cabilderos o Lobbist.⁷ Este sistema es parte integral y aceptado del sistema norteamericano. Los lobistas profesionales (representantes profesionales) ayudan a informar al Congreso y el público en general sobre problemas y temas relacionados, y educan al Congreso en aspectos prácticos de una legislación propuesta: quiénes ayudarían, quiénes perjudicarían, quiénes a favor, y quién en contra. Desde esta perspectiva, podemos considerar a esta actividad como fundamental en la promoción de intereses públicos o privados básicamente relacionados con los grandes negocios o políticas específicas de la burocracia permanente del sistema estatal de Estados Unidos. Por último, a esta instancia la ubicaremos como de influencia extragubrenamental, ya que no necesariamente promoverá intereses estatales por su mismo carácter privado. Algunos autores como Kokoshin, argumentan que los directores de estos grupos no se limitan a presionar directamente a los secretarios y directivos de los departamentos de política exterior, sino que se aseguran estableciendo amplios contactos con Representantes y Senadores y con funcionarios de los niveles más diversos.⁸

A partir de la caracterización del sistema de elaboración de política en el sistema político de Estados Unidos podemos considerar que no es un proceso que resulte en consensos fáciles, más bien el *making process* es el resultado del conflicto de intereses entre las diversas instancias que conforman el entramado institucional público-privado de la estructura de poder norteamericana. De ahí que los diferentes diseños institucionales burocráticos tiendan a un esquema que procure las menores fricciones posibles para la operacionalización de políticas exteriores específicas.

Al referirnos al proceso de elaboración de política y toma de decisiones lo entenderemos a partir de aquel pensamiento que resulta de la selección entre cursos posibles de acción. En los procesos de selección y cursos posibles de acción encontraremos varios modelos teóricos que analizan a los diversos actores que participan en la elaboración de

⁷ El Lobbying consiste en la presentación de posiciones, intereses u opiniones en cada corredor, cámara de comités y a oficiales del Congreso en el Capitolio y en todo lugar del Poder Ejecutivo. Esta es una característica única del estilo Americano de la autoridad pública, donde las puertas están abiertas a todos. En su ausencia, Washington es un mercado público para la opinión; y todas las opiniones, domésticas o internacionales, son permitidas y alentadas. Neill and Company, Inc, *Lobbying in Washington*, Washington D.C., mimeo, 1993.

⁸ Kokoshin, A. A., *Estados Unidos tras la fachada de la política global*, Ediciones Estudios, Buenos Aires, 1982.

políticas (*making process*), o sea el complejo patrón de interacciones entre funcionarios y organizaciones que dan origen a decisiones y líneas de acción específicas.

Este proceso no es fluido y sin fricciones, por su misma heterogeneidad de elementos que lo componen, además de otros factores que son determinantes para la formulación de la política exterior de Estados Unidos como son el medio ambiente externo e interno, los cuales se consideran en la estructuración de los enfoques metodológicos que se consideraran como los más pertinentes para el estudio de la política antinarcóticos de Estados Unidos hacia México. Consideramos que para comprender la política exterior de Estados Unidos los factores internos son imprescindibles. En este sentido, el recurrir al soporte de enfoques que abrevan en consideración de juegos internos, se enriquece las tareas de investigación marcadas en el presente trabajo.

Modelos de elaboración y toma de decisiones

Actor Racional Unificado

En este modelo el Estado y el gobierno son tomados como unidades de análisis, considera a la toma de decisiones, como un proceso en el que se analiza a las principales personas involucradas, como el presidente y sus asesores más cercanos, cuando enfrentan un problema tratando de definir la influencia de sus valores y objetivos generales en el proceso y examinando sus consecuencias. El modelo supone un proceso unitario en el que asisten los principales actores involucrados en el tema a tratar, plantean sus opiniones y en conjunto deciden la adopción de determinados criterios que serán entendidos sobre la acción del Estado en su totalidad.⁹

En este modelo, el presidente es aceptado como el personaje que inicia la política, el que marca el rumbo y toma las decisiones. También se consideran en gran medida factores ajenos a su control. Sin embargo, se establece que ningún otro individuo tiene la misma posibilidad para influir en el curso del gobierno.

⁹ Wasterfield, Bradford, "Aproximaciones al estudio de la toma de decisiones de Política Exterior en Estados Unidos", *Cuadernos Semestrales*, no. 10, CIDE, México, 1981, p. 24.

La racionalidad del modelo planteado abreva en consideraciones de élite, sobredimensionando en situaciones de crisis cuantitativas y cualitativas del entorno internacional donde, por la coyuntura, se establecen canales rápidos y flexibles para la toma de decisiones.

*Modelos de causalidad interna*¹⁰

Modelo de política burocrática

Este modelo surge a partir de la propuesta de Graham Allison y Morton Halperin sobre un interés de las rivalidades y las rutinas organizativas de los actores (jugadores) que participan en el proceso de elaboración y toma de decisiones, caricaturizándolo con el lema: *where you are stand depends on where you sit* (tu postura depende de tu posición jerárquica). De esta forma, las negociaciones entre los actores son vistas como parte de la política “es política de palacio”.

El modelo de política burocrática centra su atención en las subunidades o posiciones jerárquicamente constituidas. Así, los jugadores¹¹ por su misma posición institucional responden a diferentes concepciones y percepciones políticas, económicas, sociales, militares y de seguridad nacional. Este carácter lleva a entablar un proceso de negociación en el seno de la estructura burocrática. Respecto a ello, Allison y Halperin destacan que la política burocrática no sólo es una toma de decisiones calculadora, sino más bien es un conglomerado de grandes organizaciones y actores políticos que difieren substancialmente acerca de los que el gobierno debería hacer sobre un tema en particular y que compiten para afectar tanto las decisiones del gobierno como las acciones del mismo.

¹⁰ Se considera la pertinencia de la utilización de estos enfoques dada la naturaleza de la elaboración de políticas que incluyen los factores internos como codeterminantes de la política exterior, véase Borja, Arturo, “Enfoques para el Estudio de la Política Exterior de México: Evolución y Perspectivas”, en Colmex e Instituto Matías Romero, *La política exterior de México. Enfoques para su Análisis*, México 1997, p. 22.

¹¹ Un jugador es un individuo en una posición. Sus percepciones y preferencias tanto de sus características individuales (por ejemplo actitudes compartidas con otros miembros de la sociedad y el gobierno, y actitudes especiales propios de él) como de sus posición son importantes para comprender a los *decision makers*, Allison, T. Graham y Halperin, H. Morton, “Política Burocrática: Un Paradigma y Algunas Implicaciones de Política”, *Cuadernos Semestrales*, no. 10, CIDE, Mex., 1981, p 234.

Respecto a la posibilidad de éxito de cada jugador, Allison y Halperin establecen que su suerte dependerá de: 1) las ventajas que tenga en la negociación, 2) la habilidad que tenga de utilizar esas ventajas y 3) las percepciones de los jugadores sobre los dos elementos señalados.

En conclusión, el estudio de la toma de decisiones a través del enfoque de política burocrática, centra su análisis en la estructura jerárquicamente constituida del sistema político norteamericano. En él se encuentran jugadores con distinta posición institucional que les permite, según su grado de influencia e importancia, desempeñar distinto peso decisonal al momento de entrar al proceso de elaboración y toma de decisión política.

Enfoque de sistema político

Este modelo se basa en las características del sistema político norteamericano, asignándole un papel crucial a la política doméstica en la elaboración de la política exterior. Este modelo supone, al igual que el de política burocrática, que el proceso de decisiones tiene lugar en un contexto de valores compartidos entre agencias gubernamentales; percibe una baja coherencia política y un alto juego político. Se preocupa más por el proceso que por los resultados.¹²

A diferencia del enfoque burocrático, el de sistema político pone especial interés en el rol del Congreso y el de los grupos de interés y empresas privadas que afectan el diseño de la política exterior.

Para los términos de nuestro trabajo es pertinente la identificación de los actores y el proceso de elaboración de política. En este sentido, el modelo de política burocrática y el de sistema político arrojan más elementos de estudio e interpretación para el análisis de la política antinarcóticos hacia México. Si bien, en la relación bilateral los temas de la agenda México-Estados Unidos las presidencias, en términos de modelo el actor racional unificado, tienen preponderancia en el manejo de asuntos que implican la seguridad nacional y el liderazgo en otros asuntos, en Estados Unidos la gran autonomía que gozan departamentos

¹² Véase Núñez R., Georgina, "Propuesta para el diseño de un mapa de toma de decisiones de Estados Unidos hacia México: Migración y Narcotráfico", *Cuadernos Semestrales*, n°20, 2º Semestre 1986. CIDE, México, 1986, p. 350.

y agencias implica que una gran cantidad de actores participen en los juegos de decisión, donde la norma “tu posición depende donde tú estas sentado” tiene una relevancia significativa.

Hemos considerado que en el tema del narcotráfico, la política interna de Estados Unidos ha determinado en gran medida el carácter de la política exterior en esta materia. Algunos autores consideran que el comportamiento de Estados Unidos hacia México está condicionado por factores de política interna más que de política exterior.¹³ Esto se enfatiza sobre todo en temas como migración, narcotráfico, deuda y asuntos comerciales. A partir de esto ponemos atención en los modelos antes descritos: política burocrática y sistema político para estudiar el tema del narcotráfico en la relación bilateral. En este sentido, la política interna norteamericana es el área en la que se presentan más claramente las características de descentralización en la toma de decisiones.¹⁴

Organización gubernamental en la política antinarcóticos de Estados Unidos

Partimos de la consideración de que en la formulación de la política contra las drogas se da un juego de participación de alto nivel, donde actores colocados en la rama ejecutiva y legislativa tienen influencia en el diseño e implantación de ésta, y que además, en la estructura de toma de decisiones, los juegos burocráticos e interdepartamentales resultan determinantes para explicar la naturaleza cambiante de las políticas contra las drogas de Estados Unidos hacia México.¹⁵

En el combate al narcotráfico el sistema político norteamericano ha influenciado a partir de una de sus características principales, la división y equilibrio de poderes, lo cual

¹³ Como Arturo Valenzuela y John Bailey, ambos de la Universidad de Georgetown.

¹⁴ Véase Putnam, Robert, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of two level Games”, *International Organization*, no. 42. Verano 1988, Princeton New Jersey, pp. 427-460. Richard Feinberg, “Bureaucratic Organization and United States Policy Toward Mexico” en Kauffman Purcell, Susan, *Mexico-United States Relation*, The Academy of Political Science, Nueva York, 1981.

¹⁵ Robert Kurtz, investigador de la Universidad de Georgetown, señala que en temas relacionados con la seguridad nacional es donde los juegos burocráticos tienen más incidencia, ver “La política burocrática de Estados Unidos y las relaciones con México”. *Este País*, abril 1996. Graham Allison desarrolló su modelo de política burocrática para explicar temas relacionados con la seguridad nacional. Véase: Allison, Graham y Morton Allperin, “Política burocrática...”.

implica de partida una descentralización estructural de la toma de decisiones, es decir, que la elaboración de políticas está sujeta a varios procesos desintegrativos.

Para darle mayor coherencia y coordinación, el gobierno norteamericano ha estructurado la implantación de su política antinarcóticos siguiendo los principios conducentes de su régimen de división de poderes y federalismo. A nivel departamental, participan más de 50 agencias en la actualidad, las cuales tienen su mando coordinador en la Oficina de Políticas para Control de Drogas, (ONDCP por sus siglas en inglés). Bajo este esquema, la ONDCP se orienta según el ethos constitucional de Estados Unidos, ya que la ONDCP es un ente coordinador no centralizante, es decir la naturaleza del fenómeno de las drogas implica la participación de agencias y departamentos en la estructura funcional de ésta oficina, pero las agencias y departamentos participantes no pierden autonomía e independencia en el manejo discrecional de sus programas, además que tienen libertad para emplear los recursos que reciben de la ONDCP.

Según la Estrategia Nacional de 1998, la integración de agencias departamentales es la siguiente:

Organización departamental y agencial en estrategias nacionales contra las drogas

Departamento de Agricultura

- Servicio de Investigación Agrícola
- Servicio de Bosques de los Estados Unidos
- Programa Especial para el suplemento Nutricional de Mujeres y Niños

Corporación Nacional de Servicios a la Comunidad

Departamento de Defensa

Departamento de Educación

Departamento de Salud y Servicios Humanos

- Administración para niños y familias
- Centros para la prevención y control de enfermedades
- Administración para alimentos y Drogas
- Administración para el Cuidados de la Salud
- Administración para los Recursos de Salud
- Servicios de Salud Indígenas
- Instituto Nacional de la Salud
- Servicios de Administración de Abusos de Sustancias y Salud Mental

Departamento de Desarrollo Urbano

- Administración Contable de Comunidad de Inteligencia

Departamento del Interior

- Oficina de Asuntos Indígenas
- Oficina para la Administración de la Tierra
- Servicio de Pesca y Vida Salvaje
- Servicio de Parques Nacionales

Departamento de Justicia

- Fondo de Bienes Capitales
- Procurador General
- Oficina de Prisiones
- Servicios de Policía Orientados a la Comunidad
- División Criminal
- Agencia para el Control de Drogas (DEA)
- Oficina Federal de Investigaciones (FBI)

- Detención Federal de Prisioneros
- Servicio de Naturalización e Inmigración
- Cumplimiento de Interagencias Crimen y Drogas
- INTERPOL
- Marshals Service de los Estados Unidos
- Oficina de Programas de Justicia
- División de Impuestos

Departamento del Trabajo

Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas (ONDCP)

- Salarios y Gastos
- Areas de Alta Intensidad de Tráfico de Drogas
- Fondo Especial de Bienes

Departamento de Estado

- Oficina Internacional de Narcóticos y Ley
- Asuntos para Cumplimiento
- Emergencias en Servicios Diplomáticos y Consulares

Departamento de Transporte

- Guardia Costera de los Estados Unidos (U.S. Coast Guard)
- Administración Federal de Aviación
- Administración Nacional para Seguridad del Tráfico en Carreteras

Departamento del Tesoro

- Oficina de Tabaco Alcohol y Armas de Fuego

- Servicio de Aduanas de los Estados Unidos (U.S. Customs Service)
- Centro de Entrenamiento Federal para Cumplimiento de la Ley
- Red de Trabajo para el Cumplimiento de Crímenes Financieros(Fincen)
- Esfuerzos de Interagencias en Drogas y Crimen
- Servicio de Recaudación de Impuestos
- Servicio Secreto de los Estados Unidos
- Fondo de Bienes del Tesoro

Agencia de Información de los Estados Unidos (USIA)

Departamento de Veteranos

Fuente: Office of National Drug Control Police, *The National Drug Control Strategy, 1998: Budget Summary*, ONDCP, Washington D.C., p. 16

Además, aunque las agencias antes mencionadas participan en la estrategia nacional, los siguientes departamentos y agencias tienen responsabilidades en la estrategia internacional contra las drogas:

Departamento de Estado. Es la agencia líder para coordinar los esfuerzos de Estados Unidos en el exterior y también provee asistencia para erradicación y los esfuerzos de interdicción en naciones extranjeras.

Departamento de Defensa. Asiste en esfuerzos de Estados Unidos y gobiernos extranjeros dando asistencia para detección, monitoreo y apoyo en localización, inteligencia, planeación, comunicaciones, entrenamiento y logística.

DEA. Es la principal agencia federal responsable de: coordinar los esfuerzos de inteligencia contra las drogas recolectada en el exterior, conducir operaciones legales, proveer entrenamiento a personal encargado de aplicar la ley en gobiernos extranjeros.

Otras agencias son. 1) La Agencia para el Desarrollo Internacional (U.S. Agency for International Development); El Servicio de Guardacostas (U.S. Coast Guard); El Servicio de Aduanas (U.S. Customs Service); varias agencias de inteligencia, entre ellas el FBI y los servicios especializados del Departamento de Justicia.¹⁶

Congreso

El tema del narcotráfico es altamente politizado en el Congreso de los Estados Unidos, regularmente criticando férreamente la política antinarcóticos del Ejecutivo, por medio de las audiencias congresionales *Hearings*, elaboración de propuestas legislativas y el famoso proceso de la certificación.

Están relacionados varios comités y subcomités, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado.

El comité más importante de la Cámara de Representantes involucrado es el Comité de Asuntos Exteriores (*Committee on International Relation*). Otro involucrado es el Comité de Gobierno Seguimiento y Reforma (*Committee on Government Reform & Oversight*). Con menor participación está el Comité de Infraestructura y Transporte (*Committee on Transportation and Infrastructure*, y el Comité de Medios y Arbitrios (*Committee on Ways and Means*); el Comité de Apropiaciones (*Committee on Appropriations*), y el Comité Judicial (*Committee on the Judiciary*).

Algunos Subcomités de la Cámara de Representantes que participan activamente en la fiscalización de la política antinarcóticos son: el Subcomité de Seguridad Nacional, Asuntos Internacionales, Crimen y Justicia (*Subcommittee on National Security, International Affairs and Criminal Justice*); el Subcomité de Guardia Costera y Transporte Marítimo (*Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation*), el Subcomité de Transporte y Agencias Relacionadas (*Subcommittee on Transportation and Related Agencies*); el Subcomité de Comercio (*Subcommittee on Trade*); el Subcomité contra el

¹⁶ General Accounting Office, "Long Standing Problems Hinder U.S. International Efforts", GAO/NSIAD-97-75, February 1997, pp.2-3.

Crimen (*Subcommittee on Crime*), y el Subcomité de Trabajo, Salud y Servicios Humanos y Educación (*Subcommittee on Labor, Health and Human Service, and Education*).¹⁷

En el Senado la participación más relevante la tiene el Comité de Relaciones Exteriores (*Committee on Foreign Relations*), el cual ha estado controlado por varios años por Jesse Helms, republicano de Carolina del Norte. Otro que participa es el Comité de Apropicaciones (*Senate Appropriations Committee*).

Paralelamente a esta organización legislativa, existe el llamado *Caucus on International Narcotics Control*, el cual funciona como una junta ad hoc en el Senado para examinar y evaluar las políticas antinarcóticos internacionales de Estados Unidos, además de proponer iniciativas legislativas en este temática.

Narcotráfico y seguridad nacional

En Estados Unidos el concepto de seguridad nacional en los últimos años ha respondido al aseguramiento y protección de los llamados intereses nacionales. En buena medida se ha encontrado influenciado por la escuela realista en relaciones internacionales, que considera al medio ambiente internacional como anárquico y conflictivo. Desde esta perspectiva cada Estado-Nación es responsable de su propia supervivencia y en última instancia sólo puede confiar en sí mismo para protegerse del ataque de otros, y de esta forma resguardar sus intereses, evocados como nacionales. “En consecuencia, desde la perspectiva realista, la defensa de la seguridad nacional generalmente se entiende en términos de recursos a disposición del poder nacional -principalmente militares- y que esta defensa usualmente se coloca en la cúspide de la escala de prioridades de los Estado-Nación”.¹⁸

¹⁷ Debido a que es el tema el que congrega la atención de los Comités y de los Subcomités tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, un gran número de ellos pueden participar. La selección se realizó a partir de los informes de la General Accounting Office relacionados con la política antinarcóticos, los cuales informan sobre el desempeño de la política en general y de agencias y gobiernos extranjeros en particular.

¹⁸ El poder nacional no es más que el conjunto de medios de todo tipo (políticos, económicos, sociales, culturales y militares) de que dispone una nación para poder conquistar y mantener interna y externamente los objetivos nacionales (fines) que se propone. Así, los fines u objetivos no son otra cosa más que la cristalización de los intereses y aspiraciones que en determinada fase de su desarrollo histórico-cultural una nación busca satisfacer, ver Thiago Cintra, José, “La Seguridad Estratégica de América Latina entre los retos de la nueva agenda de seguridad global”, *El Día*, 30 de marzo de 1992.

El concepto de seguridad nacional en Estados Unidos otorga una alta significatividad al Estado como garante de la seguridad de la colectividad, la nación o la sociedad. El cual puede hacer uso de los medios del poder nacional: económicos, políticos, jurídicos y militares para el aseguramiento de los llamados intereses nacionales.

Si consideramos la perspectiva geopolítica, Estados Unidos argumenta que existen sus llamadas zonas de influencia, las cuales operan como zonas de seguridad¹⁹. Desde este enfoque, las representaciones geográficas y cartográficas representan intereses de seguridad nacional.

El concepto de seguridad nacional se maneja independientemente del actor afectado a partir de la dimensión amenaza, ya sea real o potencial. En el caso del narcotráfico, este se percibe como una amenaza que socava la estructura misma del Estado-Nación estadounidense. Dicho fenómeno adquiere relevancia dentro de la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos, sobre todo por la asociación que hacen los estrategas norteamericanos de este fenómeno con la subversión, el terrorismo, la desestabilización interna y la corrupción. En el aspecto estrictamente militar, el narcotráfico adquiere importancia a mediados de la década de los 80s, debido a su inclusión en los llamados conflictos de baja intensidad²⁰, dentro del cual los militares de Estados Unidos empiezan a tener un nuevo rol. Como señala Raúl Benítez Manaut:

¹⁹ Una representación de la seguridad nacional, para los círculos estratégicos norteamericanos se representa metafóricamente con cuatro murallas de defensa: 1) una muralla es interna, considerando la seguridad de los Estados Unidos; 2) una segunda muralla está en la periferia fronteriza del país, o sean fronteras con Canadá o México y las posesiones del Caribe, América Central y el Pacífico; 3) Una tercera muralla es el hinterland o zona de influencia inmediata; 4) La cuarta muralla es la que en el Pentágono y el Departamento de Estado se identifica como áreas de contención, muy en boga durante la Guerra Fría, Fernández, Ponte, Fausto, "The Mexican Puzzle", *El Financiero*, 13 de junio de 1994, p. 35.

²⁰ Los llamados conflictos de baja intensidad se inscribían en la respuesta estratégica que los Estados Unidos instrumentaron para enfrentar amenazas no convencionales, es decir, aquellas que no necesariamente podían ser tratadas desde un ámbito estrictamente militar. El diseño de los mismos fue una respuesta a los conflictos generales en el Tercer Mundo, el terrorismo internacional, la lucha antisubversiva y el combate al narcotráfico; este último aspecto despunto como innovación de la gestión Reagan pues fue cuando se reformó la legislación que prohibía la participación de los militares en asuntos de política doméstica. Se modificó la Ley Posse Comitatus que autorizó a las fuerzas armadas de los Estados Unidos a compartir con autoridades civiles información secreta relativa a narcóticos, a prestar equipo militar a las agencias antinarcóticos, a asistir a los civiles en la operación de este equipo y a poner a disposición de los agentes federales antinarcóticos las instalaciones militares. Sin embargo, a pesar de estas reformas, se prohibió la participación de los militares en las tareas de cateo y arresto de civiles. Importante del involucramiento de los militares en las tareas antinarcóticos fue su participación en labores de asesoramiento de militares latinoamericanos en la guerra contra las drogas ver Bruce Michael Bagley, "Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas", *Foro Internacional*, vol. XXXII, no.1, julio-septiembre 1991, Colmex, pp. 20-21.

“El narcotráfico y el terrorismo y la forma de organización de ambos además de amenaza se conciben como una forma de guerra encubierta. Al realizar una guerra, las organizaciones y gobiernos que para la administración Reagan fomentaron el narcotráfico y el terrorismo deberían ser combatidos en un nivel superior, para lo cual, obviamente, las fuerzas militares son las adecuadas para enfrentarlos. Lo anterior implicó que las fuerzas armadas de los distintos países involucrados fueron los principales responsables de llevar esta guerra a buen término. Para ello necesitaron modificar su estructura organizativo-burocrática y crear los departamentos y oficinas responsables para llevar adelante la guerra”²¹

El enfoque de la militarización de la guerra contra las drogas en aras del interés y la seguridad nacional desde la óptica militar hacía énfasis en el involucramiento de los militares norteamericanos en América Latina, pues se consideraba que el problema debía atacarse *at the source*. Desde este punto de vista el General Paul Gorman, comandante en jefe del Comando Sur de estacionado en Panamá.

“Como parte de nuestro interés nacional necesitamos con urgencia involucrarnos ahí...para restringir el creciente tráfico de drogas ilícitas en la región, especialmente la cocaína y mariguana...Prácticamente todo norteamericano ha sido tocado personalmente en alguna medida por las drogas. Lo que es notorio es que muy pocos han identificado el origen de sus dificultades: América Latina”.²²

De acuerdo con la versión del Gral. Gorman, los traficantes de droga latinoamericanos “atacan la fibra de nuestra sociedad, nuestra productividad, nuestra ética, nuestra educación de manera más directa y peligrosa que cualquier otra forma de subversión externa que uno pueda imaginarse”.²³

El tráfico de drogas es entonces visualizado como un asunto que amenaza la seguridad nacional de los Estados Unidos; se extrapola la seguridad interna a la seguridad externa con vistas a la integración del problema de las drogas (esfera doméstica y de demanda) a un espectro de mayor y largo alcance, tratado desde un análisis estratégico-militar (esfera externa y de oferta), el cual recurrió a los llamados conflictos de Baja

²¹ Benítez Manaut, Raúl, “Narcotráfico y terrorismo en las relaciones interamericanas”, en Varas, Augusto, (Ed), *Jaque a la Democracia: Orden internacional y violencia política en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990, p. 327.

²² Gorman, Paul, “Illegal Drugs and US Security”, september 18, 1985, President’s Commission on Organized Crime; Report to the President and Attorney General. America’s habit Drug Abuse, Drug Trafficking and Organized Crime, Washington D.C. Appendix G.

²³ *Ibidem*.

Intensidad. Se presencia la militarización abarcativa por parte de los Estados Unidos en su zona de influencia y de seguridad. A partir de esta reflexión, común en Think Tanks académicos y militares, la seguridad estadounidense se mide en términos hemisféricos.²⁴

El primero en declarar al narcotráfico como asunto de seguridad nacional fue Ronald Reagan, el 8 de abril de 1986. Ese año formuló un decreto en materia de seguridad nacional (siglas en inglés NDD) en el que declaró que el narcotráfico era una amenaza para la seguridad nacional. De esta manera ratificó la expansión más rápida de la participación de los militares en el combate al narcotráfico en las fronteras de Estados Unidos y en el extranjero a partir del segundo semestre de 1986²⁵. Respaldando esta decisión, y con una amplia coalición nacional, el Congreso de Estados Unidos, conjuntamente con el Ejecutivo, llevó a cabo desde entonces diversas estrategias para combatir el nuevo problema de seguridad nacional:

- Se desarrolló una legislación antidrogas más dura.
- Se expandieron los presupuestos federales antidroga.
- Se amplió el papel de las fuerzas armadas de Estados Unidos en los esfuerzos para el control de drogas, tanto a nivel doméstico como federal.
- Se desarrollaron programas de interdicción en las fronteras de Estados Unidos y en el exterior.
- Se incrementaron los niveles de asistencia militar de Estados Unidos hacia las naciones productoras y de tránsito de América Latina y el Caribe.²⁶

Para endurecer la política antinarcóticos aún más, la administración Reagan diseñó una herramienta de carácter diplomático para presionar a los países involucrados. Se estableció la certificación en 1986: aquella nación que no cooperase con Estados Unidos para prevenir la producción, el procesamiento o el tráfico de narcóticos se le aplicarían

²⁴ Véase. WOLA, *¿Peligro Inminente? Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y la Guerra contra las Drogas*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Colombia, 1993.

²⁵ *Ibidem*

²⁶ Bagley, Bruce, "After San Antonio", en Bagley, Bruce M. & Walker, William O., *Drug Trafficking Research Update*, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Miami, otoño de 1992, vol.34, no.3, citado en Pérez Aguad, Santiago, *El narcotráfico en la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina 1980-1993*, tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México, 1993, p.48

sanciones comerciales y se le restringiría o eliminaría toda asistencia exterior del gobierno de Estados Unidos.

Puede considerarse que durante la gestión Reagan al incorporar la droga a la agenda de seguridad nacional, aumentó la tolerancia hacia toda clase de excesos cometidos por los encargados de la aplicación de la violencia legítima, es decir, tanto las agencias y departamentos burocrático-militares y el poder presidencial de Estados Unidos. Esto justificado a partir de consideraciones de seguridad nacional, conceptualizada a partir del enfoque de la amenaza externa. Tal eran los argumentos de sectores civiles y militares. En un informe de la *Joint Chiefs of Staff* durante la administración Reagan, se concebía al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional por ser una acción hostil o destructiva desde el interior o el exterior, abierta o encubierta. El narcotráfico es una invasión aérea, anfibia y terrestre contra Estados Unidos.²⁷

Con la administración Reagan, entonces, empiezan a despuntar los siguientes elementos de la guerra contra las drogas dentro de la agenda de seguridad nacional:

- Se da mayor prioridad a los programas coercitivos que tenían que ver con los programas de control fuera de las fronteras de Estados Unidos.
- Washington percibe a los productores y traficantes de drogas latinoamericanos como los agentes que atacan a la sociedad norteamericana de manera más directa que ninguna otra forma de subversión externa.
- Las conexiones utilizadas para movilizar las drogas a lo largo de América Latina y el Caribe constituyen una infraestructura regional, ilegal, transnacional y bien financiada que pone en riesgo los intereses fundamentales de los Estados Unidos, primordialmente a su interior.
- Los traficantes de drogas pueden llegar a tener un papel fundamental en la vida política de sus países y, con ello, poner en jaque la estructura legal misma del Estado-Nación latinoamericano, ocasionando narcocorrupción.
- Los recursos provenientes del narcotráfico pueden llegar a controlar amplios espacios de las instituciones financieras internacionales, creando mayor vulnerabilidad a los mismos.

²⁷ President's Commission on Organized Crime, 1986, p.473, citado en Toro, María Celia, "El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, M. Bruce, *En Busca de la Seguridad Perdida, Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, Siglo XXI, México, 1990 p. 377.

— Los traficantes de drogas han llegado a asociarse con grupos guerrilleros, terroristas y con ello crear un frente común contra a los poderes establecidos, presentando nuevas amenazas a los intereses de Estados Unidos.

El tema de las drogas empezó a ser prioritario para las esferas del poder de Estados Unidos, lo cual se acentuó al fin de la llamada Guerra Fría. “Las amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos están cambiando...nuevas amenazas como el tráfico internacional de drogas y la competencia económica internacional ahora representan el mayor peligro y estas nuevas amenazas requieren políticas de seguridad nacional diferentes a las que usamos en el pasado”.²⁸

Una encuesta de la *American Talk Security* (ATS) identificó al narcotráfico como la mayor amenaza a la seguridad nacional, la cual indicaba cambios importantes respecto a otros temas que fueron prioritarios durante casi 40 años:

Amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos²⁹

AMENAZAS	%
Narcotráfico	84
Armas nucleares del Tercer Mundo	74
Contaminación del medio ambiente	74
Crimen violento	72
Costo de la salud	69
Déficit del presupuesto federal	64
Competencia económica internacional	61
Actividades terroristas	61
Cambios climáticos inducidos	53
Radiación y reactores nucleares	52
Conflictos en Medio Oriente	51
Conflictos en América Central	44
Armas nucleares soviéticas	43
Agresión soviética	24

²⁸ “Americas Talk Security”. *Serial National Surveys of Americans on Public Policy Issues*, Washington D.C., Survey no.13, april 1990, pp.5-7.

²⁹ Citado en Pérez Aguad, Santiago, “El narcotráfico en la política...”, p.58

La lógica de la guerra contra las drogas como amenaza a la seguridad nacional quedó como un legado para la siguiente administración. George Bush continuó promoviendo a nivel de política exterior la guerra contra las drogas *at the source*. Funcionario de larga trayectoria en las agencias de seguridad nacional, fue director de la poderosa CIA y dos veces exvicepresidente con Reagan, contaba con amplia experiencia para lanzar la guerra contra las drogas. Durante su gestión estuvo a cargo del Sistema Nacional de Interdicción Fronteriza de Narcóticos (*National Narcotics Interdiction Border System*); así como de la Fuerza Operativa del Sur de Florida (*South Task Force*), creada en 1982. Así, al nombrar a Richard Cheney como su secretario de Defensa, éste afirmó que la *detección y el combate del tráfico y la producción de drogas ilegales* eran una misión de seguridad nacional de alta prioridad. En tan sólo tres años fiscales (de 1989 a 1992) los fondos disponibles para las actividades militares de Estados Unidos en la lucha antidrogas pasaron de 450 millones de dólares a 1,200 millones. De 1988 a 1991 la asistencia militar a naciones productoras de coca pasó de cinco a 150 millones de dólares.³⁰

Durante la década pasada se promovió el componente militar para enfrentar el problema del narcotráfico. Se instalaron bases militares en varias regiones de Bolivia, Perú y Ecuador. En 1990, por ejemplo, el Comando Sur de los Estados Unidos con sede en Panamá declaró que la lucha antinarcóticos era su prioridad número uno. Además su presupuesto para actividades contra el narcotráfico en el año fiscal de 1991 ascendió a 100 millones de dólares. De la misma forma, el Pentágono instaló una sofisticada red de inteligencia regional, que incluyó satélites, vuelos de reconocimiento y radares en 18 países de la región.³¹

Como parte de la lucha contra las drogas de la administración Bush se realizó la llamada Estrategia Andina, la cual trataba de atacar el problema de las drogas desde sus fuentes, es decir que los mayores esfuerzos presupuestales, logísticos y operativos se orientaron a enfrentar la oferta. Como lo indica el siguiente cuadro:

³⁰ Bagley, Bruce, "After..San Antonio" en Bagley, Bruce y William Walker, Drug Trafficking Research Update, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Miami, otoño 1992, vol. 34, no. 3., p.5.

³¹ WOLA, "¿Peligro inminente? Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos...", p.17.

CUADRO 2. Proporción oferta-demanda en el presupuesto federal de Estados Unidos para el control del narcotráfico

Año	1988	1989	1990	1991	1992
Oferta	70.3%	71.2%	69.9%	67.9%	68.6%
Demanda	25.9%	25.2%	26.0%	28.0%	27.2%
Investigación	3.8%	3.6%	3.5%	4.1%	4.2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

FUENTE: ONDCP Calculado del National Control Budget by Function, *Budget Authority National Drug Control Strategy, Budget Summary*, Casa Blanca, febrero 91, pp. 216-219

Tal estrategia pretendía una reducción sustancial en el suministro de cocaína desde los países de origen, trabajando conjuntamente con ellos para la erradicación de cultivos, procesamiento y envío de coca y sus derivados a los Estados Unidos. La llamada Iniciativa Andina comprendió una entrega de 2.200 millones de dólares en ayuda externa. Se dividió en rubros de 1,100 millones en ayuda económica y 1,040 millones en ayuda militar para los gobiernos de Colombia, Perú y Bolivia. Lo significativo de esta estrategia se concentró en el involucramiento de las Fuerzas Armadas y las agencias antinarcóticos de Estados Unidos. Según la Oficina de Asuntos Latinoamericanos en Washington (*WOLA* por sus siglas en inglés)³², la Iniciativa Andina significó el rompimiento con las políticas anteriores, al ampliar el papel del Departamento de Defensa y de la CIA:

“Numerosas agencias gubernamentales hacen parte de este plan. El Departamento de Estado es el responsable de supervisar los programas de control de narcóticos en países extranjeros. Un equipo nacional, compuesto por representantes de entidades gubernamentales estadounidenses y bajo las órdenes de cada embajador es el encargado de coordinar las actividades antinarcóticos de cada país. La DEA está encargada de apoyar a las autoridades de cada país, a través de sus oficinas permanentes y de las temporales ubicadas en Bolivia, Perú y Ecuador. Además, el Servicio de Aduanas, la Patrulla Fronteriza, el FBI, el Departamento del Tesoro y otras agencias forman parte del esfuerzo antinarcóticos en países andinos”.³³

³² WOLA es la Oficina de Asuntos Latinoamericanos en Washington, creada en 1974 ha dedicado al estudio del militarismo en América Latina desde una perspectiva liberal. Durante varios años WOLA ha analizado diferentes aspectos de la guerra contra las drogas, especialmente lo relacionado con sus efectos para los derechos humanos y sus secuelas en la violencia política en la región andina.

³³ *Ibidem*, p.32.

Según otro informe de éste organismo la región de América Latina concentra la mayor cantidad de recursos de la asistencia militar en actividades contra el narcotráfico. Si bien ha disminuído desde 1992, esta se mantiene en 1998 en el orden de 130 millones de dólares.³⁴

En el caso de México, de 1986 a 1992 se registraron lo mayores porcentajes de ayuda, los cuales se volvieron a incrementar a partir de 1996, como se puede observar en el cuadro siguiente.

CUADRO 3. Asistencia militar antinarcóticos de Estados Unidos a México 1986-1996

Año	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
México	11.8	14.8	14.7	15.2	15.2	19.9	20.6	0.7	0.2	0.4	2.2

FUENTE: USAID Congressional Presentation Documents en *Reluctant Recruits: The U.S. Military and the War on Drugs*, WOLA, Washington 1997, p.43

Otras fuentes indican que la cifra de asistencia militar a México a partir de 1996 y hasta 1998 podría llegar a más de 100 millones de dólares.³⁵

El hecho de incluir al narcotráfico como una amenaza a la Seguridad Nacional, facilitó al gobierno estadounidense involucrarse en la región Latinoamericana en varios niveles de la política interna de algunos países, que alcanzaron a la rama militar, judicial y de diseños de políticas públicas en numerosos sectores. Si bien existen diferencias entre la incidencia más alta: Bolivia, Ecuador y Perú, sorprende el caso de México, el cual tradicionalmente se había mantenido al margen de las políticas de asistencia del Departamento de Estado.

Por otro lado, el fin de la Guerra Fría permitió que a nivel discursivo, y decursivo posteriormente, el tema de la guerra contra las drogas incitara el reordenamiento de varias agencias de seguridad del gobierno estadounidense, las cuales incluyeron al narcotráfico como la nueva dimensión y eje de su escalada injerencista y fiscalizadora en asuntos externos. Esto quedaría como un legado para las siguientes administraciones.

³⁴ WOLA, "Reluctant Recruits: the U.S. Military and the War on Drugs, WOLA, Washington D.C., 1997

³⁵ véase GAO, *U.S.- Mexico Counternarcotics Efforts Face Difficult Challenges*, GAO/NSIAD-98-154, p. 30.

La política de la certificación

“Entendemos sus preocupaciones, pero deben comprender un par de cosas. Es la ley de la tierra, nosotros implantamos la ley de Estados Unidos y lo haremos”

Nicholas Burns, vocero del Departamento de Estado en la administración Clinton, ante la declaración del Comité Jurídico Internacional de la OEA para que investigue la legalidad de la Ley Helms Burton

Entre las necesidades que tenía Washington para enfrentar el problema del narcotráfico estaba integrar a todos los países conectados a la red internacional del narcotráfico, ya sea como productores, distribuidores y consumidores en un esquema de cooperación, que en la mayoría de los casos estaba impuesto desde Washington.

La idea de cooperar era vista como una obligación de los países productores y distribuidores para implementar las medidas más adecuadas para reducir la demanda de narcóticos en Estados Unidos a través de un freno y control de los canales de distribución a nivel internacional.³⁶ Desde este punto de vista, países que no presentaba al narcotráfico como una amenaza directa a su seguridad en términos estrictos, con la política de Washington de la certificación se vieron obligados a integrarse a la política de control y guerra total al narcotráfico diseñada por Estados Unidos. Es decir, se veía como una obligación el contribuir con Estados Unidos en sus esfuerzos. Tal idea fue promovida principalmente por las administraciones de Reagan, Bush y más recientemente la de William Clinton.

En esencia se trata de desvirtuar los términos de la cooperación internacional, ya que la negociación se da a través de la posición e interés del país más poderoso. Como comentan Keohane y Nye en su obra Poder e Interdependencia, “las negociaciones internacionales en términos de cooperación se pueden dar en marcos de asimetría donde los

³⁶ La lógica de la política antidrogas del gobierno estadounidense se ha enfocado a reducir la oferta de drogas al interior de Estados Unidos. Es un credo que reduciendo la oferta estas se encarecerán en las ciudades y calles de Estados Unidos.

intereses del actor más poderoso son los que se sobreponen³⁷. Así, desde 1986 los Estados Unidos en sus esquemas de cooperación internacional en materia de combate a las drogas tomaban en cuenta lo siguiente:

- Fomentar y asistir a otros países a desarrollar programas para erradicar cultivos de narcóticos dentro de sus fronteras
- Incluir cláusulas relacionadas con el control de narcóticos en acuerdos internacionales
- Fomentar entre la Comunidad Bancaria Internacional la inclusión de criterios relativos a narcóticos.
- Explorar, conjuntamente con los gobiernos extranjeros, los medios de controlar e impedir las corrientes monetarias que generan las transacciones de narcóticos.
- Participar en las organizaciones internacionales para el control de los narcóticos y ejecución de las leyes relacionadas con los mismos, a fin de elaborar una mayor cooperación entre todas las naciones donde se producen, transportan o consumen drogas.³⁸

Con la política de la certificación, Estados Unidos ha intentado establecer como una obligación la participación de los demás países en su lucha antinarcóticos, en caso contrario serían sancionados bajo la óptica conservadora de Washington. Como resultado de la imposición de políticas de control de drogas, los gobiernos sobre los que ha caído este tipo de políticas no pueden contemplarse en lógicas de cooperación plena. Como comenta Guadalupe González, la dimensión de la cooperación ha sido desde la precaria hasta la de respuesta mínima, es decir se ha orientado sólo a reducir o evitar, en el mejor de los casos, los costos de no cooperar con Estados Unidos³⁹

La política de la certificación ha sido y es un arma de presión del gobierno estadounidense, específicamente del Congreso, su sustento jurídico se da con base en las leyes de asistencia pública internacional. Bajo la óptica de los congresistas está el supuesto

³⁷ Véase Keohane, Robert y Nye, Joseph, *Poder e Interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, p. 35

³⁸ “*Document on International Drug Control*”, *Cooperation Is key to drug strategy*, USIA, With House, 6 de octubre de 1986.

³⁹ Véase González, Guadalupe, “Elementos Condicionantes de la Cooperación Hemisférica para el Combate del Narcotráfico. Interdependencia y Asimetría”. en Loeza, Soledad, *La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual*, El Colegio de México, México, 1994, p. 320

de que si Estados Unidos brinda los fondos de ayuda a gobiernos extranjeros para combatir al narcotráfico, tienen el derecho de fiscalizar y castigar el mal uso de los recursos. Para comprender su desarrollo describiremos el proceso mediante el cual se dieron las enmiendas en las leyes de asistencia internacional que desembocarían en la aprobación de la certificación.

La certificación es un acto discrecional del Presidente de Estados Unidos, sancionado por el Congreso, mediante el cual, en un pronunciamiento anual, se califican los niveles de participación de gobiernos extranjeros en la lucha contra la producción, manufactura y tráfico de drogas, así como el lavado de dinero producto de aquella actividad⁴⁰. En este sentido, Samuel del Villar comenta que la práctica de la certificación debe entenderse intrínsecamente, como un mecanismo político arbitrario, unilateral de supervisión, enjuiciamiento y penalización supranacional por parte del gobierno estadounidense, en conflicto con la soberanía nacional de los Estados a los que se les aplica⁴¹.

En la práctica la certificación consiste en la supervisión de los programas antinarcóticos de otros países por Estados Unidos a través de informes semestrales o anuales de una investigación sobre:

- El funcionamiento y logros de los programas internos para combatir los eslabones ilícitos de la drogas.
- La manera en que operan los sistemas de seguridad y de procuración de justicia de los países productores y de tránsito de drogas.
- La forma en que otros países han cooperado con Estados Unidos para combatir este problema.

Además de lo anteriormente señalado, la certificación también establece juicios sobre la conducta de otros países para cooperar, dependiendo del juicio que haga el

⁴⁰ Ramírez Apáez, Laura E., *La certificación estadounidense sobre cooperación de los gobiernos en la lucha contra las drogas: su aplicación a México de 1987 a 1990*, tesis para optar por el grado de Licenciada en Relaciones Internacionales, FCPy S, UNAM, México, 1992., p. 33. Se puede consultar la página electrónica del Departamento de Estado para detalles de certificaciones por año. <http://www.state.gov/www/policy>.

⁴¹ Del Villar, Samuel I., "De la narcocertificación y la corrupción a la efectividad y la dignidad" en Bueno, G., y Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos 1987*, Colmex, México, 1988, p. 140

ejecutivo y ratifique el legislativo se aplicarán sanciones financieras o comerciales unilaterales.

El sustento jurídico de la práctica de la certificación se basa en el capítulo VIII de la Ley norteamericana sobre Ayuda Externa de 1961 que en la sección 481 se refiere al control internacional de narcóticos. Dicha legislación sufrió numerosas enmiendas, entre las más importantes están las siguientes:

Ley pública 92-226

Entró en vigor en 1971, enmendó el capítulo VIII y en su sección 481 comenta que “es el sentir del Congreso que la cooperación internacional efectiva es necesaria para poner fin a la producción, tráfico y abuso ilícito de drogas. Por lo que el presidente de los Estados Unidos es autorizado para concluir acuerdos de cooperación con otros países, además agrega que el presidente también estará facultado para suspender la asistencia económica y militar proporcionada bajo esta o alguna otra ley a cualquier país que no haya tomado las medidas pertinentes para prevenir la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y sustancias controladas hacia territorio de los Estados Unidos.”⁴²

Ley Pública 93-189

Esta enmienda adicionó que: 1) El presidente debía transmitir a la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado un reporte que especificará la manera en que se utilizarían los fondos para el control internacional de narcóticos, así como un reporte semestral donde se detallará una evaluación de las operaciones para alcanzar dichos objetivos.⁴³

Ley pública 93-618

Establecida en 1975 su sección 606 argumentaba que el presidente debía transmitir un reporte al Congreso por lo menos una vez al año fiscal, enlistando a los países en fueron producidas, procesadas o transportadas hacia Estados Unidos drogas ilícitas, el cual

⁴² Ley Pública 92-226, sección 481, p.24, citado en Ramírez Apáez, Laura E., “*La certificación estadounidense...*”, pp. 41-43

⁴³ *Ibidem*

también incluiría un reporte sobre las medidas tomadas por aquellos países para prevenir dichas actividades.

Ley pública 94-329

Empieza a condicionar los fondos de Estados Unidos a otros países por medio de la certificación presidencial, ya que establece la discrecionalidad del presidente para otorgar o no fondos de ayuda a los países que cooperara con Estados Unidos.

Ley pública 98-164

Establecida en 1983 ya presenta más evolución en la política de certificación. En el inciso a de la sección 1003 aclara que:

- todos los países signatarios de la Convención de Drogas de 1961 tienen la responsabilidad de limitar el cultivo, la producción, la venta y distribución de drogas ilícitas.
- La comunidad internacional debe asistir a aquellos países que requieran ayuda para el cumplimiento de estas ayudas primarias.
- Los programas de Control Internacional de narcóticos deben incluir como una prioridad, la progresiva eliminación del cultivo ilícito de cosechas de las que son derivadas las drogas, y deben incluir también la supresión de la manufactura y tráfico ilícito de estas.
- La cooperación internacional efectiva es necesaria para controlar el cultivo, la producción, el comercio y el abuso ilícito de las drogas y sustancias Psicotrópicas⁴⁴.

Ley pública 99-83

En el título VI denominado Control Internacional de Narcóticos se establecen nuevos requisitos que debe llenar el informe del presidente al Congreso, además el presidente debe suspender la asistencia estadounidense a los países que den refugio a los traficantes de drogas ilegales y a los que no tomen las medidas necesarias para detener el procesamiento de drogas en su territorio.

⁴⁴ Ley pública 87-195, sección 1003 citado en *Ibidem*, p.54

Ley pública 99-570

Establecida en 1986 introdujo importantes cambios tanto en la política interna como en la internacional en un intento por enfrentar el abuso de las drogas. Como comenta Samuel del Villar “ se elabora la ley contra el abuso de drogas, la cual consta de 15 títulos, 39 subcapítulos y 307 secciones que establecen, añaden y reforman una infinidad de disposiciones legislativas que van desde la triplicación de los delitos federales hasta el sistema de control de drogas en los bosques federales”.⁴⁵

Algo innovador en esta legislación es que se enfatiza también el problema del consumo interno mediante medidas de rehabilitación, sin embargo los fondos destinados a tales objetivos fueron muy reducidos en comparación con las medidas para frenar la oferta. Por ejemplo, al introducir Reagan el presupuesto fiscal para el año 1988, cortó mil millones de dólares para el control de drogas, eliminando 225 millones asignados a los Estados y municipios para el control de las mismas, disminuyendo por la mitad el rubro destinado a tratamientos y dejando sólo 100 y 500 millones de la partida de los Estados para la educación.⁴⁶

Elementos importantes de esta legislación son la naturaleza de las sanciones impuestas a la no-cooperación: suspensión del Sistema Generalizado de Preferencias para los países altamente involucrados en el problema, así como la imposición de tarifas adicionales a sus productos de exportación y de restricciones a la aviación; además se institucionalizó una política más elaborada y organizada de imponer a otros Estados lineamientos en torno a la política que deben seguir en la lucha contra la producción, manufactura y tráfico de drogas, así como el lavado de dinero.⁴⁷

Enmiendas a las Leyes públicas 99-570 y 100-690

Estas enmiendas introducidas en 1986 y 1988 son las que están más conectadas con la actual política de la certificación. En la de 1986 se establece que: Para promover la cooperación internacional en el combate al tráfico internacional de drogas, será política de

⁴⁵ Del Villar, Samuel, “*De la narcocertificación...*”, p. 141

⁴⁶ Barajas de la Vega, María del Rosario, “La certificación estadounidense a las acciones internacionales contra el narcotráfico. Un proceso contradictorio y de dudosos resultados” en Meyer, Lorenzo (com.) *México-Estados Unidos 1988-1989*, Colmex, México, 1990, p. 86

⁴⁷ Ramírez Apáez, Laura E., *La certificación estadounidense...*, p. 60.

Estados Unidos utilizar su voz y voto en los bancos multilaterales de desarrollo y la implantación en los países involucrados en un grado importante en la producción de drogas de programas para la reducción y la eventual erradicación de drogas.⁴⁸ También se agrega que el reporte presidencial deberá ser enviado al Congreso el 1o de marzo de cada año, el cual deberá incluir un reporte sobre el alcance de la cooperación de diferentes países con Estados Unidos para extraditar y perseguir a traficantes de drogas. En caso de que algún país sea descertificado, éste quedará excluido de la asistencia para el combate a las drogas por parte del gobierno de Estados Unidos. También se introduce el término país involucrado en grado importante en el tráfico de drogas, que la subsección K 5 define de la siguiente manera:

“Es una fuente importante de drogas ilícitas que afectan de manera significativa a los Estados Unidos. Es un país a través del cual sumas significativas de dinero son lavadas con conocimiento o complicidad del gobierno”.⁴⁹

Respecto a la enmienda de 1988 (100-690) se agrega que el Secretario de Estado y el Congreso deben determinar cada año fiscal qué países serán considerados países involucrados en grado importante en el tránsito de drogas, pues de esta determinación depende la política que Estados Unidos adoptará frente a ellos.

De acuerdo con dicha Ley las responsabilidades quedan compartimentalizadas en las diferentes instancias burocráticas. Así, el Ejecutivo a través de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos del Departamento de Estado, debe entregar cada 1o de marzo al presidente de la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado, su reporte sobre cooperación y el nivel de acciones que hayan tomado los gobiernos considerados como importantes en las cadenas del narcotráfico. El reporte debe incluir:

1. Descripción de las políticas adoptadas, acuerdos concluidos y programas implementados por el Departamento de Estado, incluyendo los fondos bilaterales y multilaterales, representaciones del gobierno de Estados Unidos en Organizaciones Internacionales.
2. Descripción de las actividades de los Estados Unidos en Instituciones Financieras Internacionales para combatir las drogas.

⁴⁸ Ley Pública 99-570 sección 2070 que enmienda a la sección 481(A) de la Ley de 1961 citado en *Ibidem*, p.61

⁴⁹ *Ibidem*, p. 61

3. Identificación de aquellos países que son fuente importante, directa o indirectamente, de drogas ilícitas que afectan significativamente a Estados Unidos.
4. Para cada país que sea mencionado, según lo establecido en el punto anterior, el reporte debe incluir:
 - a) Un reporte detallado del status de drogas ilícitas y sustancias controladas que sean cultivadas, procesadas y transportadas en su territorio, así como los cambios importantes en estas condiciones como el aumento o distribución del cultivo, manufactura o tráfico de drogas.
 - b) Una descripción de la ayuda estadounidense que dicho país reciba con un análisis del impacto del suministro que esta ayuda ha tenido o se espera que tenga en la solución del problema.
 - c) Una descripción de los problemas adoptados por este país para la eliminación progresiva del cultivo de estas sustancias, y una discusión de la adecuación de las medidas legales tomadas y los resultados logrados de acuerdo a estos programas.
 - d) Una discusión sobre el grado en que ese país ha cooperado con los esfuerzos estadounidenses de control de drogas en relación con la extradición y persecución de traficantes y los acuerdos relacionados con la extradición.
5. Descripción del involucramiento de cualquier gobierno extranjero, incluyendo:
 - a) El involucramiento directo o indirecto del gobierno o algún funcionario en los ilícitos relacionados con las drogas.
 - b) Cualquier otra actividad del gobierno que facilite el tráfico de drogas.
6. Comentarios y recomendaciones específicas de las agencias encargadas de combatir el problema de las drogas con respecto al grado en el que los países enlistados en el reporte han cooperado con estas agencias en el año fiscal anterior.⁵⁰

Junto con este reporte, el Departamento de Estado debe entregar la lista de países involucrados en grado importante, estos serán aquellos que: produzcan cinco toneladas métricas o más de opio y sus derivados durante un año fiscal, o que produzcan 500 toneladas métricas de cocaína o marihuana.

El término de país involucrado en grado importante significa que un país: constituya una fuente importante de drogas que afectan a Estados Unidos; 2) a través de su territorio se transporten drogas; y 3) que sea un país donde se laven sumas significativas de dinero.

Algunos países que estén involucrados en grado importante pueden ser certificados con base en:

- Cooperación plena y buena relación en el tema de las drogas.
- Por vital interés de Estados Unidos. Se menciona que la certificación también puede estar sujeta a que los países involucrados en grado importante tienen que establecer

⁵⁰ Ley Pública 100-690 sección 481 e citado en *Ibidem*, p. 63

acuerdos bilaterales con Estados Unidos para enfrentar el asunto de las drogas, así el gobierno del Estado debe estar dispuesto a realizar actividades específicas para:

- a) Reducir en su territorio la producción, consumo, y tráfico de drogas.
- b) Incrementar la interdicción de drogas
- c) Incrementar la identificación y eliminación del tráfico de sustancias para la producción ilegal de drogas.
- d) Incrementar la cooperación con oficiales de Estados Unidos que luchan contra las drogas.
- e) Incrementar los tratados de extradición, y de asistencia legal para combatir el lavado de dinero.

La política de la certificación se ha calificado de intervencionista por imponer a otros países criterios de fiscalización como los siguientes:

- Impone a países una evaluación sobre sus acciones para reducir el narcotráfico.
- Si el gobierno en cuestión ha emprendido medidas legales para enfrentar al narcotráfico.
- Si el gobierno ha emprendido medidas legales para enfrentar el lavado de dinero, apoyándose en algún sentido con la asistencia de Estados Unidos en sus instancias respectivas.
- Que el gobierno haya emprendido acciones para reducir la corrupción pública que facilita las actividades relacionadas con el narcotráfico.
- Si el gobierno ha investigado los casos en que algún miembro de cualquier agencia de Estados Unidos haya sido objeto de la violencia en el país respectivo.
- Si el gobierno ha realizado cambios en su sistema legal para permitir que los agentes de Estados Unidos puedan circular libremente en su territorio.

La legislación de 1986 y 88 establecen otro tipo de certificación, la otorgada por interés nacional. Para que se otorgue se deben cumplir los siguientes requisitos:

Una descripción amplia y completa de los intereses nacionales vitales que estarían en riesgo si la asistencia a ese país fuera cortada y la asistencia de bancos multilaterales de desarrollo no fuera otorgada al mismo.

Una declaración sopesando el riesgo descrito anteriormente contra los riesgos que pudieran afectar los intereses nacionales de Estados Unidos por el hecho de que tal país no está cooperando plenamente en el combate de las drogas.⁵¹

En el proceso de certificación figuran dos instancias: el Ejecutivo y el Congreso de Estados Unidos, es un *típico proceso del sistema político norteamericano*.⁵² Lo significativo del mismo esta en la forma en que el Congreso realiza las consultas para emitir su juicio, ya que el reporte anual del ejecutivo tiene que pasar una serie de consultas que el Congreso tiene que realizar con los representantes que el Presidente designa: el Asistente del Secretario de Estado para el Control Internacional de Narcóticos; el Representante del Departamento de Salud y Servicios Humanos; Representante del Departamento del Tesoro, del Departamento de Justicia, del Departamento de Justicia, del Departamento de Defensa y de la Agencia para el Desarrollo Internacional. En las consultas por el lado del Congreso pueden participar miembros del Comité de Relaciones Exteriores del Senado y miembros del Comité de Asuntos Externos de la Cámara de Representantes. Ambas instancias pueden descertificar a algún país dependiendo del resultado de las consultas y la votación al interior del Congreso; aunque en última instancia el poder del ejecutivo es la que más influye, ya que cuenta con varios mecanismos de presión, que van desde las influencias directas hasta el poder de veto.⁵³

El manejo de la política de la certificación, ha respondido al interés de Estados Unidos de asegurar que la mayor parte de los países conectados a la red internacional del narcotráfico se mantengan bajo la fiscalización, evaluación y control de la política antinarcóticos del gobierno de Estados Unidos, y sus agencias. También se puede considerar que dicha política ha tenido sesgos en su orientación, ya que al otorgar la certificación por cooperación plena e interés nacional han estado en juego intereses más allá de la rigurosidad de los requisitos establecidos en las legislaciones respectivas.

⁵¹ *Ibidem*, p.70.

⁵² En este caso los modelos de causalidad interna, específicamente el de sistema político, es coadyuvante en la explicación de la política exterior de Estados Unidos. Cfr: Wasterfield, Bradford, *Aproximaciones...*, pp. 20-35.

⁵³ En el caso de México, tanto el Senado como la Cámara de Representantes han emitido pronunciamientos negativos sobre el desempeño de México en el combate al narcotráfico, esto último se ha incrementado desde 1994.

El hecho de certificar a un país por interés nacional es un indicador que en algunos casos certificar a un país tiene más relación con un interés nacional estadounidense demasiado ambiguo; por ejemplo, al certificar a México durante todo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, los intereses por negociar el Tratado de Libre Comercio fueron los que más pesaron sobre si México tenía éxito o no en el combate al narcotráfico.

Cuando Washington decide descertificar a algún país, este puede sufrir sanciones de tipo diplomático, financiero y comercial:

- Se retiene del 50% al 100% el total de los fondos de asistencia para la lucha antinarcóticos;
- Se instruye a los Directores Ejecutivos de Estados Unidos de los Bancos Internacionales de Desarrollo a vetar cualquier préstamo al país descertificado.
- Se suspende las cuotas azucareras a los países descertificados.

Paralelamente a estas sanciones, y sobre la base de las enmiendas de 1986, a discreción del Ejecutivo de Estados Unidos, 1. negar al país descertificado un tratamiento arancelario preferente el Sistema Generalizado de Preferencias; 2. Aplicar cuotas aduaneras adicionales a los productos del país descertificado y, 3. Suspensión de vuelos comerciales a las aerolíneas del país descertificado. En algunos casos se puede presentar que la afectación puede llevar a que el gobierno de Estados Unidos haga advertencias a sus ciudadanos para evitar viajar a estos países y realizar revisiones minuciosas a los ciudadanos de los mismos en los Estados Unidos.

Dentro de dicha política, México es considerado país certificable año con año. Un alto porcentaje de la marihuana, heroína y cocaína, así como otras sustancias controladas son producidas o transitan por el territorio nacional hacia Estados Unidos. Las cifras han variado, registrándose datos ya significativos desde mediados de la década de los 80s. Si tomamos en cuenta que los países acreedores a dicha política de la certificación son aquellos que: a) Producen 500 toneladas métricas de marihuana o más, b) Producen 5 toneladas métricas de opio, c) Una cantidad considerable de cocaína es producida o transita por su territorio y d) se lavan una gran cantidad de dólares, México es considerado como un país altamente involucrado en la cadena internacional del narcotráfico. Además de estos

elementos, las disposiciones contenidas en la sección 2013 de la Ley Pública 99-570 de 1986 también tienen que ver con México, ya que las sanciones se aplicarían a los países que:

- Fomenten o faciliten la producción o distribución de drogas.
- Estados en los que cualquier alto funcionario del gobierno participe, fomente o facilite la producción y/o distribución de drogas.
- En los que algún miembro de alguna agencia de Estados Unidos involucrado en actividades contra la droga a partir de enero de 1985, haya sido víctima de la violencia, o amenaza de violencia infligida por o en complicidad de cualquier cuerpo policiaco de ese país.
- Países que no presten cooperación razonable a las actividades legales de cuerpos oficiales de acción antidrogas de los Estados Unidos, incluyendo negar a tales agentes su participación en la interdicción del contrabando dentro del espacio aéreo del país de que se trate.⁵⁴

Como se observa, la práctica de la certificación ha provocado una intervención directa en la forma en que México trata de enfrentar el problema de las drogas, en la práctica ha conducido a que “el Estado mexicano haya perdido substancialmente su autonomía y su soberanía en materia de política antinarcoóticos, cediendo sus poderes respectivos al gobierno de Estados Unidos. Dado que el grueso del aparato de seguridad y de procuración de justicia mexicano está comprometido en ella, el menoscabo de la soberanía afecta la esencia misma del Estado: la capacidad para determinar sobre la organización y el manejo del monopolio legítimo sobre la coerción física”.⁵⁵

En este sentido, cabe agregar que México ha sido sometido desde mediados de la década de los 80s a una política de fiscalización de las actividades enfocadas al control del narcotráfico. Sin embargo, las medidas enfocadas a la fiscalización de dichas actividades también han sido afectadas por el sistema tan complicado de elaboración e instrumentación de la política antinarcoóticos de los Estados Unidos, así como del ambiente político de contextos y coyunturas políticas específicas a dicho país. De esta manera, líneas de

⁵⁴ Ley Pública 99-570 sección 2013, Ramírez Apáez, Laura, *La certificación...*, p. 72.

⁵⁵ Del Villar, Samuel, *De la certificación...*, p. 155.

orientación política pueden variar de una agencia a otra y de Departamento a Departamento; así como de quién estará controlando las respectivas instancias del Congreso de Estados Unidos, republicanos o demócratas.⁵⁶ Con estos argumentos se analizará posteriormente el caso de México en la certificación de Estados Unidos. En el tercer apartado del capítulo V sobre acciones unilaterales de EU.

La extraterritorialidad de las Leyes de Estados Unidos

El comportamiento internacional de Estados Unidos ha estado determinado en la mayoría de la veces por una postura pragmática, la cual trata de velar por el aseguramiento de los intereses de Estados Unidos. Así, no es de extrañar las pretensiones de la gran potencia de ampliar la esfera de influencia de su marco jurídico de aplicación de su justicia.

En el tema que nos atañe, algo significativo ocurrió el 14 de agosto de 1991: un informe filtrado a través del Washington Post describía el contenido de un memorándum redactado dos años antes por William Barr -el último procurador general de Justicia de Estados Unidos designado por la administración Bush- el cual afirmaba que el Poder Ejecutivo, al igual que el Procurador General de Justicia, cuentan con el poder constitucional inherente para ordenar la captura de fugitivos en el extranjero, aún cuando sean violados el derecho internacional y las disposiciones de la carta de las Naciones Unidas.⁵⁷

De acuerdo con esta óptica, los administradores de justicia del gobierno de Estados Unidos pueden justificar la violación del derecho internacional cuando existan serias amenazas a la seguridad interna de Estados Unidos provenientes de grupos terroristas

⁵⁶ En los inicios de la política de la certificación la postura de algunos senadores conservadores fue la de negar la certificación a México, como Jesy Helms, W. Kerry y Pete Wilson, los cuales argumentaban los altos índices de corrupción de los cuerpos policíacos y funcionarios públicos mexicanos encargados del combate a las drogas. Cabe agregar que su postura es una constante hasta nuestros días, así como la de Diane Feinstein, senadora por California y Charles Grasley, líder del Caucus sobre Narcóticos del 105 Congress.

⁵⁷ "Bush, autorizado para violar el derecho internacional en busca de fugitivos", *La Jornada*, México D.F., 15 de agosto de 1991, Pp. 1,40.

internacionales y traficantes de narcóticos.⁵⁸ En 1980 la oficina de asesoría legal del Departamento de Justicia había expresado una opinión semejante: los secuestros por parte de Estados Unidos en el extranjero son legales. En Washington, durante el renacimiento neoconservador,⁵⁹ este tipo de acciones se justificaron con base en el interés de Estados Unidos de conservar se seguridad interna; además también se argumentaba que en algunos países no existía la disponibilidad para cooperar con Estados Unidos con el fin de arrestar a ciudadanos extranjeros que hubieran cometido algún delito en Estados Unidos y que se hubieran refugiado en sus países de origen: “Desafortunadamente, algunos gobiernos extranjeros no han dado pasos efectivos para proteger a Estados Unidos [...] y algunos actúan en complicidad con estos grupos. De tal manera, el cumplimiento extraterritorial de las leyes de Estados Unidos se está haciendo cada vez más importante para la capacidad de la nación de proteger a sus propios intereses nacionales vitales”.⁶⁰

Debido a esto en 1985 la Enmienda Bennet autorizó al personal de sus fuerzas armadas a aplicar las leyes antidrogas fuera de Estados Unidos. Un año después el Anti-Drug Abuse Act of 1986 permitía a agentes del gobierno de Estados Unidos llevar a cabo arrestos e involucrarse en operativos antidroga en el extranjero.

En el caso de México el secuestro del Dr. Manuel Álvarez Macháin fue el que más representó las intenciones Estados Unidos de impulsar su nueva jurisdiccionalidad. El 30 de enero de 1990, se dictó una acusación que inculpaba a veintidós personas, entre ellos el Dr. Macháin, de delitos relacionados con la tortura y asesinato de Camarena. La DEA dio su consentimiento para el secuestro, orden que fue aprobada en los más altos niveles de la agencia antinarcóticos y la oficina de William Barr, Procurador General de los Estados Unidos. En la lectura de los jueces de la Suprema Corte su premisa se fundamentaba en que todo acto no importa que tan ilegal sea que no se prohíbe explícitamente por un tratado es permisible.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 83.

⁵⁹ No es casualidad que dicho distamen fuera aprobado por una Suprema Corte cuyo presidente, William Rehnquist, era el Procurador de Justicia en 1989 cuando William Barr, entonces suprocurador y también Procurador posteriormente, redactó el memorándum sobre la extraterritorialidad de las leyes de Estados Unidos y su jurisdiccionalidad hemisférica. Ambos personajes se caracterizaron por impulsar un conservadurismo de línea dura. Los presidentes Reagan y Bush designaron durante su mandato al 70% de los jueces en las Cortes Federales, incluyendo también a cinco magistrados de la Suprema Corte.

⁶⁰ “Bush, autorizado...”

ESTE LIBRO NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA



Capítulo
tres

**Narcotráfico
en México**

Antecedentes históricos

Principios de siglo

El narcotráfico en México ha estado relacionado directamente a lo que ha ocurrido en el contexto internacional. Desde la conferencia de Shangai de 1909 y de la Convención Internacional del Opio de la Haya (1911-1912), el cual decretó la prohibición de la comercialización, manufactura y consumo del opio y posteriormente de la morfina, cocaína y mariguana, nuestro país empezó a englobarse en el llamado régimen prohibicionista.

De acuerdo con William Walker, debido a la cercanía geográfica y su importancia como origen de las principales drogas, Latinoamérica se convirtió en un blanco importante para las políticas antidrogas de Estados Unidos.¹ En esta lógica, varios países de América Latina fueron reacios a principios de siglo a implementar la lógica prohibicionista en sus territorios. Sólo México fue uno de los pocos países que desde un principio aceptaron el régimen prohibicionista. Esto fue así, aunque no existen evidencias al respecto, debido a la necesidad de los distintos regímenes surgidos de la revolución mexicana por legitimarse vis a vis los Estados Unidos.

Las políticas prohibicionistas impulsadas en Estados Unidos favorecieron que nuevos y/o tradicionales centros de producción de drogas llenaran los espacios de la producción ilegal-local en ese país. El efecto para México fue el desarrollo de un mercado clandestino en germen. Como comenta Celia Toro, “la mariguana no era algo nuevo o desconocido, ya que era producida y exportada a los Estados Unidos desde el siglo XIX”.² Incluso México importaba grandes cantidades de opio, las cuales en el periodo que va de 1888 a 1911 oscilaban entre ochocientas y cerca de doce toneladas.³ Asimismo los vinos con coca y los cigarrillos de mariguana formaban parte de los productos que se ofrecían normalmente en las farmacias. Paralelo al marcado de la mariguana, también en México

¹ Walker O., William, *Drug Control in the Americas*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1981, pp. 16-20.

² Toro, María Celia, *Mexico Wars on Drugs, Causes and Consequences*, Lynne Rienner Pub, Estados Unidos 1995, p. 7.

³ Comercio Exterior de México 1877-1911. Estadísticas Económicas del Porfiriato, México, El Colegio de México, 1960, p. 214; Diario Oficial, 30 de enero de 1992, citado en Astorga Luis, *El Siglo de las ...*, p. 15.

empezó a crecer uno para el opio, ya que en Sinaloa y Sonora una comunidad china en constante ascenso que tradicionalmente era consumidora de opio propició, conjuntamente con el prohibicionismo en Estados Unidos, el crecimiento de la comercialización de opio a ese país(ya sea en triangulaciones desde Asia o directamente exportado de México). La participación de México en el total de las importaciones de opio de Estados Unidos a comienzos de siglo no eran alarmantes, sólo llegaban a 15%. Durante los 20s y los 30s la mayor cantidad provenía de Italia, Francia y el Medio Oriente.

El problema de la desestabilización causado por el narcotráfico ya era una preocupación de los primeros regímenes surgidos de la Revolución Mexicana, por ejemplo la decisión del presidente Venustiano Carranza de prohibir la comercialización del opio fue ignorada por Esteban Cantú, gobernador de Baja California, el cual se convirtió en un activo organizador del tráfico. En ese contexto prohibicionista, las autoridades de Estados Unidos actuaban unilateralmente para perseguir a criminales más allá de sus fronteras, por tal motivo la decisión de Carranza también tenía el motivo de frenar las incursiones de Estados Unidos hacia México en busca de criminales vinculados a las redes del tráfico de drogas hacia Estados Unidos provenientes de México.

Los años veinte, la expansión del prohibicionismo

Para 1920 el gobierno mexicano establece disposiciones sobre el cultivo y comercio de drogas. El 8 de enero de 1925, el presidente Calles expide un decreto que fija las bases sobre las cuales se permitía la importación de opio, morfina, cocaína, etc. “queda estrictamente prohibida la importación de opio preparado para fumar, de marihuana en cualquiera de sus formas y de heroína, sus sales y derivados; asimismo se proveían gratificaciones a cargo del tesoro público para quienes denuncien contrabandos de las sustancias prohibidas. En 1926, la prohibición iniciada con la marihuana abarcaría también a la adormidera”.⁴ Con esas disposiciones todos los comerciantes y consumidores de sustancias que hasta entonces tenían un arraigo tradicional empiezan a ser catalogados como criminales. Es curioso notar como se da una transformación de códigos de conducta

⁴ Astorga, Luis, *El Siglo....*, p. 28.

que transitan del mero control de un fármaco a uno donde tanto el vendedor como el consumidor son sujetos de acción penal.⁵

En 1931 México prohibió las exportaciones de marihuana y heroína, firmando además el Convenio de Ginebra, el cual instaba a controlar el problema de las drogas en el lugar donde se originaba su producción, limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes.

La producción de las principales drogas en México se concentró desde sus inicios en los estados fronterizos: Baja California, Sinaloa, Sonora y Durango. Como se comentó líneas arriba, las actividades vinculadas al narcotráfico se asociaban siempre con grupos que monopolizaban esta actividad como Esteban Cantú y algunos políticos y funcionarios policiacos encargados de enfrentar el problema. Por ejemplo, en 1931 Carlos Riva Palacio, secretario de gobernación, había sido acusado de tener vínculos con operaciones de contrabando de drogas.⁶

En México, como en Estados Unidos, para el momento en que empieza a entrar el prohibicionismo ya existían intereses creados alrededor de la producción y comercialización de las principales drogas: campesinos, boticarios, comerciantes y políticos ya estaban insertados en las redes de estos productos. En México el caso de los boticarios fue típico. En las boticas se podían encontrar drogas como cualquier otro medicamento, algunos boticarios se dedicaron por completo al negocio hasta lograr grandes fortunas. Así, según un periodista de 1937, hubo algunos boticarios que para asegurarse el éxito se metieron a la política.⁷

⁵ En México, el código penal de 1931 establece como delitos de carácter federal el tráfico de drogas y la toxicomanía. Para los vendedores se establecen penas de seis meses a siete años de prisión y multas de cincuenta a cinco mil pesos. En octubre del mismo año entra en vigor el Reglamento Federal de Toxicomanía en el cual es clasificado el toxicómano como aquella persona que sin fines terapéuticos sea usuario habitual de drogas señaladas el código penal. citado en Astorga, Luis, *Ibidem*.p. 42.

⁶ Crf. William O. Walker,, *Drug Control*., pp. 79-80..

⁷ El nombre del periodista era Salvador Martínez y publicó diversos artículos sobre el tráfico de drogas en el Universal Gráfico en sus ediciones de noviembre y diciembre de 1937, citado en Astorga, Luis, *El Siglo.....*, p. 41.

Años cuarenta las contradicciones de la política antinarcóticos

En los años 40s el problema del narcotráfico en México entró en una fase muy peculiar, ya que el gobierno de México tenía contemplado la posibilidad de salir de la estructura prohibicionista marcada por la estrategia de Estados Unidos. Específicamente la propuesta se dio entre los años de 1938-1939. El Estado mexicano contempló la creación de un monopolio estatal para vender y distribuir drogas, pero dicha propuesta se encontró con el posible embargo de Estados Unidos a todos los embarques de drogas medicinales hacia México.⁸

Contradictoriamente a esas presiones, Estados Unidos al entrar en la Segunda Guerra Mundial, no vaciló en promover el cultivo de cáñamo índico (mariguana), derivados del opio y la hoja de coca para cubrir sus necesidades bélicas. Países del Medio Oriente y América; independientemente de la producción local en Estados Unidos, se convirtieron en grandes proveedores.

Durante los años 40s el noroeste, especialmente el estado de Sinaloa, se consolidó como el mayor cultivador de adormidera y tráfico de opio. En Sonora, las márgenes del ríos Yaqui y Mayo y en las zonas de Altar y Esperanza fueron también importantes centros productores, al igual que las sierras de Chihuahua y Durango.⁹ Según datos de la PGR, las áreas destruidas con sembradíos de drogas sobrepasaron las 100 hectáreas en sólo un municipio sinaloense.¹⁰

La producción de opio y sus derivados; así como de mariguana creció desmesuradamente en México durante la Segunda Guerra Mundial. Para 1943 dicha droga se había convertido en el principal cultivo comercial de Sinaloa. Tal factor llevó a las autoridades de Estados Unidos a cambiar el enfoque: de alentar la producción pasaron a motivar la restricción, e incluso, como comenta Richard B. Craig, las autoridades de

⁸ Toro, María, *Mexico Wars on...*, p. 11.

⁹ Astorga, Luis, *El Siglo de...*, p. 61.

¹⁰ *Ibidem*.

Estados Unidos discutieron la posibilidad de llevar a cabo operaciones de inspección en la frontera en busca de estupefacientes.¹¹

Otro factor del crecimiento del tráfico de heroína y la mariguana en México fue el rompimiento de las rutas tradicionales de comercialización de heroína hacia Estados Unidos y el incremento en el número de consumidores en ese país. Contribuyendo la posición geoestratégica de México y las características geográficas de México propicias para el cultivo de mariguana y heroína. Por una parte, México tiene una frontera de 2,000 km. con Estados Unidos, donde las características de los estados del noroeste y del norte mexicano permiten la producción a gran escala de mariguana y heroína, y que por las características del terreno han permitido el paso de grandes cantidades de contrabando, incluyendo los narcóticos.

En 1940 México también fue ataque de figuras públicas de relevancia en Estados Unidos, por los altos niveles de producción de drogas. En el verano de 1944, el Congreso de Estados Unidos aprobó la moción del representante Walter H. Judd, ex-misionero médico en China, en la que se solicitaba al presidente que demandara acciones concretas contra México para limitar la producción de drogas, el comisionado Ansliger declaró: “debe continuar la lucha contra los bribones que están tratando de convertir aquel país en una fuente de suministros de drogas”.¹²

La primera gran campaña realizada en México para combatir al narcotráfico se realizó en 1948, trató de englobar a la totalidad del territorio nacional e incluir a varias ramas de los sistemas policiacos. Su peculiaridad consistió en que por primera vez se integró al Ejército mexicano a las tareas de erradicación.

La campaña de 1948, además de la participación de los militares, incluyó la extensión de los programas de erradicación a otros estados donde tradicionalmente no se producía droga. Al final de 1950 los soldados destruyeron mariguana y opio en Baja California, Durango, Jalisco, Morelos, Sinaloa, Sonora, y Yucatán.¹³

¹¹ Craig B., Richrad, “La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales”, en González, Guadalupe y Marta Tienda, *Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos*, FCE, México, 1989, p. 99.

¹² The Wall Street Journal, 18/11/1944; Novedades, 29/12/1944, citado en Astorga, Luis, *El Siglo de las...* Op. cit., p. 60.

¹³ Craig, Richard, “La política antidrogas de...” p. 72.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial la hegemonía de Estados Unidos eran indiscutibles. La ONU, a través de la Comisión de Narcóticos, se convirtieron en el foro desde el cual los Estados Unidos impondrían, vigilarían y administrarían lo que ya empezaba a delinearse como una geopolítica de las drogas.¹⁴ Las presiones y críticas de funcionarios de Estados Unidos empezaron a ser constantes. En 1947 el subsecretario de Aduanas de Estados Unidos, John Buckley, señalaba que los contrabandistas mexicanos usaban aviones para transportar opio. A su vez la prensa estadounidense anunciaba que autoridades de Estados Unidos darían pronto a conocer nombres de altas personalidades políticas, comerciantes, restaurantes, etc. residentes en Sinaloa, Baja California y Sonora vinculadas con el tráfico de drogas. En ese tiempo Harry Anslinger declaraba ante la Comisión de narcóticos de la ONU que México era el principal proveedor de opio para su país y que muchos funcionarios de México estaban vinculados a las drogas.¹⁵

Los años sesenta y las fricciones con Estados Unidos

En los años 60s la necesidad creciente de marihuana y heroína en Estados Unidos, como resultado de un consumo acelerado, generó un aumento de la demanda. El consumo habitual de sustancias alteradoras del ánimo se convirtió en una de las nuevas manifestaciones de la juventud de clase media. México pasó a ser una de los grandes abastecedores de marihuana. Por ejemplo en 1962 solamente 4% de los adultos en el rango de edad de 18 a 25 años eran consumidores de marihuana, para 1967 ese porcentaje se había incrementado a 13%.¹⁶ Para el caso de México sólo algunas evidencias reportaban la existencia de alrededor de 10, 000 adictos a la heroína y el opio.

¹⁴ En la geopolítica tradicional, los Estados Unidos dimensionan al mundo bajo el esquema de zonas de seguridad, donde las consideraciones cartográficas son elementales. Con la inclusión de las drogas como un problema de carácter global, Estados Unidos lo integró como un tema de seguridad nacional, por ello la focalización del problema en toda su magnitud se relacionó directamente con una reflexión geopolítica del problema. Es decir, en que escala los diferentes países productores, de tránsito y consumidores debían ser catalogados según zonas geográficas dentro de los espacios vitales para la seguridad de Estados Unidos véase. Griffith L., Ivelaw, "From Cold War Geopolitics to Post Cold War Geonarcotics", *International Journal*, vol. XLIX, no. 1 winter 1993-4, pp. 1-36.

¹⁵ Astorga, Luis, *El Siglo...*, p. 69.

¹⁶ Blanken, Ann J. "Cambios en los patrones de Abuso de Drogas en Estados Unidos", en González, Guadalupe y Martha Tienda, *Retos de las ...*, p. 23.

A principios de los años 60s se estimaban en 300 las pistas clandestinas para el tráfico de heroína en el norte de México. La mayoría de los traficantes de narcóticos se encontraban en los alrededores de La Paz, Baja California, Sinaloa, Durango y Sonora. Para ese momento los cultivos de exportación empezaron a experimentar una fase de consolidación. En 1962, vísperas del viaje del presidente John Kennedy a México, un grupo de funcionarios estadounidenses hicieron declaraciones a un Subcomité del Senado de Estados Unidos para investigar el tráfico de drogas provenientes de algunos municipios de Sinaloa: Mocorito, Badiraguato, Culiacán, Cosalá, Mazatlán y Concordia.¹⁷

Es importante considerar que alrededor de estas actividades se empiezan a consolidar grupos de traficantes organizados que nacen del tráfico de la heroína por su alta rentabilidad. Por ejemplo, el primero de estos grandes traficantes lo fue el clan de los Herrera en Durango, dicho grupo integrado exclusivamente con miembros de una sola familia refinaba y distribuía heroína hacia Chicago y el Medioeste de Estados Unidos donde vivían también miembros de la familia.¹⁸

Si bien no hay evidencias, del lado norteamericano también existían grupos que contrabandeaban con sus similares mexicanos. Así, según el departamento de Aduanas de los Estados Unidos en 1964 se confiscaron siete mil libras de marihuana en la frontera mexicana. En 1968 las confiscaciones ascendieron a 65, 000 libras.¹⁹

En 1968 durante su campaña a la presidencia de Estados Unidos, Nixon asume el tema de las drogas como uno de los temas de su plataforma política. Cuando llega al poder empieza a presionar a Díaz Ordaz, presidente de México de 1964 a 1970, para que asumiera más compromisos en la materia. En 1969 envía a su procurador a discutir con su homólogo mexicano el tema de las drogas, y al no percibir un cambio por parte de México, decide aprobar lo que consideramos como la primera medida de presión-respuesta que ha enmarcado el tipo de relación bilateral México-Estados Unidos en torno al tema de las drogas. La presión se concretó en la llamada Operación Interrupción, el 21 de septiembre de 1969, “la operación de registro y confiscación más grande realizada en México por

¹⁷ Astorga, Luis, *El Siglo...*, p. 107.

¹⁸ Si bien dicho grupo inicia sus actividades en los 60s, entrada la década de los noventa todavía son un grupo fuerte en Durango, principalmente en el tráfico de heroína.

¹⁹ Citado en Shanon E., *Desesperados*, Lasser Press Mexicana, México, 1989, p. 64.

autoridades civiles en épocas de paz”. Esta ofensiva unilateral fue diseñada aparentemente para detener la entrada de marihuana a Estados Unidos en una sola maniobra masiva. Sin embargo la operación resultó en un chantaje económico para forzar a México a cooperar con Estados Unidos. La operación costó al gobierno de Estados Unidos 30 millones de dólares y consistió en una militarización de la frontera para búsqueda y confiscación de drogas.²⁰

Las presiones de Estados Unidos, a pesar de los incidentes diplomáticos que ocasionó, logró el objetivo de integrar a México en un acuerdo binacional denominado “Operación Cooperación el 11 de octubre del mismo año. Dicho acuerdo consistió en que México asentía por primera vez a todas las demandas de Estados Unidos: los agentes norteamericanos se ubicarían en México y tendrían derecho a vigilar los campos de amapola y marihuana. También se proporcionaría ayuda económica para tales fines. En el marco de la Operación Cooperación , México aceleró sus esfuerzos de erradicación manual e interdicción, particularmente en le triángulo crítico de Sinaloa, Durango y Chihuahua.

Los setenta y la cooperación con Estados Unidos

Con el compromiso de Turquía a principios de los años 70s de controlar la producción de Opio México se convirtió rápidamente en el centro de la campaña internacional contra el narcotráfico de Estados Unidos. México pasó a ser un abastecedor de heroína del mercado estadounidense.

A mediados de los años 70 México, con ayuda material y tecnológica de los Estados Unidos,²¹ lanzó la Operación Cóndor, la cual consistió en una campaña de aplicación de herbicidas para defoliar las plantas de marihuana y amapola. Los asesores norteamericanos que ya estaban en México desde inicios de la década participaron directamente y

²⁰ Ver Craig B. Richard, “Operación Intercepción: una política de presión internacional”, *Foro Internacional*, no. 22, 1981, pp. 203-230 Durante la operación se controlaba cada coche, camión y personas que pasaban por los puntos de tránsito fronterizo; se formó una barrera humana de lado de Estados Unidos con agentes del departamento de aduanas y la patrulla fronteriza. La finalidad era que los productos mexicanos se dañaran, que los norteamericanos no pasaran a México a hacer compras o de turistas y que Tijuana dejara de ser el centro nocturno por excelencia de la región, para así presionar a México a cambiar de actitud.

²¹ El apoyo tecnológico consistió en equipos de fotografía aérea, equipos de telecomunicaciones, helicópteros, aviones especializados, partes de repuesto y entrenamiento para los pilotos mexicanos a fin de rociar los campos de amapola y marihuana.

recomendaron la aplicación de Paraquat y el denominado Agente Naranja, ambas sustancias fueron aplicadas abundantemente durante la guerra de Vietnam.

Además de probar el agente herbicida, el presidente Luis Echeverría les había dado autorización para sobrevolar el espacio aéreo mexicano sin restricción alguna y reportar los campos, para su destrucción, a la flotilla de helicópteros y aviones que los Estados Unidos habían generosamente donado: 39 helicópteros Bell, 22 aviones de ala fija y un jet ejecutivo, o sea, la más grande flotilla aérea civil de toda América Latina.²² La DEA llamó a su parte del proyecto Operación Trizo, por trizona: el triángulo de oro mexicano conformado por las mesetas de Sinaloa-Durango-Chihuahua, a Michoacán, Jalisco y Guerrero. Sin embargo, los logros obtenidos por esta campaña se debieron en gran parte al llamado pánico paraquat, el cual orientó a los consumidores norteamericanos de marihuana mexicana a evitarla por los peligros que representaba para los pulmones.

En 1978 en el Congreso de Estados Unidos el representante Charles Percy introdujo la "Enmienda Percy", esta reformó la Sección 481 de la Ley de Ayuda Exterior (Foreign Assistance Act), con lo cual se prohibió que los Estados Unidos apoyasen programas de fumigación en otros países.²³

Si bien la utilización de herbicidas frenó la exportación de marihuana mexicana a Estados Unidos, para 1978 la marihuana colombiana ya representaba el 75% de la marihuana que se vendía en los Estados Unidos. Una fuente se cierra otra fuente se abre.

La Operación Cóndor contó con un esfuerzo serio de coordinación institucional, se integró a la PGR, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Policía Judicial Federal y funcionarios antinarcóticos de los Estados Unidos. Sus efectos en Estados Unidos, en cuanto a heroína se refiere, indicaba que si en 1974 la heroína brown que se producía en México acaparaba el 85% del mercado en Estados Unidos, para 1976 esa cifra había bajado a 53% y en 1980 sólo representaba 37%.²⁴

²² Informes de la DEA, en Sahanon, E., *Desesperados*, p. 83.

²³ Del Olmo, Rosa, *La Sociopolítica de las Drogas*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1975, p. 99.

²⁴ Craig B., Richard, *Operación Intercepción*..... p. 102.

Los ochenta y la guerra contra las drogas

Con la llegada de López Portillo al poder en México(1976) la Campaña Permanente entra en una fase conocida como de nacionalización de la lucha antidrogas, la cual se llamó así debido a que el gobierno de México centralizó el combate a las drogas. Así, el 8 de marzo de 1978 los pilotos de la DEA salieron de México.²⁵

Durante el régimen de López Portillo, el narcotráfico en México se encontró con un terreno fértil, debido a los altos índices de corrupción en todos los niveles de gobierno, que llevó a que la expansión de los grupos de narcotraficantes empezaran a sentar las bases de su futuro crecimiento para la siguiente década. Aunado a esto, Richard B. Craig considera otros factores que llevaron al crecimiento desmesurado del narcotráfico en México:

- Condiciones climatológicas favorables para la producción de marihuana y amapola, En 1984, por ejemplo, las intensas lluvias favorecieron a los cultivos ilegales e imposibilitaron las tareas de localización y erradicación.
- El ingenio de los campesinos/traficantes para distribuir sus cultivos en áreas pequeñas y a gran escala en lugares abruptos como acantilados.
- La ineptitud y mala coordinación de las burocracias mexicanas encargadas de combatir al narcotráfico.
- El surgimiento de Colombia como centro productos de diferentes estupefacientes elevó las posibilidades de los narcotraficantes mexicanos de incrementar su poder a través de la introducción de cocaína a los Estados Unidos.
- Las crisis de los años 80s, que caracterizaron a la mayoría de las economías latinoamericanas y, por último, los altos niveles de corrupción en México.²⁶

El punto que marcó el inicio de la crisis de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos en materia de combate a las drogas fue el asesinato de Enrique Camarena, agente de la DEA, y su piloto mexicano Alfredo Zavala, a cargo del recién descubierto Cartel de Guadalajara en febrero de 1985. El gobierno de Estados Unidos entonces iniciaría una serie

²⁵ Álvarez Gómez, Ana Josefina, *Las políticas de la droga ...*, p. 219.

²⁶ Craig B., Richrad, *Operación Intercepción....*, p. 103.

de represalias, la primera de las cuales fue decretar una segunda operación intercepción, que consistió en cerrar parcialmente la frontera por ocho días en febrero de 1985, y fue orquestada básicamente a solicitud de la DEA debido al asesinato de Camarena y los lentos pasos dados por México para resolverlo.

A partir de ese momento, las acusaciones por corrupción hacia las autoridades de México fueron una constante, ya que posteriormente se encontraría la inmensa red de complicidades entre narcotraficantes, policías y políticos de renombre mexicanos.²⁷

Como se ha comentado, el 7 de febrero de 1985 el agente de la DEA Enrique Camarena es secuestrado, el día 12 el embajador de Estados Unidos, John Gavin y el titular de la DEA, Francis Mullen, revelaban que en México trabajaban 30 agentes de la DEA y que en Guadalajara se encontraba el principal centro de operaciones del narcotráfico nacional e internacional y que operaban 18 bandas y 75 jefes controlaban el tráfico de drogas en México; además de que 38% de la heroína que circula en Estados Unidos provenía de México.

Paralelamente a estas declaraciones, la Procuraduría General y el Tesoro de Estados Unidos ponen en marcha la operación *Stop and Seize* en la frontera con México, con el objeto de presionar políticamente al gobierno de México.

En 1987 Miguel de la Madrid declara al narcotráfico como problema de seguridad nacional. Un año antes Ronald Reagan, por medio de una Instrucción Presidencial de Seguridad Nacional había hecho lo mismo. En México el problema del narcotráfico fue considerado asunto de estado. Dimensión que fue continuada bajo la administración de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.

En 1985 las presiones de Estados Unidos llevan a la determinación por parte de la administración de Miguel de la Madrid de eliminar a la Dirección Federal de Seguridad (DFS) por sus altos índices de corrupción. En 1987, 25,000 soldados, aproximadamente 25% del total de las fuerzas armadas en activo, fueron orientadas a las labores de

²⁷ Por ejemplo el 24 de febrero de 1985 el Washington Post y la cadena de televisión ABC reprodujeron declaraciones del director de la DEA, Francis Mullen, en las que señalaba que autoridades mexicanas, específicamente de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), dependiente de la Secretaría de Gobernación, habían protegido a Caro Quintero. Pero sin duda las acusaciones más graves vendrían después. En 1990 la cadena norteamericana de televisión NBC transmitió una miniserie titulada *Drug Wars* basada en el libro *Desesperados* de Eliane Shanon, la cual mostraba la lucha de los buenos (DEA) contra los malos (policías, funcionarios y militares mexicanos).

erradicación de plantíos ilegales con el apoyo de cerca de 580 miembros de la Policía Judicial Federal y la más larga flotilla aérea de su tipo del continente (helicópteros y aviones ligeros).

Hacia finales del mandato de De la Madrid más de 22 mil militares y 1, 200 agentes de la PJJF participaban activamente en el combate a las drogas. De 32.5% que representaba este rubro en el presupuesto de la PGR en 1985, se pasó a más de 60% en 1989. Entre la Procuraduría y la Defensa Nacional gastaron en el sexenio 82-88 cerca de 230 millones de dólares en combatir al narcotráfico.

Durante del gobierno de Miguel de la Madrid se dio el siguiente balance: 34,871 Hts erradicadas, se confiscaron un total de 726.9 Kgs. de heroína y goma de opio, 33, 176 kgs de cocaína y 9, 660 de mariguana; 125 aviones, 75 naves marítimas y 9, 978 armas, se destruyeron 47 laboratorios, se detuvieron a 70, 460 personas relacionadas con narcotráfico y murieron 47 agentes federales y militares.²⁸

Salinas-Bush, el espíritu de Houston y el demonio encadenado del narcotráfico

Con la llegada de la administración de Carlos Salinas de Gortari y de George Bush el narcotráfico entra en una nueva dimensión. De ser considerado un tema de alta conflictividad pasa a ser un tema de bajo perfil en la agenda bilateral. Tales consideraciones dieron cierta permisividad al crecimiento de las redes del narcotráfico en México, que a lo largo de los años 90s ocasionaron el desbordamiento de la caja de pandora, que ambos mandatarios se esforzaron en mantener cerrado vis a vis las negociaciones del TLC.

En 1990 cuando Salinas informó a Washington, por medio de su emisario José Córdoba Montoya, que siempre sí quería un TLC, la Casa Blanca ordenó a todas sus agencias y a sus correligionarios en el Congreso guardar en el baúl de los olvidos los temas del narcotráfico y la corrupción en México. Según Jack Sweeny, analista de la Heritage Foundation, a partir de 1989 se da un acuerdo tácito entre Washington y México, luego de

²⁸Mexico Efforts in the fights against drug traffickinn, Mexico City, Office of the Attorney General, junio 1989, pp. 8-9.

años de malas relaciones y fuertes tensiones por el caso Camarena, por medio del cual se enfatizarían todos los aspectos positivos de la relación, estrechando los aspectos de la relación comercial y dejar de lado temas relacionados con el narcotráfico y el crimen organizado²⁹. En este mismo sentido, Jack Blum, abogado que ha denunciado las ligas de la CIA con el narcotráfico, argumentó que bajo Bush se creó una situación en que se volvió imposible hablar de los que realmente estaba sucediendo en México, porque los intereses políticos en torno al TLC dominaron el entorno de la relación y subordinaron el resto de la agenda como migración y narcotráfico a los temas comerciales.³⁰

Esta articulación de intereses y perspectivas políticas se dio gracias a que las elites texanas con amplios intereses en México controlaban grandes espacios de poder en el gobierno estadounidense. George Bush a la cabeza en la presidencia, James Baker en el Departamento de Estado, Nicholas Brady en el Tesoro y Robert Mosbacher en el Departamento de Comercio. La gran elite de Texas emprendió la tarea de lograr el acuerdo comercial sepultando todos los temas conflictivos de la agenda bilateral.

Ayudados por la nueva tecnocracia mexicana, ambos grupos consolidaron el famoso espíritu de Houston. Por ejemplo, Córdoba Montoya, el delfín de Salinas en Estados Unidos, expresó en julio de 1993 que no quería más complicaciones para el TLC cuando un grupo de académicos lanzó un proyecto sobre el impacto del narcotráfico para la seguridad nacional.³¹ Algunas de las implicaciones de esto sería , como lo señala un informe del FBI bajo la firma de Jim Mody, analista sobre temas de droga, que muchas de las empresas privatizadas bajo Salinas hayan caído en manos de narcotraficantes.³²

²⁹ Estévez, Dolia, Washington, cómplice de la narcocorrupción en México, *El Financiero*, 21 de mayo de 1995, p. 15.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Ver *Financiero* julio de 1993. Datos recientes han demostrado como el narcotráfico ha infiltrado varios sectores de la economía y las finanzas nacionales. Por ejemplo, en 1998 se dio la Operación Casablanca, la cual fue emprendida por agentes encubiertos del Servicio de Aduanas de Estados Unidos en México, con lo cual se descubrieron operaciones de lavado de dinero realizado en bancos nacionales por un monto superior a los 60 millones de dólares, véase Allen, Michael, "Casablanca Case Faces Ticklish New Issue", *Wall Street Journal*, 23-09-98, p-17a. Las estimaciones indican que en México se lavan anualmente entre 15 y 30 mil millones de dólares, cifras para 1998.

³² Ver *Financiero* mayo de 1995.

Los esfuerzos institucionales por parte del régimen de Salinas se enfocaron básicamente a mantener los términos de la relación bilateral con Estados Unidos operativamente y, con ello, controlar un intervencionismo desmedido de Estados Unidos en la política nacional. Si bien, hasta 1988 el fortalecimiento institucional en esta área era muy débil, con Salinas se trataría de aparentar profesionalismo y fortalecimiento institucional en el manejo de los asuntos con Estados Unidos.

Nuevo institucionalismo o marketing político

En diciembre de 1988 se crea mediante un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR la Subprocuraduría de Investigación y Lucha Contra el Narcotráfico, con la competencia específica de investigar y perseguir delitos relacionados contra la salud. De esta Subprocuraduría se desprendieron cuatro nuevas Direcciones Generales³³. Esta instancia dobló su presupuesto entre 1989 y 1990. En 1989 esa oficina gastó más de 60 millones de dólares en programas antidrogas (adicionalmente a los 14.5 millones contribuidos por Estados Unidos). Durante el régimen de Salinas entre 1,200 y 1,500 nuevos agentes fueron orientados en el combate al narcotráfico y nuevas ramas del gobierno fueron incluidas en los programas antinarcóticos.(Véase apéndice II Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994).

Algunos de los problemas relacionados con los altos niveles de corrupción que se empezaron a presentar al inicio del régimen de Salinas, y que después serían alarmantes, fueron relegados debido a intereses de seguridad nacional de Estados Unidos. Al parecer la fuerza mostrada por la coalición nacionalista encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas se convirtió de pronto en una de las grandes preocupaciones de Washington y eliminó, o al menos relegó a un segundo término cualquier tentación por parte de Estados Unidos de patrocinar un cambio político en México, tales actitudes favorecieron los márgenes de negociación del régimen de Salinas, lo cual facilitó que el tema narcotráfico no fuera factor de desestabilización en la relación bilateral.

³³ Ver PGR, *El Esfuerzo de México en el Combate al Narcotráfico*, México 1990, p. 3.

Durante el régimen de Salinas se empiezan a delinear las políticas institucionales que sentarían las bases de una verdadera organización gubernamental para enfrentar al narcotráfico, aunque sus consecuencias operativas estarían mediatizadas por los altos niveles de corrupción e incidencia de los grupos poderosos del narcotráfico mexicano.

Los cambios se cristalizaron en la creación de un grupo especializado en el seno del Gabinete de Seguridad Nacional, el cual estaba constituido por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública y Salud, así como de la Procuraduría General de la República.

Esta última dependencia, por conducto de la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud, desempeñaría la función de Secretariado Técnico, el cual coordinaría la ejecución, seguimiento y evaluación del grupo especializado.³⁴ Con la aparición de esta Coordinación se empieza a elaborar, por primera vez en la historia, un programa de carácter sexenal a semejanza del norteamericano, el llamado Programa Nacional para el Control de Drogas, que se fijó para operar entre 1989 y 1994.

EL narcotráfico en el sistema político mexicano

El tema del narcotráfico ha estado presente, como hemos visto en los apartados anteriores, en el sistema político mexicano desde principios de siglo. Diversos intentos de control sobre una gama amplia de narcóticos se han sucedido recurrentemente a la par de las legislaciones internacionales, pero fundamentalmente la norteamericana ha tenido una influencia importante en México.

A diferencia de Estados Unidos donde existe un balance de poderes, en México la preeminencia del sistema presidencial ha jugado un rol determinante en el tipo de política y actores participantes en el diseño de la política antinarcóticos. Si bien en Estados Unidos se presenta un sistema real de contrapesos entre los tres poderes y un sistema burocrático relativamente autónomo, en México la centralización del régimen, las debilidades institucionales y un inexistente sistema de fiscalización (*accountability*) de las acciones

³⁴ *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994*, Poder Ejecutivo Federal, México, 1992, p. 29.

gubernamentales ha facilitado que el tipo de política gubernamental instrumentado para enfrentar al narcotráfico haya respondido a decisiones centralizadas y de proyecto de régimen. Así, describiremos brevemente la estructura del sistema político mexicano y el proceso de toma de decisiones relacionado con la política antinarcóticos.

El sistema político mexicano es de tipo presidencialista, el cual se ve reforzada por un sistema de partido hegemónico de carácter estatal (PRI). Shugart y Carey³⁵ comentan que entre los criterios más importantes de un régimen presidencial para anular a los otros poderes están sus facultades legislativas y su capacidad para decidir la composición de su gobierno.³⁶ Entre las principales facultades está su poder de veto, es decir la facultad presidencial de frenar iniciativas legislativas. A su vez puede nombrar a los funcionarios más importantes, que van desde los miembros de su gabinete, la composición del Congreso,³⁷ gobernadores, procuradores, ministros de la Suprema Corte y, sobre todo, a su sucesor. En este contexto su poder es absoluto. Tal poder ha impedido que actores gubernamentales y no gubernamentales contribuyan con su punto de vista en la definición de una política antinarcóticos más integral que tome en cuenta los intereses de la sociedad.

En México existen pocos estudios para entender el tipo de estructura de toma de decisiones,³⁸ la mayoría ha respondido a momentos coyunturales específicos, los cuales han tenido su pleno desarrollo a partir de la apertura económica y comercial que empezó a experimentar México a mediados de la década de los 80s.³⁹

³⁵ Mattheu Shugart y M. John Carey, *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, p.19, citado en Casar, María Amparo, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, Vol. III, no.1 1996, CIDE, México, , p. 63.

³⁶ En México estas facultades se incrementan debido al poder de la presidencia y el Partido de Estado para crear mayorías abrumadoras en el Congreso, que reciben línea desde la presidencia. Además desde presidencia se fijan los destinos de las gobernaturas y composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual convierte en obsoleto a un supuesto régimen republicano de división de poderes.

³⁷ A partir de 1988 la llegada de congresistas de la oposición empezó a modificar el panorama. Para 1997 el Congreso ya es dominado por la oposición. Aunque en materia de política exterior sólo el Senado tiene atribuciones para ratificar o vetar acuerdos internacionales.

³⁸ En materia de política exterior se encuentra Borja Tamayo, Arturo, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas...

³⁹ véase: Chabat, Jorge, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Green Rosario y Peter Smith, *La política exterior y la agenda Mex-Estados Unidos*. FCE, México, 1989. Véase Casar, María Amparo y Guadalupe González, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso de México al GATT", en Rusell, Roberto (com), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1990.

A diferencia de Estados Unidos donde mayores actores participan en el llamado *making process*, o proceso de elaboración de política, en México el predominio del poder presidencial y la atención que presta éste a temas de política exterior hace casi imposible que otros actores tengan capacidad de influencia. Por otro lado, constitucionalmente es el único poder con facultad de celebrar tratados y acuerdos internacionales, los cuales son ratificados o rechazados por el Senado, que en México, hasta la fecha, ha sido controlado por el Ejecutivo a través del partido de Estado (PRI).

Actor racional unificado en México

Las peculiaridades del sistema político mexicano lo identifican con el modelo de toma de decisiones conocido como actor Racional Unificado, ya tratado ampliamente en el primer capítulo. En México sólo un pequeño sector de los allegados al presidente tienen capacidad de influencia en decisiones de alto nivel, sin embargo es el presidente el que fija el rumbo y toma las decisiones finales, es decir su voto es de calidad. Durante el régimen de Salinas (1988-1995) sólo una elite restringida, que incluía a su asesor presidencial⁴⁰ y algunos secretarios de Estado participaron en las decisiones más relevantes de su sexenio en materia de política exterior. Con Zedillo se han hecho intentos para establecer un Consejo de Seguridad Nacional integrado por secretarios de Estado, gobernadores y procuradores, así como los miembros más prominentes de las Fuerzas Armadas, para estructurar altos niveles en materia decisional. Sin embargo, las decisiones relevantes quedan reducidas a una elite presidencial.

En asuntos internacionales, la centralización se repite en el ámbito de las secretarías de Estado, las cuales se caracterizan por la concentración decisional a nivel de secretario. Además se da un desplazamiento de funciones y manejo caracterizado como pragmático y coyuntural, donde la tónica del tema determina la dimensión del involucramiento de las distintas burocracias, así temas económicos, comerciales, presupuestales de impacto

⁴⁰ José Córdoba Montoya fue quien ocupó la llamada Oficina de Coordinación de la Presidencia, la cual fue una supersecretaría que se encargó de manejar los asuntos más importantes de México durante el sexenio salinista, que incluyó la seguridad nacional y la política exterior en su conjunto.

internacional y bilateral han sido tomados por SHyCP y SECOFI, dejando asuntos tradicionales a la SER.⁴¹

Otro aspecto que ha influido ha sido la relevancia del tema y su impacto en las altas esferas gubernamentales. Por ejemplo, en el sexenio de Zedillo el narcotráfico ha sido un caso que no sólo ha incluido a procuradurías, sino que ha absorbido la atención del gabinete presidencial, el Congreso, el Poder Judicial y los poderes locales. Esto también se ha reflejado en la relación bilateral, donde la presencia del Ejecutivo de ambos países desde el periodo Reagan y Miguel de la Madrid han fijado su atención en dicho tema.

Modelo de política burocrática

Aquí las consideraciones tienen que ver con un sistema compartimentalizado entre las diferentes instancias burocráticas que participan en el proceso de toma de decisiones. En Estados Unidos ha sido de gran utilidad ante un contexto político de división de poderes y fragmentación-autonomía burocrática. Para México podrá ser de gran utilidad en la medida en que la centralización presidencial pierda terreno ante un verdadero equilibrio de poderes y participación de actores gubernamentales y no gubernamentales. En el contexto actual (1995-1998), la mayor participación de secretarías de Estado con sus respectivas burocracias ha estado facilitando que mayores actores participen en el proceso de toma de decisiones, pero el mayor reto será cuando el legislativo sea un verdadero balance de poder. De hecho la compartimentalización de la agenda bilateral durante el régimen de Salinas fue lo que facilitó el manejo de la agenda bilateral con Estados Unidos. Ello se dio gracias a la profesionalización de las burocracias mexicanas *vis a vis* las de Estados Unidos. Sin embargo, no fue resultado de una dinámica burocrática independiente, respondió a intereses fijados desde la presidencia, lo cual a futuro tendrá consecuencias negativas. Algunas

⁴¹ Si bien está fue la dinámica durante el sexenio de Salinas y principios del de Zedillo, con Rosario Green al frente de la SRE desde 1997, se pensó que la SRE empezaría a cobrar su lugar como secretaria líder en el manejo de los asuntos exteriores de México. Hechos recientes demuestran lo contrario. Así lo atestiguó el viaje de Francisco Labastida, secretario de gobernación, a Washington en febrero de 1999, el cual fue el primero en que un secretario de estado asume poderes de ministro de relaciones exteriores. Esto indica el grado de compartimentalización y fragmentación de la agenda bilateral, donde el tema es el que determina la incumbencia de las diferentes secretarías de estado. Véase. Gibbard, Paul, "Waisting Away in Margaritaville, A year in Mexico's Foreign Ministry", *bout de papier*, Canadian's Magazine of Diplomats and Foreign Service, vol. 14, no. 4, winter 1997, Ottawa, Canadá, pp. 22-25.

relacionadas con la falta de profesionalización en el desarrollo de un servicio civil de carrera y un continuo manejo discrecional de la principal arma de la burocracia, el secreto a favor del titula de la presidencia.

La burocracia mexicana y la política antinarcóticos

Como se ha indicado en líneas anteriores, la presidencia es el actor predominante en el diseño de políticas en México. Así, la política antinarcóticos en México como política pública y exterior responde a mandos centralizados desde la presidencia, con lo cual se ejerce un control estricto sobre las dependencias, agencias y organismos responsables⁴². En el periodo que nos atañe (1988-1998), fue el Poder Ejecutivo el único responsable de diseñar el llamado Programa Nacional para el Control de Drogas. Se integró a la mayoría de las Secretarías de Estados y otras dependencias federales dependientes del Ejecutivo. Su objetivo general fue: “abatir los niveles de farmacodependencia, producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícitos de psicotrópicos y estupefacientes, actuando con un enfoque integral del problema, promoviendo la disminución de la demanda y reduciendo la oferta de psicotrópicos y estupefacientes, mediante acciones preventivas, disuasivas, de atención jurídico-penal y de participación comunitaria e internacional”.⁴³

El Programa 1989-1994 fue el primer intento de modernizar la política antinarcóticos. Sin embargo, fue hasta el segundo programa que se sentaron las bases para hacer coincidir la política antinarcóticos de México con la de Estados Unidos. Es decir, establecer las bases institucionales entre ambos gobiernos.

El Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994 delimitó las responsabilidades de la burocracia mexicana, como se explica en el siguiente cuadro.

⁴² En relación con la centralización de decisiones y organización jerarquizada al centro presidencial, en el Programa Nacional para el Control de Drogas se lee: “El titular del Poder Ejecutivo Federal toma las decisiones correspondientes. Para la necesaria planeación y dirección de este programa, el Presidente creó un grupo especializado, a fin de coordinar el programa en el seno del gabinete de seguridad nacional”, Programa Nacional p. 29.

⁴³ *Ibidem*, p.22

CUADRO 4. Ámbitos de competencia de Secretarías y dependencias gubernamentales en el Programa Nacional de Control de Drogas 1988-1994

<i>Proyectos</i>	<i>Dependencias Participantes</i>
Educación para la prevención de las adicciones y los delitos contra la salud	SG, SRE, SDN, SM, SHyCP, SARH, SCT, SRA, SS, SEP, PGR, Gobierno de los Estados
Participación Comunitaria	SS, SEP, Gobierno de los Estados, SARH
Atención a grupos y zonas de alto riesgo	SRA, SS, SEP, Gobierno de los Estados, SARH
Tratamiento y rehabilitación para los adictos	SS, Gobierno de los Estados
Readaptación de delincuentes	SS, Gobierno de los Estados, SG,
Erradicación de la producción de estupefacientes	SS, PGR, Gobierno de los Estados, SDN, SARH
Intercepción del tráfico de drogas	SCT, PGR, SG, SDN, SM, SHyCP, SARH
Sistema de justicia penal	SG, SDN, SHyCP, SS, PGR, Gobierno de los Estados
Investigación y desarrollo tecnológico	SG, SM, SHyCP, SARH, SS, PGR
Formación de Recursos Humanos	SG, SDN, SM, SS, SEP, PGR,
Información y Documentación	SG, SHyCP, SS, PGR, Gobierno de los Estados
Comunicación Social	SS, SEP, PGR, Gobierno de los Estados
Coordinación interinstitucional y con niveles de gobierno	SG, SRE, SDN, SM; SH yCP, SARH, SCT, SRA, SS, SEP, PGR, Gobierno de los Estados.
Concertación Social	SS, SEP, PGR, Gobierno de los Estados
Cooperación Internacional	SRE, SS, SEP, PGR

FUENTE: Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000*. Véase apéndice III para funciones específicas por secretarías.

En 1991 Salinas crea el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), instancia intersecretarial que interrelacionó a las dependencias involucradas en el control de drogas, la cual intercambia permanentemente la información en tres niveles. El primero ha consistido en la coordinación de las dependencias participantes, asegurando la comunicación; el segundo consiste en que, a partir del intercambio de información se tenga un conocimiento más completo del fenómeno del narcotráfico, y el tercero, en dar seguimiento constante a las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal.⁴⁴

Adicionalmente el CENDRO ha desempeñado una labor crucial en la política de interdicción del gobierno mexicano y de Estados Unidos, con este último país se ha

⁴⁴ PGR, *Centro de Planeación para el Control de DROGAS, CENDRO*, México, 26 de julio de 1992.

coordinado con los centros de inteligencia más importantes, como son el de la DEA en el Paso Texas (El Paso Intelligence Center EPIC), el Centro Multiagencia de Inteligencia de la Embajada de Estados Unidos en México y el Customs Domestic Air Interdiction Coordination Center del Servicio de Aduanas (CDAIC)

Programa 1995-2000

En el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, la organización de la burocracia gubernamental se estableció a tres niveles: Planeación y Control de la Demanda, Prevención y Control de la Oferta y Cooperación Internacional como se describe a continuación.

CUADRO 5. Niveles de competencia en secretarías y dependencias gubernamentales en el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000

Planeación y Control de la Demanda	SEP y SS
Planeación y Control de la Oferta	SG, SDN, SM, SHyCP, SEDESOL, SEMARNAP, SARH, SCT; PGJDF, PGR
Cooperación Internacional	SRE

Fuente: Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000*, México 1995

Consideraciones de seguridad nacional

Tanto en Estados Unidos como en México se ha definido al narcotráfico como un problema de seguridad nacional. Los pronunciamientos presidenciales difieren sólo un año en cuanto a la categorización del narcotráfico como tal. Reagan el 8 de abril de 1986 y Miguel de la Madrid en 1987 declaran como una amenaza a la seguridad nacional al narcotráfico. Hasta antes de ese pronunciamiento, en México el concepto de seguridad nacional se había operacionalizado a partir de un enfoque tradicional que ponderaba a la seguridad nacional conjuntamente con el desarrollo nacional, la protección de la soberanía, la fronteras y temas domésticos como la amenaza de una guerrilla.

Otro característica de la seguridad nacional en México era su falta de claridad conceptual. Por ejemplo, uno de los primeros documentos donde se plasma la idea de

seguridad nacional es en 1973, en pleno apogeo de la guerra sucia⁴⁵. En esa fecha el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación le fija a la Dirección Federal de Seguridad (DFS), entre otras funciones, las de analizar e informar de hechos relativos con la seguridad de la nación.⁴⁶

En 1983 en Plan Nacional de Desarrollo definía a la seguridad nacional como el desarrollo integral de la nación y como la herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional.⁴⁷ Para 1987 si bien todavía no existía una doctrina clara sobre un concepto de seguridad nacional en México, como se comentó líneas arriba, Miguel de la Madrid catalogaría al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional. Básicamente la idea era responder a una serie de amenazas que atentaban contra la dimensión interna y externa del Estado mexicano.

En el Plan Nacional de Desarrollo de Carlos Salinas de Gortari (1989) aparece ya el narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional y con ello la justificación para implementar políticas de Estado más agresivas, aunque no siempre con buenos resultados.

La relación de amenazas vinculadas con el narcotráfico fueron percibidas por el gobierno de México, como señala Celia Toro, en dos sentidos: como amenaza a su integridad territorial y como amenaza a su soberanía; y, por el otro, como la amenaza por el ingreso de narcotraficantes provenientes del extranjero y una participación más activa (y no autorizada) de agentes de la DEA, el FBI y el Servicio de Guardacostas de Estados Unidos en territorio nacional.⁴⁸ En este sentido, en 1989 Carlos Salinas de Gortari declaraba que para solucionar el problema del narcotráfico era indispensable la cooperación internacional, sin embargo en lo tocante al territorio nacional⁴⁹ era responsabilidad exclusiva de los

⁴⁵ La guerra sucia fue llevada a cabo por el gobierno de México contra los movimientos guerrilleros en la década de los 70s.

⁴⁶ Aguayo Quezada, Sergio, "Un Concepto de Seguridad Nacional para la Década de los Noventa", en Roett, Riordan, *Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo XXI, México, 1991, p. 90

⁴⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, México, 1983, p. 61, citado en *Ibidem* p. 87.

⁴⁸ Toro, María Celia, "El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Bagley (com), *En Busca de la Seguridad Perdida, Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, 1990, Siglo XXI, p. 375.

⁴⁹ Según la GAO entre 1990 y 1993 se mexicanizó la lucha contra el narcotráfico, ya que se limitó el monto de la ayuda de Estados Unidos a México en esta materia. Véase: *GAO: Drug Control U.S. Mexican Counternarcotics Efforts Face Difficult Challenges*, GAO/NSIAD-98-154, June 1998, Washington D.C., p. 2.

mexicanos, y que en nuestro país no habría operaciones militares conjuntas para enfrentar al narcotráfico.⁵⁰

En ese mismo año se dan también grandes transformaciones en los aparatos de inteligencia mexicanos vinculados a las tareas de seguridad nacional. Independientemente del llamado Centro de Investigaciones para la Seguridad Nacional (CISEN) creado en 1988, Salinas organiza el llamado Gabinete de Seguridad Nacional en donde incluyó a las Secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina y la PGR todos ellos bajo la Oficina de Coordinación de la Presidencia, liderada por José Córdoba Montoya. Bajo esta óptica todos los problemas de seguridad nacional en México quedarían delimitados por los poderes presidenciales y los intereses del régimen en turno. Como comenta Sergio Aguayo: “el ejecutivo y en última instancia el ejecutivo, sigue decidiendo cuándo se tienen que hacer los cambios conceptuales, qué problemas deben integrarse a la agenda y mantiene como reserva la posibilidad de utilizar la coerción legitimándola en el manto de la seguridad de la nación.”⁵¹

Para 1992, durante la Reunión Regional Antidrogas de San Antonio Texas, Salinas agregaba lo siguiente respecto al narcotráfico: “Las drogas inducen a la violencia, a la farmacodependencia; constituyen una amenaza a las instituciones democráticas y un desperdicio de recursos económicos y humanos que también podrían ser canalizados en beneficio de nuestras sociedades.”⁵²

En México, como argumenta Guadalupe González, el problema del narcotráfico desde la perspectiva del poder presidencial ha predominado la tendencia a caracterizarlo y entenderlo en forma desinteresada separando, por una parte, los fenómenos de farmacodependencia, drogadicción y uso indebido como integrantes del comercio ilícito y la demanda, y por otra, el fenómeno del narcotráfico como el conjunto de actividades ilegales ligados a la producción, procesamiento, transporte y comercialización de estupefacientes que integran las realidades de la oferta.⁵³ Estas últimas consideraciones han

⁵⁰ Discurso de Salinas pronunciado durante la Sesión Conjunta del Congreso de los Estados Unidos de América, Washington, 4 de octubre de 1989.

⁵¹ Aguayo Quezada, Sergio, “*Un concepto...*”, p. 96.

⁵² Comunicado conjunto de la Segunda Reunión Regional Antidrogas, “Declaración de San Antonio”, San Antonio Texas, 27 de febrero de 1992, citado en Alponente, Juan María, *La política de México en el nuevo orden mundial, Antología de principios y tesis*, FCE, México, 1993, p. 382.

⁵³ González, Guadalupe, *México en la cadena internacional del narcotráfico*, FCE, México, 1989, p. 154.

sido las determinantes internacionales por las cuales México ha pasado a definir al narcotráfico como una amenaza a su seguridad nacional.

Desde el uso tradicional del término seguridad nacional, el gobierno de México puede percibir dos tipos de amenazas a su integridad territorial y a su soberanía: 1) el ingreso clandestino de narcotraficantes procedentes de otros países (en posible asociación con narcotraficantes mexicanos) y 2) una participación más activa (y no autorizada) de agentes de la DEA en territorio mexicano y la presión e involucramiento en asuntos internos por parte de la política antinarcóticos de Estados Unidos. Esto último se ha visto incrementado por la flexibilidad dada a varios temas de la agenda bilateral México-Estados Unidos de convertirse en tema de política interna estadounidense, sobre todo pensando en el carácter del sistema político de Estados Unidos, en el cual algunos temas han cobrado relevancia a partir del efecto que tienen sobre los intereses políticos regionales y locales de los congresistas de Estados Unidos; además de que el narcotráfico ha sido un tema tradicional en la ideología conservadora en Estados Unidos, la cual siempre ha asumido posturas duras y recalcitrantes hacia ese asunto.

La invocación del narcotráfico a tema de seguridad nacional ha tenido como objetivo crear un consenso base en favor de la puesta en marcha de ciertos diseños internos y externos de políticas antinarcóticos, los cuales se han caracterizados por ser ofertistas y limitados a acciones coercitivas y reactivas, más que preventivas. Básicamente han sido los actores estatales los responsables de asignar esta dimensión al problema.

En el caso de México, el marco institucional ha sido el más lacerado a partir de los altos niveles de corrupción experimentados en los órganos institucionales encargados del combate a las drogas. La desaparición de tres agencias especializadas en la materia ha sido más que significativo en este aspecto.⁵⁴ Adicionalmente las críticas más acérrimas del exterior (Estados Unidos) se han orientado hacia esas instituciones y a la falta de voluntad política de enfrentar directamente a los narcotraficantes mexicanos.

⁵⁴ Primeramente la Dirección Federal de Seguridad, después la Subprocuraduría de Atención de Delitos contra la Salud, dirigida por el corrupto Javier Coello Trejo. Posteriormente el Instituto Nacional de Combate a las Drogas (INCD), durante el régimen de Zedillo. Los tres se caracterizaron por sus altos niveles de corrupción a niveles de mandos superiores. En la actualidad opera la llamada Fiscalía Especial de Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS).

En Estados Unidos, sin embargo, el narcotráfico ha tenido que ver más con el fenómeno de la demanda, es decir las repercusiones afectan directamente a su población más que a sus instituciones. Así, México es atacado por los narcotraficantes en su flanco más débil: el pobre desarrollo de sus instituciones gubernamentales ante la falta de desarrollo político de un Estado moderno. En Estados Unidos, el problema radica más bien en un asunto de desarrollo humano y de estructura social.

Cuando México habla de narcotráfico como una amenaza se refiere más bien a los efectos de la política antinarcóticos de Estados Unidos (como intervenciones o violaciones de la soberanía nacional) o a los efectos de su propia política antinarcóticos (como violencia generalizada por los enfrentamientos con los narcotraficantes) y el efecto corruptor sobre sus instituciones, además de los problemas a la salud pública por el incremento en el consumo. Desde este enfoque, como comenta Jorge Chabat, la seguridad nacional se vislumbra desde una perspectiva de real política, pues los impactos son directos en las instituciones y la amenaza a la integridad territorial, por tanto para enfrentarlo hay que hacer uso de instrumentos coercitivos policiaco-militares.⁵⁵

Diversos han sido los vínculos que se han establecido entre seguridad nacional y narcotráfico, los más importantes han dimensionado a las siguientes:

- Narcotráfico-consumo de drogas-crimen organizado-seguridad nacional
- Narcotráfico-militarización de la guerra contra las drogas-intervención-seguridad nacional.
- Narcotráfico-asociación con movimientos guerrilleros-seguridad nacional.
- Narcotráfico-corrupción-debilitamiento de instituciones-seguridad nacional.⁵⁶

⁵⁵Chabat, Jorge, "Seguridad Nacional y Narcotráfico", *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 1, enero-junio 1994 CIDE, México, p. 101-102.

⁵⁶Vínculos establecidos en *Ibid*, p. 102. Peter Smith establece relaciones de guerra entre el narcotráfico y otros actores.

Guerra no.1 Estados Unidos versus los ofertantes de droga.

Guerra no. 2 Gobiernos de América Latina versus narcoterroristas.

Guerra no. 3 Gobiernos Latinoamericanos versus narcotraficantes.

Guerra no. 4 Narcotraficantes versus Narcotraficantes.

Guerra no. 5 Narcotraficantes versus guerrillas.

Guerra no. 6 Narcotraficantes versus izquierda política.

A esos escenarios de guerra agregaríamos las posibles consecuencias para los gobiernos de América Latina y México de las agencias policiacas y militares de Estados Unidos así como sus políticas antinarcóticos. Véase Smith H., Peter, *Tallos of the Eagle*, Dynamics of U.S.-Latin American Relations, Oxford University , 1998, pp.322-234.

Para el caso de México podemos encontrar vínculos reales e imaginarios entre el narcotráfico y las potenciales amenazas a la seguridad nacional, sin embargo sólo algunos de ellos podrían tener una relación directa con las manifestaciones directas e indirectas. Entre las relaciones más aproximadas se puede señalar los vínculos entre el narcotráfico-corrupción-seguridad nacional. De acuerdo con el Departamento de Estado de Estados Unidos y las instancias de gobierno más importantes de México la corrupción que provoca el narcotráfico es la más grande de todas las actividades del crimen organizado.⁵⁷

El argumento lógico para sustentar que el narcotráfico vía corrupción de instituciones estatales es una amenaza a la seguridad nacional descansa en que la misma viabilidad del Estado, como corpus que aglutina a instituciones que funcionan con una racionalidad jurídica, se ve socavada por la infiltración del narcotráfico en la vida misma del Estado afectando su legitimidad y la permanencia misma de un estado de derecho, es decir, al desviar para intereses particulares la labor de las policías, el ejército y la administración de la justicia, se afectan la eficacia de las instituciones fundamentales del Estado, sobre todo si pensamos en una sociedad como la mexicana donde se está experimentando la transición de una sociedad premoderna a una caracterizada como transitoria a la democracia.

Otro aspecto es la relación del narcotráfico con la militarización de la guerra contra las drogas, y la intervención de agencias y organismos internacionales en las responsabilidades del Estado en el combate al narcotráfico. La militarización de la lucha contra las drogas en la mayor parte de los estados latinoamericanos ha implicado que problemas del orden de la seguridad pública hayan caído bajo la responsabilidad de los cuerpos militares y, con ello, mayores atribuciones que en las frágiles democracias latinoamericanas que salen de periodos prolongados de dominios castrenses vislumbren un futuro sumamente delicado.

En el caso de México, desde 1995 se ha detectado un aumento generalizado de los cuerpos castrenses en asuntos relacionados con la seguridad pública. Por ejemplo, para 1997 participaban en el 100% de la erradicación de cultivos de marihuana; 78.26% en

⁵⁷En la mayor parte de los International Narcotics Control Strategy Report que ha emitido el Departamento de Estado de Estados Unidos el fenómeno de narcotráfico-corrupción ha estado presente como una prioridad a enfrentar en el caso de México.

tareas de interdicción; 73.47% en erradicación de amapola, y 72.74% de destrucción de pistas clandestinas. Además, la mayoría de las plazas de la PJF han sido ocupadas por militares. Papel aparte es el llamado Grupo Aerotransportado de Fuerzas Especiales (GAFE) de la SDN especializado en combate al narcotráfico.

El fenómeno de la militarización del combate al narcotráfico se ha dado, en parte, a los altos índices de corrupción de los cuerpos policíacos y las presiones del gobierno de Estados Unidos de poder contar con interlocutores confiables y con la preparación adecuada para enfrentar las dimensiones emergentes del narcotráfico internacional. En este mismo sentido, el Departamento de Defensa de Estados Unidos aprobó en 1989 la Ley de Autorización de la Defensa Nacional que ordenaba al Departamento de Defensa actuar como la única agencia líder del gobierno de Estados Unidos para la detección y monitoreo del tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales introducidas a Estados Unidos, y le asignaba la función de coordinación de las agencias federales de comunicación e inteligencia técnica.⁵⁸ En este contexto, las fuerzas armadas de Estados Unidos empezaron a jugar un nuevo rol y con ello mayores márgenes de intervención en el diseño de planes de colaboración con sus similares de América Latina y en especial con México. Este involucramiento fue resentido en México como una afectación a la soberanía nacional cuando las críticas y demandas en una mayor participación de los militares eran exigidas por Washington.

Por otro lado, la participación de ayuda militar de Estados Unidos a México se incrementó durante los años 80s. Por ejemplo, entre 1950 y 1980 el apoyo de Estados Unidos a México en el rubro militar sólo llegó a 22.1 millones de dólares, para el periodo 1982-1989 la cifra se incrementó a 120 millones.⁵⁹ Al mismo tiempo los programas de entrenamiento a militares mexicanos por parte de las fuerzas armadas de Estados Unidos se han intensificado. Paralelamente al ejército, la guardia costera, el servicio de guardacostas y otras dependencias del gobierno norteamericano tiene mayor participación con militares mexicanos.

⁵⁸ Bagley, Bruce M., *Los mitos de la militarización...* p. 14.

⁵⁹ Doyle, Kate, "The militarization of the Drug War in Mexico", *Current History*, febrero 1993, p. 87.

A pesar de los programas de cooperación, algunas agencias de Estados Unidos han ocasionado situaciones que han vulnerado la soberanía nacional. En 1990, por ejemplo, la DEA secuestró al Dr. Humberto Álvarez Machaín por su presunta participación en el asesinato de uno de sus agentes. Adicionalmente, el servicio de guardacostas de Estados Unidos realizó algunas incursiones en territorio nacional en persecuciones en caliente *hot pursuit* en búsqueda de narcotraficantes.

En las nuevas consideraciones para la seguridad nacional, el intervencionismo de Estados Unidos a través de críticas y presiones para un mayor involucramiento de sus dependencias encargadas del combate a las drogas ha representado una amenaza a la seguridad nacional.

Enfoque gubernamental

Desde que el presidente Miguel de la Madrid definió al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional tomó en cuenta la afectación de la salud de los mexicanos, la integridad del territorio, la viabilidad de las instituciones y el aseguramiento del orden internacional. En los dos documentos fundamentales conocidos como Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994 y el de 1995-2000 se tienen como líneas fundamentales: preservar la salud integral de los mexicanos; salvaguardar la soberanía y seguridad de la nación y fortalecer la solidaridad con la comunidad internacional.

Con los anteriores puntos, el gobierno de México ha orquestado toda una estrategia que se trataría de enfocar al fortalecimiento del Estado mexicano para enfrentar al narcotráfico. Sin embargo, la falta de coherencia institucional, dado por una cultura burocrática personalizada, donde la corrupción es un poder paralelo de ascenso y acceso al poder, ha ocasionado que los programas antinarcóticos de México tengan resultados poco alentadores.

Adicionalmente, las seguridades de Estados Unidos y México parecen coincidir en varios asuntos de la agenda bilateral, lo cual ha facilitado que el debate interno en ambos países, sobre todo en Estados Unidos, repercuta directamente en el diseño estratégico de la seguridad mexicana. Es decir, se aplica la idea de la convergencia de intereses por razones pragmáticas y de política de estado. En México, el impacto pudo ser un desarrollo y

fortalecimiento institucional o la subordinación a los intereses estratégicos de Estados Unidos.

En este sentido, temas de seguridad como la gobernabilidad en México, el narcotráfico, el crimen transfronterizo, la migración y cuestiones ambientales permanecerán como constantes de largo plazo. Como argumenta John Bailey, seis de las siete principales metas de seguridad de la Unión Americana que los estadounidenses consideran como muy importantes involucran a México. En orden de importancia: a) detener el flujo de drogas ilegales a Estados Unidos (considerado como muy importante por 85% del público y 57% de los líderes); b) proteger los puestos de trabajo de los estadounidenses (85 y 50% respectivamente); c) controlar y reducir la inmigración ilegal (72 y 28%); d) asegurar provisiones adecuadas de energía (62 y 67%); e) reducir el déficit comercial con países extranjeros (59 y 49%).⁶⁰ Lo anterior muestra que las seguridades de México y Estados Unidos se encuentran definidas por la naturaleza de la agenda bilateral, lo cual sirve de fundamento para suponer que del tipo de cooperación y los conflictos que se generen en la misma, determinará el grado que alcance la seguridad nacional de ambos países.

⁶⁰ John E. Rielly (ed), *American Opinion and U.S. Foreign Policy 1995*, Chicago Council on Foreign Relations, Chicago, 1995, pp. 26-27. citado en Bailey, John y Timothy Goodman, "Redefinición en la seguridad en la relación México-Estados Unidos", en Vereza, Mónica y Rafael Fernández de Castro, *La nueva agenda. bilateral en la relación México-Estados Unidos*, ITAM, FCE, UNAM, México, 1998, p. 209.



Capítulo
cuatro

**Narcotráfico
en la relación
bilateral**

Aproximaciones teóricas a la relación bilateral

En el presente apartado se realizará un recuento de la naturaleza de la relación bilateral México-Estados Unidos. Se enfatizará lo que ha sido el carácter estructural de la relación, así como las cuestiones coyunturales que han definido los periodos de distanciamiento y acercamiento entre ambos países. La tesis principal es que durante el periodo de investigación (1988-1998), las relaciones entre ambos países tendieron a una aproximación estructural¹ con mediatizaciones eminentemente pragmáticas, las cuales, sin embargo, no escaparon a las fricciones provocadas por temas de la agenda bilateral que tradicional e históricamente han sido altamente conflictivos: narcotráfico y migración.

Hasta antes de la década de los noventa las relaciones México-Estados Unidos se encontraban marcadas por un realismo donde los temas de la agenda quedaban supeditados a los intereses de los actores racionales unificados, los llamados Estados. Así, según Jorge Domínguez, entre ambos países parecía operar una regla clave: México no disentía de los intereses fundamentales de los Estados Unidos, a cambio de ello Estados Unidos mantenía cierta discrecionalidad en la política de principios de México.²

Con la llegada de la década de los 80s un nuevo rompecabezas teórico entra en escena, el llamado enfoque de la interdependencia compleja. Aunado en este nuevo enfoque esa década estaría marcada por el rompimiento de cuatro pactos informales, que según Catheryn L. Thorup serían:

1. El rompimiento de la autonomía económica, la cual fue provocada por la crisis de 1982. México sería interdependiente de Estados Unidos en materia económico-financiera.
2. Estados Unidos decide frenar los flujos migratorios provenientes de México, lo que lleva a cerrar la válvula de escape que representaba Estados Unidos para la fuerza laboral de México.

¹ La aproximación estructural estuvo marcada por la negociación del TLC, la cual trató de llevar a una convergencia de los marcos institucionales para regular las relaciones comerciales entre ambos países. En ese marco se esperaba que otros asuntos pudieran resolverse en una serie de acuerdos de carácter bilateral al más alto nivel. Sin embargo, los entendimientos a nivel presidencial no han tenido el efecto cascada que se esperaba, sobre todo de la parte estadounidense, como se demostrará en la investigación.

² Domínguez, Jorge, "Ampliando horizontes académicos: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", ensayo elaborado para el seminario La Nueva Agenda en la Relación Bilateral México-Estados Unidos, ITAM, México 19 y 20 de mayo de 1995.

3. Estados Unidos decide romper con la relativa autonomía de la política exterior de México; las presiones del Congreso de Estados Unidos hacia la política exterior de México en Centroamérica fueron ejemplo de ello.
4. El cuarto pacto se rompe cuando Washington empieza a intervenir en los asuntos internos de México, lo cual hace notorio el desdibujamiento entre los límites de la política interna y externa entre los dos países, la mayor interdependencia en el contexto de marcadas asimetrías de poder provocó el creciente interés y una mayor intervención de Estados Unidos en la agenda interna de México³. Esto último se incrementó, con la percepción de algunos funcionarios de Washington, sobre la necesidad de intervenir en política interna mexicana cuando existía preocupación respecto a la capacidad del gobierno de México de garantizar condiciones de gobernabilidad mínima para asegurar los intereses de Estados Unidos, o para asegurar algún objetivo de corto, mediano o largo plazo estadounidense.

Otro aspecto a considerar es que, para finales de la década de los 80s y principios de los 90s, la relación se empieza a complejizar por la inclusión de nuevos temas y la naturaleza de una coyuntura marcada por el fin de la Guerra Fría. Entre los temas más importantes de la nueva agenda estaba la paulatina integración económica de México a Estados Unidos.

Por otro lado, el fin de la Guerra Fría tuvo repercusiones a nivel global que llevó a una redefinición de los intereses y la agenda de seguridad de los Estados Unidos, donde temas como narcotráfico, medio ambiente, migración y promoción de la democracia jugarían un nuevo rol en la esfera de prioridades de Estados Unidos.⁴

El acercamiento de México a la economía de Estados Unidos no sólo tenía incidencias a nivel estructural. Para las elites de Estados Unidos tendría otras repercusiones.

³ Thorup L., Cathryn, "Implicaciones políticas de la interdependencia México-Estados Unidos en los noventa", *Estados Unidos Informe Trimestral*, vol. 1, no. 4, oct.-dic 1991, CIDE, México, p. 10.

⁴ Con el TLC se cubrieron aspectos que antes parecían intocables, como la política energética, exterior y la seguridad nacional, ver Garza Elizondo, Humberto, "La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación", *Foro Internacional*, oct.-dic. 1996, Colmex. John Bailey menciona que entre los temas prioritarios de la agenda de seguridad de Estados Unidos se encontraba la gobernabilidad en México y la capacidad del gobierno mexicano para enfrentar los desafíos del narcotráfico y el crimen transfronterizo, véase Bailey, John, "Redefinición de la Seguridad en la Relación..." pp. 195-209.

El memorándum que el entonces embajador de Estados Unidos en México John D. Negroponte envió a Washington en abril de 1991 señalaba: “México se encuentra en proceso de cambiar la sustancia y la imagen de su política exterior...El proceso de un TLC debe ser considerado dentro del contexto de esas tendencias reformistas. Desde el punto de vista de la política exterior, el TLC institucionalizará la aceptación de una orientación estadounidense en las relaciones exteriores mexicanas”.⁵

En el juego de las asimetrías, según Joseph Grieco teórico del neorrealismo, los débiles pero influyentes socios tratarían de asegurar que las reglas que se establezcan los provean de suficientes oportunidades para externar sus preocupaciones e intereses y, así prevenir, o al menos disminuir, la dominación de los poderes más fuertes. Así, el proceso de acercamiento a Estados Unidos se apuntalaba en la idea de las élites mexicanas de que la gran mayoría de los objetivos estratégicos de México se lograrían paradójicamente, al unirse a los Estados Unidos. Como cometa Emilio Zebadúa:

“En determinadas coyunturas cuando, en particular el capital financiero logra imponer dentro de los sistemas políticos de sus países de origen sus propios intereses sobre los demás grupos con negocios en México, el entendimiento alcanzado en el campo de la economía se ha desbordado incluso para abarcar a la política exterior en su conjunto, creando en este ámbito un animo positivo para las relaciones bilaterales”.⁶

Para México significó entrar de lleno en la llamada modernización de la política exterior mexicana.⁷ En palabras de Lorenzo Meyer esto significó que las élites mexicanas finalmente se decidieron a unirse a todas las causas triunfantes de Estados Unidos.⁸

⁵ Memorándum Negroponte, Revista *Proceso*, no. 758, 13 de mayo de 1991.. En ese mismo tenor Elliot Abrams, exsubsecretario de Asuntos Interamericanos de Reagan, pronunciaba que el precio que debería pagar México por el TLC sería menor independencia y soberanía; de igual forma Larry Birns, director del Consejo de Asuntos Hemisféricos de Estados Unidos, declaraba que la política exterior de México quedaría subordinada a Estados Unidos con el TLC.

⁶ Zebadúa, Emilio, “*Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994*”, mimeo, p. 14.

⁷ El Término no era más que un eufemismo para encubrir la política exterior de la tecnocracia mexicana en el poder durante el régimen de Salinas. Véase: Rozental, Andrés, *La política exterior de México en la era de la modernización*, México, FCE, 1993.

⁸ Véase Meyer, Lorenzo, *La crisis de la elite mexicana y su relación con Estados Unidos: Raíces históricas del TLC*, en Gustavo Vega, *México-Estados Unidos 1990*, Colmex, 1992, p. 73.

Bajo la óptica de la interdependencia, significaba que los efectos del éxito en la regulación de los canales de comunicación de carácter económico-comercial y financiero, alcanzaran a otros temas. Es decir, la negociación de temas ancla incidiría en el resto de la agenda de forma favorable para México.

Domesticación de la Agenda Bilateral

El cambio en el manejo de la agenda bilateral México-Estados Unidos, marcado por la modificación de la dimensión de la misma en el ámbito sistémico y de política interna, repercutió directamente en el ámbito de la política interna de cada país. Esto abrió las puertas para el establecimiento de un marco mucho más amplio de debates y entendimiento político.⁹

Según Susan Kaufman Purcell el TLC sirvió para confundir aún más la distinción entre cuestiones externas y domésticas, debilitadas desde hacía algún tiempo. Después del TLC ha sido más difícil desvincular de otras las diversas cuestiones bilaterales. Esto repercutió en que ahora los problemas bilaterales implicarían un mayor grado de dificultad. Es decir, asuntos manejables a nivel ejecutivo resultarían más complicados por la cantidad de actores participantes.¹⁰

En el ámbito sistémico, este proceso de aceleración de contactos económico-financieros aceleró la interdependencia entre Estados Unidos y México, repercutiendo en la relativa consolidación de lo que Robert Keohane llama regímenes internacionales, es decir, normas y procedimientos para ciertos tipos de actividades.¹¹

El afianzamiento de una estructura de regímenes bilaterales entre Estados Unidos y México, en buena medida, se dio en función de la coincidencia de intereses dado a partir del aumento en la interdependencia de los dos países y la constante preocupación de varios

⁹ En el marco de la XII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos Angel Gurría acuñó el término "Nuevo Entendimiento" en mayúsculas y entre comillas, para describir una de las relaciones más complejas y accidentadas entre las dos naciones que, según él, "ha registrado un cambio fundamental en el terreno de las actitudes y las percepciones mutuas", Estévez, Dolia, "Nuevo Entendimiento", México-Estados Unidos", *El Financiero*, 17-05-95.

¹⁰ Kaufman Purcell, Susan, "La naturaleza cambiante de las relaciones México-Estados Unidos", *Este País*, sept., 1997, p. 20.

¹¹ Keohane, Robert, *Poder e Interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, p. 18.

temas, los más importantes fueron en un principio el tratamiento de la deuda externa, los flujos comerciales y el incremento del narcotráfico en los dos países. Según Juan David Lindau la Expansión y consolidación de regímenes bilaterales que surgió a partir de la prioridad de temas que antes aparecían como de bajo perfil tuvo un impacto directo en el ámbito institucional para México, en relación con su política exterior y en la estructura de toma de decisiones, esto último tuvo que ver con que las decisiones se concentraron más en un proceso de elaboración técnica donde los especialistas tuvieron más control sobre la relación con Estados Unidos.¹²

Es decir el nuevo marco institucional propició lo que se llama explicación de la relación bilateral a partir de elites y burocracias, las cuales en México fueron influenciadas por la llamada tecnocracia, jóvenes mexicanos pertenecientes a familias de la elite política y económica mexicana que habían estudiado en las más prestigiosas universidades de Estados Unidos. Al decir de Clayton Yeutter, ex secretario de Agricultura de Bush, “los nuevos políticos mexicanos vienen a nuestro encuentro libres de prejuicios nacionalistas y siempre dispuestos a arremangarse la camisa para resolver los problemas binacionales”.¹³

Este proceso, dado por la nueva naturaleza de la relación bilateral, llevó a fracturar la relación, es decir, se separaron los aspectos por áreas y el trabajo por secretarías homólogas en ambos lados de la frontera.

La fragmentación de los temas de la agenda bilateral se dio con un sentido pragmático, si bien sus raíces se encuentran en el fortalecimiento de los mecanismos de consulta bilateral existentes: entrevistas presidenciales,¹⁴ Comisión Binacional, Reuniones Interparlamentarias, Conferencias de gobernadores fronterizos y Reuniones de Procuradores Generales de los Estados Fronterizos; además del trabajo en equipos especializados entre la

¹² Liindau, Juan David, “Los regímenes bilaterales y la relación México-Estados Unidos”, *Foro Internacional*, enero-, marzo 1991, p. 477.

¹³ Citado en De Castro, Fernández, Rafael, “Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental”, en Et. al., *La política exterior de México, enfoques para su análisis*, El Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México 1997. La consolidación de este capital humano ha tenido que ver con el diseño e instrumentación de modelos denominados *policy oriented*, es decir, una administración de la agenda bilateral de carácter pragmático y de corto plazo.

¹⁴ Entre 1988 y 1992 los presidentes Bush y Salinas se reunieron en once ocasiones, donde los temas principales fueron comercio, problemas fronterizos, migración, medio ambiente, embargo atunero y guerra contra las drogas.

secretaría de Hacienda de México y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos para resolver el problema de la deuda mexicana(Plan Brady 1988-1990), su formalización se empieza a dar con el proceso de negociación del TLC.

Algunos autores explican esto como un fenómeno de compartimentalización,¹⁵ es decir, se vio como una necesidad de ambos gobiernos para dividir hábilmente los temas conflictivos y las diferencias en la relación, evitando con ello contaminar las otras áreas en las cuales podría darse la cooperación.

A pesar de estos mecanismos, el manejo de la agenda bilateral no escapó a los conflictos. No todos los actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales sobre todo en Estados Unidos, entendieron esto como una norma, de ahí que gran parte de los temas de la agenda cayeron en discusiones de carácter doméstico. Esto último se reflejó más en Estados Unidos donde los procesos son más descentralizados y en donde temas internacionales son presa fácil del parroquialismo organizativo del sistema político y de opinión pública norteamericano.¹⁶

Cabe destacar que el gobierno de México contrarresto a los adversarios de México en el sistema político de Estados Unidos con las armas del cabildeo, el cual fue utilizado con mayor intensidad a partir de 1991, año en que dejó atrás al gobierno de Japón con mayor gestión visible según el Wall Street Journal. “México contrató los servicios de políticos avezados de ambos partidos, de consultores especializados en cuestiones comerciales y legales, y de la importante firma de relaciones públicas Burson Marsteller para que encabezará la campaña multimillonaria dirigida a la opinión pública de Estados Unidos”.¹⁷

¹⁵ Ver Arriaga, Víctor, “El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994”, *Foro Internacional*, oct.-dic., 1994, vol. XXXIV, no. 4, p. 573 y Rozental, Andrés, *La política exterior de México...*, pp. 70-78.

¹⁶ Graham Allison acuña este término para referirse a como la cultura organizativa en Estados Unidos tiende a fomentar que clientes y aliados del gobierno de Estados Unidos coincidan en un campo de intereses y realicen toda una serie de estrategias y tácticas para conseguir el objetivo deseado por la organización, ver. Graham Allison, *Essence of Decepcion: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971, existe edición en español por el Grupo Editor Latinoamericano y , Graham Allison, y Morton Halperin, “Política Burocrática: Un Paradigma...”, *Cuadernos Semestrales*, CIDE, México, 1981.

¹⁷ Abramson, Jill. “US. México Trade Pact is Pitting Vast Armies of Capitol Hill Lobbist Against Each Other, Wall Street Journal, 25 de abril de 1991, p. A-16., Citado en Eisenstad, Todd, Cabildeo y Relaciones Públicas en Estados Unidos, *Este País*, junio de 1992. En este mismo sentido, entre 1995 y 1997 seis dependencias oficiales, incluyendo presidencia, gastaron más de 26 millones de dólares en servicios de lobbistas, publicirrelacionistas y consultores en Washington, Véase. Estévez, Dolia, “Gasto el gobierno mexicano 26 mdd en cabildeo”, *El Financiero*, 7 de julio de 1998, p. 27.

Esa campaña costó al gobierno de México entre 75 y 100 millones de dólares, la cual calificó el *New York Times* en diciembre del mismo año como un esfuerzo sistemático por transformar a México en una presencia política dentro de Estados Unidos.

Las principales secretarías contratantes de servicios de cabildeo al inicio de la nueva forma de hacer política en Washington por parte de México fueron SECOFI, Hacienda y la Presidencia de la República.

La estrategia de compartimentalización de la agenda bilateral implementada durante el régimen de Salinas funcionó como una especie de neutralizador de las tradicionales fricciones que dañaban las relaciones de México con Estados Unidos. Así, en palabras del expresidente Salinas: “La relación con Estados Unidos siempre ha sido compleja. Por ello, desde el primer momento, a principios de 1989, le propuse al secretario Baker en nuestra primera entrevista una estrategia de trabajo: separar consciente y resueltamente las diferentes áreas de la agenda bilateral, para que los problemas o diferencias que hubiese en alguna de ellas no contaminaran toda la relación. Esta ha sido la clave de la positiva relación que hemos tenido, a pesar de las diferencias a veces graves y de fondo, en algunos asuntos”.¹⁸

Este acuerdo en las elites políticas, sobre todo a nivel ejecutivo, logró mantener en un bajo perfil los temas conflictivos. Dichos acuerdos fueron posibles por las voluntades presidenciales de Salinas y George Bush¹⁹ (espíritu de Houston) que paulatinamente llevaron a la institucionalización de las relaciones bilaterales a nivel presidencial, continuado con algunos matices por Clinton y Zedillo. A nivel departamental se fortalecieron las relaciones entre varias secretarías y departamentos.²⁰

¹⁸ Citado en, Alponente, Juan Maria (com) *La política exterior de México en el nuevo orden mundial, antología de principios y tesis*, FCE, México, 1993, p. 285.

¹⁹ El famoso espíritu de Houston fue posible, en parte, al acercamiento de las élites texanas lideradas por George Bush con profundos intereses en México; además de un profundo conocimiento de los problemas con México. Entre otros texanos cabe destacar a James Baker, secretario de Estado con Bush y Robert Mosbacher, secretario de comercio en la misma administración. De Baker cabe destacar que durante su gestión la Secretaría de Estado fue una de las grandes articuladoras de la política exterior de Estados Unidos. Por su parte Mosbacher hizo del TLC su gran cruzada. Así, estos texanos, con raíces políticas y empresariales en Houston, llevó consigo una visión muy particular de México.

²⁰ Por ejemplo con Salinas se fortaleció la relación entre la Oficina de la Coordinación de la Presidencia con la cual coordinó y controló las relaciones bilaterales y las negociaciones más importantes en materia de política exterior.

Los resultados positivos no siempre fueron el resultado de la estrategia de la desagregación de la agenda para no contaminar la relación. En una relación con profundas asimetrías en ocasiones prevalecían los intereses de la parte más fuerte.²¹

Hay que recordar que mientras se estaba negociando el TLC, temas como narcotráfico y migración permanecieron en un bajo perfil, pero esto no aseguraba que fuera la norma. Una vez concluida la negociación dichos temas han sido recurrentes como catalizadores de las fricciones entre Estados Unidos y México. En esos escenarios de fricciones las burocracias norteamericanas han incidido profundamente. Como comenta John Bailey “los problemas que tienen que ver con México salen a la luz en debates sobre asuntos políticos internos y, por ende, suelen estar sujetos a maniobras burocráticas, sobre todo cuando se trata de asuntos relacionados con drogas, migración, empleo, energía, comercio y medio ambiente”.²²

El manejo de la relación bilateral en el contexto de una mayor interdependencia y los nuevos cambios mundiales ha provocado que sea más difícil su manejo dada la magnitud de los intereses de los grupos que participan en la discusión de los asuntos de la agenda. Así, según Susan Kaufman, “a partir de la aprobación del TLC, las coaliciones en ambos lados sobre cuestiones bilaterales han crecido más y se han vuelto más complejas”.²³

Este fenómeno se ha visto favorecido por las prioridades de política exterior de Estados Unidos, las cuales han configurado a las amenazas económicas, la migración de indocumentados y el narcotráfico como amenazas a la seguridad nacional, ello despertó la retórica de los nuevos políticos neoconservadores tanto del partido Republicano como los nuevos realineados del Partido Demócrata.²⁴

²¹ Keohane y Nye sostienen que las relaciones asimétricas siempre tendrán un costo mayor para el país más débil, pues limitan su autonomía y afectan su soberanía. Para estos autores nada garantiza que las relaciones de este tipo puedan ofrecer beneficios justos y equitativos, pues los socios más fuertes buscarán aprovechar sus ventajas para influir y presionar a los más débiles.

²² Bailey, John y Sergio Aguayo Quezada, “*La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición*”, Siglo XXI, México, 1997, p. 204.

²³ Kaufman Purcell, Susan, *La naturaleza..* p. 37.

²⁴ Más de la mitad de los nuevos miembros del Congreso fueron electos después del fin de la Guerra Fría. Tanto los conservadores del Partido Republicano como los del Partido Demócrata han llegado con un enfoque más orientado a lo doméstico que hacia asuntos externos, con menos servicio militar que sus colegas de mayor rango y, en general, con menos experiencia en asuntos internacionales; además sus compromisos domésticos los han llevado a comprometerse con los asuntos que más han despertado las fricciones en la relación bilateral: drogas, migración, empleo, medio ambiente. Además, por el lado del Partido Demócrata se ha experimentado un realineamiento hacia la derecha, lo cual un escenario difícil para México. Esto último ha sido una constante desde el 104th Congress, el cual se tomo como referencia.

Casi todos los temas de la agenda bilateral han ganado terreno al interior de Estados Unidos. En una encuesta del *Chicago Council on Foreign Relations* donde se cuestionó a los estadounidenses sobre las metas que debería tener la política exterior los resultados se orientaron a los temas más importantes de la agenda bilateral: migración, narcotráfico, medio ambientes, etc. Además un 76% de los encuestados veían a México como un asunto vital.

Interdependencia y relación bilateral México-Estados Unidos

Las relaciones de México con los Estados Unidos han presentado en coyunturas determinadas las características del modelo desarrollado por Keohane y Nye: canales diversos de comunicación, agenda bilateral repleta de temas distintos de la seguridad y la colaboración militar, abstención y ausencia de amenazas de uso de la fuerza militar para resolver conflictos y contextos en que las relaciones intergubernamentales con frecuencia están sujetas a la influencia de las interacciones económicas y sociales entre ambos países; además de que el entorno del proceso político de cada país influye frecuentemente en la política bilateral.

Una de las bases del modelo es su formulación de que al interior de los sistemas mundiales se está dando una nueva configuración que se refiere a efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países. Sin embargo ellos enfatizan que los costos de los efectos no necesariamente serán recíprocos dada la naturaleza del número, calidad y el tipo de las interacciones.

Para estimar los costos y beneficios de la interdependencia los autores utilizan dos conceptos: sensibilidad y vulnerabilidad ambos relacionados directamente con consideraciones de poder y su uso apropiado en una relación.

Otra de las peculiaridades de la interdependencia es que establece que una serie de canales²⁵ conectan a las sociedades, las mismas incluyen tanto nexos formales e informales

²⁵ La idea de los canales de transmisión entre países hace referencia a la dimensión de los flujos entre países, lo cual se ha visto acelerado por el incremento de las relaciones comerciales, culturales, políticas y sociales en el ámbito internacional. En términos de la interdependencia significa que los canales de transmisión tienen efectos costosos para las sociedades correspondientes: sufren consecuencias políticas y económicas tanto el recibir o adquirir los productos como el tratar de impedir su entrada.

entre elites gubernamentales, empresariales, de la sociedad civil y algunas otras organizaciones. Estos canales pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales.

Los canales de transmisión tienen dimensiones muy amplias e incluyen diversas interacciones y costos para las sociedades tanto por recibir como limitar el flujo de los canales. Un ejemplo para analizar costos de la dinámica de los canales es el narcotráfico internacional.

En Estados Unidos hay consumidores que demandan drogas y envían fondos a los países de América Latina para que se les venda ese producto, el cual llega a Estados Unidos por diferentes canales de transmisión de carácter ilegal. Como resultado de ello, Estados Unidos ha intentado imponer barreras a los flujos de los canales de transmisión de esas drogas tanto al interior como al exterior, las modalidades de estas últimas han redituado en altos costos para las sociedades latinoamericanas, sin embargo los resultados no han sido positivos para frenar los canales hacia Estados Unidos.

Así, Estados Unidos ha hecho lo que siempre han hecho los grandes poderes: obligar a otros a pagar el costo del ajuste ante los cambios negativos.²⁶

Ante esos resultados, Estados Unidos ha tenido que negociar con los otros países participantes en la estructura del narcotráfico internacional, lo cual en la mayoría de las veces ha sido desde una posición de fuerza dada por las asimetrías de la relación.

Para los teóricos de la interdependencia, la agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía sólida, debido a ello muchos temas de política doméstica o interna empiezan a cobrar una dimensión nueva. Además, nuevos actores e instituciones empiezan a participar en el diseño, implementación y operatividad de los temas de la agenda bilateral, lo cual facilita que ciertos temas conflictivos cobren un bajo perfil.

En este último punto cabe agregar algo al modelo de Keohane y Nye: “la voluntad de las elites por lograr la separación de temas conflictivos de la agenda bilateral”.

²⁶ Keohane, Robert, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, en Blanca Torres, *Interdependencia ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* El Colegio de México, México 1990, p. 69.

Para Jorge Chabat²⁷ la mayoría de las relaciones de interdependencia entre el norte desarrollado y el sur en desarrollo caen en relaciones de absoluta interdependencia y por tanto de extrema vulnerabilidad. Además considera que la falta de integración en temas clave entre el sur y el norte lleva a la construcción teórica de la llamada *interdependencia imperfecta* donde temas ancla como cercanía geográfica con países del centro; posesión de recursos naturales estratégicos; posesión de armas químicas y nucleares; posibilidad de producir migraciones masivas hacia países del centro; narcotráfico y ecología han servido para crear los nexos de interdependencia.

Estos temas, siguiendo a Chabat, pueden propiciar a la larga la creación de nexos de interdependencia, tales como comercio o inversión extranjera, siempre y cuando los países en desarrollo presenten los requisitos sistémicos y de modelo de desarrollo compatibles con las exigencias del norte.²⁸

Para el caso de México el proceso de vinculación a partir de los nexos de interdependencia que se generaron a partir de la cercanía geográfica, la migración, el narcotráfico y los recursos naturales paulatinamente fue sentando las bases para que el intercambio de vulnerabilidades y sensibilidades creara las condiciones para el acercamiento comercial y una relativa aproximación al entendimiento a partir de los sistemas políticos.

Esta complejización de temas y su inclusión en las relaciones de interdependencia ha facilitado a México tener mayores márgenes de negociación frente a las elites estadounidenses, las cuales vieron en la diversificación temática la mejor opción para el tratamiento de los asuntos con México.

Así, un ejemplo podría ser el narcotráfico. Estados Unidos percibe al narcotráfico como la principal amenaza a su seguridad nacional de fin de milenio, pero a pesar de ello y de que México representa un eslabón importante en la cadena internacional del narcotráfico, ya que produce más del 70% de la mariguana que importa Estados Unidos, una cuarta parte de la heroína y que es punto de tránsito para más el 75% de la cocaína el tema del narcotráfico,

²⁷ Chabat, Jorge, "La integración de México al mundo de la posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia imperfecta", en Borja, Arturo y Guadalupe González (coord.), *Regionalismo y Poder en América: los límites del neorrealismo*, Miguel Angel Porrúa y CIDE, México 1996, p. 241.

²⁸ Para el caso de México es claro como estos temas ancla han sido históricamente los temas más recurridos en el tratamiento de la agenda bilateral. A finales de la década de los 80s y principios de los 90s fue notorio el avance en otras áreas como comercio.

no ha representado un tema altamente conflictivo que genere rupturas graves en la agenda bilateral, lo cual contrasta con otros países latinoamericanos como Colombia y Perú.

Dicho aspecto sugiere, en efecto, una mayor capacidad de negociación por parte de México a partir de otros nexos de la interdependencia: TLCAN y energéticos; además de que una confrontación directa con el narcotráfico por parte de autoridades mexicanas tendría un impacto negativo para la seguridad nacional de México y su estabilidad, que afectaría gravemente la seguridad nacional de Estados Unidos. El riesgo de una colombianización de México sería más grave que la existencia y relativamente tolerada actividad del narcotráfico en el sistema sociopolítico mexicano, tal parecería ser la lectura de Washington.

La teoría de la interdependencia se acomodó perfectamente al diseño de políticas (*policy oriented*) con un interés en influir sobre el tipo de agenda bilateral. Si la interdependencia era disruptiva por el grado de asimetrías, era necesario crear mecanismos de consulta.

En primera instancia estos mecanismos resultarían en la formalización de acuerdos institucionalizados para la resolución de los problemas de carácter económico que vendrían del proceso de integración económica entre Estados Unidos y México. Se esperaba que este enfoque repercutiera en el tratamiento de otros problemas como migración, narcotráfico, ecología, finanzas y otros problemas fronterizos.

La interdependencia en los asuntos relacionados con el narcotráfico, acercó a los gobiernos de México y Estados Unidos a entender el problema como un asunto de causas y efectos internacionales. Sin embargo, al visualizar al narcotráfico como un problema mercantil, de usuarios y oferentes incorregibles, descuida la participación de las políticas estatales como propiciatorias, ya que estas últimas le otorgan un carácter ilegal.

Principalmente Estados Unidos, comprobado a través de la historia, ha sido el Estado que a otorgado ese carácter ilegal y también ha sido el país con más involucramiento en el diseño y operacionalización de las políticas estatales, internacionales y militares para enfrentarlo. Así, como comenta Celia Toro, “el estudio de la política estadounidense contra las drogas y su influencia sobre el mercado internacional de drogas, del que México forma

parte, constituye la agenda de investigación por excelencia”²⁹. Es decir, lo prioritario son los tipos de política y la forma en que se involucra a México en varios de los asuntos de la relación bilateral, así como la respuesta de México por medio de una determinada orientación de su política exterior, la cual se ha enfocado, o encontrado su justificación, en una doble lectura de la interdependencia: buscar acuerdos con Estados Unidos y con ello disminuir las presiones provenientes del ámbito de la política interna de Estados Unidos y de México.³⁰

Modernización del combate a las drogas en México y Estados Unidos

La convergencia de intereses entre Estados Unidos y México a finales de la década de los 80s coincide también con el arribo de nuevas administraciones en ambos países. En ese contexto el narcotráfico como fenómeno de carácter transnacional repercutiría en la dinámica de la relación bilateral con matices renovados.

Como comenta Kate Doyle, la elección de George Bush y Carlos Salinas en 1988 llevaron a un significativo cambio en los términos del debate de la guerra contra las drogas: “tan pronto tomaron posición, ambos presidentes deliberadamente reajustaron al tráfico de

²⁹ Toro, Celia, “Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explicó”, en (Et. al.), *La Política Exterior de México enfoques para su análisis*, El Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997, p. 77.

³⁰ Según Celia Toro “Negociar acuerdos para obtener un compromiso explícito por parte del gobierno norteamericano no resuelve todos los problemas ni evita el surgimiento de conflictos, pero puede, en rigor, ser una estrategia adecuada para compensar la debilidad relativa frente a un vecino que ha decidido extender su brazo justiciero más allá de sus fronteras. Por lo tanto, es probable que toda acción norteamericana que el gobierno mexicano interprete como una violación de su soberanía, genere la misma respuesta: la negociación de nuevos acuerdos para refrendarla”, Véase Toro, Celia, “La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior”, en Vereza Campos, Mónica y Fernández De Castro, Rafael, *Nueva Agenda bilateral...*, p. 157. Un ejemplo de esta política podría ser la posición de México en el caso Casablanca, operación realizada por el Servicio de Aduanas y la DEA de manera encubierta en territorio mexicano para detectar a lavadores de dinero, la cual violó la soberanía nacional y los acuerdos signados con Estados Unidos en materia de cooperación antinarcoóticos. Como respuesta, México exigió nuevos acuerdos con Estados Unidos para evitar la repetición de hechos similares. En este sentido durante la reunión de la Comisión Binacional Mex-Estados Unidos en Washington D.C en junio de 1998, Madeleine Albright anunció el establecimiento de una línea telefónica directa entre el Departamento de Estado y la SRE “lo que buscamos es información oportuna, en lugar de acusaciones” aseveró, al destacar la necesidad de mejorar la coordinación a nivel policiaco. Véase Estévez, Dolia, “Línea telefónica directa Green-Albright”, *El Financiero*, 12-jun-98, p. 29.

drogas como una amenaza la dimensión de la seguridad nacional”.³¹ Esto, conjuntamente con un mayor acercamiento a Estados Unidos llevó a la administración de Salinas a tener mayores coincidencias con la política antinarcóticos de Estados Unidos.

Así, el llamado Programa Nacional para el Control de Drogas fue el primer intento de desarrollar una política moderna de combate a las drogas, es decir, un perfeccionamiento institucional y de política pública. En segundo término, fue también un plan tendiente a satisfacer la urgencia norteamericana de que México estableciera un marco institucional de entendimiento de políticas antinarcóticos, lo cual a mediano y largo plazo llevaría a mayores coincidencias en esta materia.

Para la planeación y dirección del Programa, Salinas creó un grupo especializado, a fin de coordinarlo en el seno del gabinete de seguridad nacional, el cual estaba constituido por todas las secretarías de estado así como de la PGR.³² En esta última recayó la mayor responsabilidad, ya que se encargó de evaluar los programas y acuerdos del grupo especializado. Para tales efectos la PGR creó el llamado Centro para la Planeación de Drogas (CENDRO),³³ la cual es una instancia intersecretarial que interrelacionó de manera efectiva a las dependencias involucradas en el control de drogas, intercambiando oportuna y permanentemente dicha información en tres niveles: 1) coordinar la información entre las dependencias responsables, 2) con la información tener un conocimiento más profundo del fenómeno de las drogas y 3) dar seguimiento a los programas y acciones desarrolladas por el gobierno federal, estatal y municipal.

La justificación principal para la creación del Programa 89-94 se estableció a partir de las siguientes consideraciones: 1) preservar la salud integral de los mexicanos, 2) salvaguardar la soberanía y seguridad de la nación, y 3) fortalecer la solidaridad con la comunidad internacional.³⁴

Los objetivos planteados por el Programa se enfocaban a la implantación de objetivos de carácter integral: abatir los niveles de farmacodependencia, producción,

³¹ Doyle, Kate, “The Militarization of the Drug War.” p. 89.

³² Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994*, pp-29-30

³³ El CENDRO tiene el carácter de órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinado a la PGR, Procuraduría General de la República, Centro de Planeación para el Control de Drogas, México 1992, p. 3.

³⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional...1984-1994*, p. 5.

procesamiento, tráfico y comercialización ilícito de psicotrópicos y estupefacientes actuando con un enfoque integral, promoviendo la disminución de la demanda y reduciendo la oferta de psicotrópicos y estupefacientes, mediante acciones preventivas, disuasivas, jurídico penales, de participación comunitaria e internacionales.³⁵

En el Programa también se tenían contemplados mecanismos de prevención, rehabilitación y atención jurídico-penal. En las acciones se destaca el papel del Centro Nacional Contra las Adicciones (CNCA), el cual se ha encargado no sólo de la tarea de prevención y rehabilitación, sino que ha establecido el precedente de sistematizar la información sobre el impacto del narcotráfico en la salud pública de los mexicanos a través de la Encuesta Nacional de Adicciones.³⁶

Otra de las innovaciones fue la consolidación en 1991 del Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD) que desde 1989 habían constituido las Secretarías de Defensa Nacional y Marina y la PGR con el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática,³⁷ el cual también integraría al Sistema Nacional de Información y Documentación sobre Drogas (SINID), que difundiría la información sobre los diversos aspectos del fenómeno y las acciones que llevan a cabo diferentes instituciones.

En cuanto al perfeccionamiento de la red de información, el CENDRO se planteó como la instancia de vinculación con el Sistema Hemisférico para el Control de Drogas (SHICOD), el cual integra la inteligencia en el ámbito continental.³⁸ A través de este organismo, el Sistema Integral de Intercepción de México obtiene la mayor parte de su información para la tarea de impedir el tránsito de estupefacientes, tarea que incluyó la responsabilidad de las Secretarías de Defensa Nacional, de Marina, de Comunicaciones y Transportes y la PGR.³⁹

³⁵ *Ibidem...*, p. 27.

³⁶ Se han producido dos encuestas nacionales para medir los índices de adicción nacional. El primero en 1994 y el segundo en 1997. véase. Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Adicciones, T.III Drogas Ilegales*. SSA, México 1993.

³⁷ Poder Ejecutivo Federal, *El Control de Drogas en México, Programa Nacional 1989-1994 Evaluación y Seguimiento*, México, 1992, p. 69.

³⁸ Se encuentra localizado en Panamá dentro del sistema de bases militares del Comando Sur de Estados Unidos.

³⁹ En los últimos años el CENDRO se ha conectado con el Centro Multiagencia de Inteligencia de la Embajada de Estados Unidos en México y con el Centro de Inteligencia del Paso Texas, este último dependiente de la DEA. Asimismo también se encuentra vinculado el Customs Domestic Air Interdiction Coordination Center (CDAICC) del Servicio de Aduanas.

Por último, el Programa Nacional en un esfuerzo de desarrollo institucional planteó la necesidad de fortalecer los compromisos sectoriales, es decir la asignación de responsabilidades a cada una de las diferentes secretarías de estado integradas en el Programa, así como a los Gobiernos de los Estados (ver apéndice III).

Pese a los avances institucionales logrados frente al fenómeno del narcotráfico, reflejado en la evolución de los organismos técnicos encargados del combate al narcotráfico, estos se han caracterizado por presentar una constante: corrupción institucionalizada que ha socavado los esfuerzos de todos los programas y proyectos desarrollados. Así, tanto la Subprocuraduría de Investigación y Lucha Contra el Narcotráfico creada en 1988⁴⁰ y la Coordinación General para la Atención de Delitos Contra la Salud, creada en octubre de 1990 se caracterizaron por una permeabilidad para ser infiltradas por el narcotráfico vía corrupción institucionalizada o vía política de de vista gorda del estado.⁴¹ Aunado a ello también se dio una constante violación a los derechos humanos, si bien hasta ese momento no podían ser categorizados así por la falta de una institución fiscalizadora de los mismos, la historia de esas dos instancias se caracterizó por una falta de capacitación y profesionalismo de los agentes encargados del combate a las drogas. La trayectoria de Coello Trejo, primer fiscal antidrogas, así lo ha comprobado.

La violación constante de los derechos humanos,⁴² la corrupción institucionalizada y los magros resultados de la Subprocuraduría y la Coordinación General llevan a replantear la viabilidad de la articulación de un nuevo organismo técnico responsable de la puesta en práctica de la política antinarcóticos, el llamado Instituto Nacional de Combate a las Drogas.

Instituto Nacional de Combate a las Drogas

La creación del Instituto se dio con el precedente del mal desempeño de los anteriores organismos técnicos encargados del combate a las drogas. Problemas de corrupción institucional, resultados cuestionables, una recurrente violación a los derechos humanos por

⁴⁰ Salinas expide un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR el 23 de diciembre de 1988.

⁴¹ Durante el régimen de Salinas, el contubernio de narcotraficantes y miembros de la elite política fue parte de una nueva modalidad de las reglas no escritas del sistema político mexicano.

⁴² En 1990 se crea la Comisión de Derechos Humanos y su fundamento constitucional en 1992.

parte de miembros de la PJF encargados de tareas de combate a las drogas y presiones de Estados Unidos por impulsar un mejor desarrollo de las instituciones encargadas del combate a las drogas serían algunos de los factores para el cambio institucional.

Aunado a esto, en mayo de 1993 ocurre el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo y seis personas más como resultado de un enfrentamiento entre la banda del narcotraficante Joaquín Guzmán Loera (el Chapo Guzmán) en contra de la banda encabezada por los hermanos Arellano Félix. Tal acontecimiento tuvo repercusiones nacionales e internacionales y descubrió la red y el poder del narcotráfico en México. Si bien hasta ese momento se hablaba de una cartelización del narcotráfico en nuestro país, tales acontecimientos comprobaron que efectivamente existía un poder consolidado de grupos bien organizados e infiltrados en las redes del poder político, militar y económico de México.⁴³

Los factores antes mencionados, aunado a la presión de Estados Unidos llevaron a que en junio de 1993 Salinas creara el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), como órgano técnico desconcertado de la PGR, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, referidas al respeto de las garantías constitucionales, en la identificación, investigación, consignación y persecución de los delitos relacionados con el narcotráfico.

Cabe mencionar que en la fecha anterior a la creación del INCD se dio una gran discusión en el seno de los poderes gubernamentales. Por ejemplo, el 3 de junio de 1993 Carlos Salinas lanzó una Cruzada Nacional contra el Narcotráfico, el cual incluía reformas constitucionales y la integración del mismo INCD.⁴⁴ En este mismo sentido, en la Cámara de Diputados se discutieron mayores penalidades a los delitos relacionados con el narcotráfico, creándose por primera vez el concepto jurídico de *crimen organizado*.

⁴³ Como consecuencia de l asesinato del Cardenal Posadas, la PGR montó una serie de operativos que para el mes del octubre de 1993 había logrado el aseguramiento de 210 propiedades de los Arellano Felix. Además entre las aprensiones realizadas se destacó la de dos comandantes de la PJF y la del director de la Policía Judicial del estado de Jalisco como presuntos protectores del Chapo Gúzman. Véase. Ruiz Massieu, Mario, *El Marco Jurídico para el Combate al Narcotráfico*, FCE, México, 1994, pp.171-172.

⁴⁴ "Cruzada nacional contra el narcotráfico", *La Jornada*, 3 de junio de 1993, p.1.

El proyecto resultado de la discusión sentaría las bases a la llamada *Ley Contra el Crimen Organizado*, el cual fue desarrollado por el panista Fernando Gómez Mont, ex presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados en la LIV legislatura y posterior asesor del presidente Ernesto Zedillo. Tal Ley, como lo declaraba Gómez Mont, se desarrolló para enfrentar un problema de Estado.⁴⁵ Paralelamente a esa iniciativa se firma el acuerdo de coordinación en materia de seguridad pública para la modernización y la ampliación de equipamiento de los organismos y cuerpos estatales de procuración de justicia y seguridad pública, coincidentemente es el mismo día en que se establece el INCD.⁴⁶

El Instituto tenía como objetivos primordiales la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones tendentes a combatir el fenómeno de las drogas. Con el fin de alcanzar esos objetivos se le otorgaron las facultades de: coordinar nacionalmente la política antinarcóticos en todos sus niveles; diseñar y desarrollar estrategias; auxiliar a los Ministerios Públicos Federales a través de su personal especializado; establecer un sistema adecuado de información sobre drogas y narcotráfico; desarrollar un sistema estadístico; crear mecanismos de cooperación interinstitucional; fomentar las acciones de cooperación internacional y trabajar conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores para la concertación de acuerdos de cooperación y asistencia en materia de narcotráfico.

En cuanto a su organización el Instituto se conformó de un Comisionado, un Centro de Planeación para el Control de Drogas, una Coordinación Ejecutiva, una de Operaciones, una de Apoyo Técnico, una de Administración y Delegaciones Regionales.⁴⁷

Si bien en el Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994 no se había incluido al INCD en el Programa 1995-2000, realizado ya bajo la administración del presidente Zedillo, se le redefine bajo la concepción especializada del Ministerio Público en el combate a la delincuencia organizada. Se pone especial énfasis en áreas de investigación policial, intercepción aérea, marítima y terrestre.⁴⁸

⁴⁵ "Proponen Diputados aplicar mayor penalidad a delitos del narcotráfico", *La Jornada*, 11 de junio de 1993, p. 3.

⁴⁶ Cuéllar, Mireya, "Firman el acuerdo de coordinación en materia de seguridad pública, y "Signa el presidente el decreto que crea el Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico", *La Jornada*, 17 de junio de 1993, p. 1.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 133-134.

⁴⁸ Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000*, p. 82.

Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000

Una de las características de los regímenes políticos en México ha sido la ruptura institucional entre un régimen y otro, la falta de continuidad en las políticas ha llevado a que las administraciones entrantes empiecen el diseño de sus políticas públicas a partir de nuevas consideraciones e intereses.

En el caso del narcotráfico no sólo el problema para enfrentarlo se reducía a la falta de continuidad en políticas sino al fracaso en la operatividad de las instituciones creadas, la infiltración del narco en las mismas y la violación de los derechos humanos. Hay que recordar que los cambios de una Subprocuraduría, de ésta a una Coordinación, después el INCD y finalmente en 1997 la Fiscalía Especializada de Atención de Delitos Contra la Salud (FEADS) se dieron a partir de estas consideraciones.

Entre los objetivos del Programa Nacional 95-2000 se encontraba la intención presidencial de acelerar los ritmos de modernización institucional, con lo cual se pretendía crear las condiciones necesarias para cubrir las demandas internas y externas del problema. En el mismo se indicaba que “El incremento a nivel mundial de la producción, tráfico y consumo de drogas, su notable incidencia en las estructuras sociales, económicas, culturales y políticas de las naciones y las graves consecuencias que produce en la salud, en el desarrollo armónico y en el bienestar de la humanidad, han llevado al gobierno de México a asumir el problema de las drogas como un problema de seguridad nacional.”⁴⁹

Entre las diferencias del Programa 95-2000 respecto a su predecesor se encontraba la definición de líneas estratégicas, las cuales se orientaron a darle al narcotráfico un enfoque integral, con inteligencia, corresponsabilidad y participación social, fortalecimiento de la prevención, especialización de las estructuras del Estado, desarrollo tecnológico y adecuación del marco jurídico.

Como se comprobará en capítulos posteriores, el peso de la prevención y control de la oferta jugará un papel crucial. Sin duda el carácter del fenómeno del narcotráfico en México, en su dimensión de tránsito y producción para el mercado más grande del mundo

⁴⁹ *Ibidem*, p. 89.

de estupefacientes (Estados Unidos) le han dado un peso significativo al ataque de la oferta. Por otro lado, el factor norteamericano ha desempeñado un papel crucial en esa orientación.

En este sentido podemos mencionar que tanto en el primer programa como en el segundo ha sido notoria la escasez de una estrategia hacia Estados Unidos; las herramientas de cooperación bilateral y negociación con Estados Unidos no han formado parte de un Programa Nacional Antidrogas,⁵⁰ lo cual durante gran parte de la década de los noventa ha repercutido en una visión demasiado estrecha del problema, ya que Estados Unidos ha sido uno de los factores más importantes en el tratamiento y diseño de la política antinarcóticos de México.⁵¹

El sobredimensionamiento de ataque a la oferta se ha relacionado directamente con los siguientes objetivos: 1) Desmantelamiento de las organizaciones criminales internacionales que operan en territorio mexicano; 2) Establecimiento de mecanismos efectivos contra el lavado de dinero; 3) Incremento de la capacidad de interceptación de drogas en las fronteras, aguas nacionales y espacio aéreo; 4) Establecimiento de controles estrictos para evitar el tráfico ilícito de armas y el desvío de precursores químicos para fines ilícitos y, 5) Incremento de la seguridad en las fronteras.

Fiscalía Especial de Atención de Delitos contra la Salud (FEADS).

A raíz del descubrimiento de los vínculos entre Jesús Gutiérrez Rebollo, exdirector del extinto INCD, con Amado Carrillo Fuentes, jefe del Cartel de Juárez, se reestructura por completo el marco institucional del combate al narcotráfico. Desaparece el INCD y en su lugar se crea la Fiscalía Especial de Atención de Delitos contra la Salud. La cual será una de las principales instituciones mexicanas bajo la mirada fiscalizadora de Estados Unidos,, ya que tanto sus estrategias como el personal son controlados en parte por la DEA y el FBI. (Véase apéndice IV sobre Fiscalía Especial de Atención de Delitos contra la Salud).

⁵⁰ Sólo se ha mencionado que México pugnaría porque la cooperación internacional se lleve a cabo permanentemente a través del fortalecimiento de los enfoques bilaterales y multilaterales, en el marco de una lucha integral y corresponsable, con pleno respeto a la soberanía de los Estados y fomentando el acercamiento entre los actores de la comunidad internacional, de manera que las acciones respondan a las necesidades actuales a nivel mundial (sic), *Ibidem* p. 90.

⁵¹ Por ejemplo el presidente Zedillo ha declarado que tanto capos como agencias extranjeras son una amenaza para la soberanía de México, *El Financiero*, 28 de abril de 1997, p. 65.

La Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas de EU (ONDCP)

En Estados Unidos las preocupaciones relacionadas con el andamiaje burocrático llevaron a no menos de 16 reorganizaciones del esquema de operación de las instancias departamentales y agenciales. Así, la creación de la Oficina Nacional de Control de Drogas (*Office of National Drug Control Policy ONDCP*), es la última expresión y esfuerzo de coordinación y eficientización de recursos humanos y materiales por parte de la Casa Blanca.

Los antecedente más inmediatos de la ONDCP se remontan a la Junta de Política Nacional de Represión de Drogas (*National Drug Enforcement Policy Board, NDEPB*) establecida en 1985 y la Junta de Política Nacional de Drogas (*National Drug Policy Board*), establecida en 1987 y que sustituyó a la NDEPB.

De acuerdo con las disposiciones la Ley contra el Abuso de Drogas de 1988, se ordena una nueva reorganización administrativa, que recupere la idea de un **Zar antidrogas** que dirija y coordine los esfuerzos del conjunto de departamentos y agencias con responsabilidades en la política antinarcóticos.

Con dicho objetivo en septiembre de 1989 se establece en la Oficina Ejecutiva del Presidente, la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (*Office of National Drug Control Policy*). Se encontraba integrada por un director⁵² (Director of National Drug Control Policy), el zar antidrogas, dos asistentes del director, uno para esfuerzos de reducción de la demanda y el otro para reducción de la oferta de drogas, y un director asociado para asuntos estatales y locales de drogas.⁵³

Entre las principales funciones del director de la ONDCP se encuentran:

- Determinar las políticas, objetivos y prioridades de la política nacional contra las drogas.
- Formular cada año la estrategia nacional.

⁵² El primer Zar Antidrogas fue William Bennet, después Lee Brown y el último Barry R. McCaffrey, general y ex Comandante en jefe del Comando Sur de Estados Unidos, funcionario que ha destacado por su diplomacia y su significativo papel en las relaciones México-Estados Unidos, desde su confirmación por el Senado de Estados Unidos por unanimidad en febrero de 1996 a la fecha. Se le considera como el funcionario de más alto nivel de la administración Clinton que trabaja de manera más estrecha con el gobierno mexicano y quien ha visitado al país en más ocasiones. ver Moysen, Gabriel y Carlos Benavides, "Barry McCaffrey, como mandado hacer por México: Gurria", *El Financiero*, 5 de abril de 1998, p. 35

⁵³ Rocabado Sánchez, José Fernando, *La política de control....*, p. 122.

- Coordinar y supervisar la implantación de la estrategia por las diferentes agencias gubernamentales.
- Proponer el presupuesto federal antinarcóticos.

El primer zar antidrogas fue William Bennet, le siguieron Lee Brown, exjefe de la policía de Nueva York y Barry McCaffrey, el cual, es considerado como el funcionario que ha trabajado más estrechamente con el gobierno de México en la formulación de una política bilateral antidrogas.⁵⁴

McCaffrey es el funcionario con mayor rango de la rama ejecutiva, y miembro de los consejos Nacional de Seguridad y de Política sobre Droga del Presidente. Como excomandante de las fuerzas del SouthComand en Panamá coordinaba todas las operaciones de seguridad nacional en Latinoamérica. Cuenta con una maestría en Gobierno Civil por la Universidad Americana, e impartió clases de Gobierno Estadounidense, Estudios de Seguridad Nacional y Políticas Comparativas en West Point. También participó en el programa de Seguridad Nacional de la Universidad de Harvard. Es miembro del Consejo de Relaciones Exteriores y de Diálogo Interamericano.

La ONDCP es la agencia encargada desde su creación de la llamada Estrategia Nacional para el Control de Drogas, que incluye las metas y objetivos de Estados Unidos a nivel nacional del combate a las drogas. Por ley, el Director de la ONDCP evalúa, coordina y vigila los esfuerzos internacionales de la rama ejecutiva. Otra de sus funciones, es la de aconsejar al presidente sobre las evaluaciones y cambios pertinentes en las diferentes agencias enfocadas al combate al narcotráfico.

Entre las últimas reestructuraciones que ha experimentado la Oficina, se encuentra su configuración a partir de los siguientes componentes:⁵⁵

Oficina de Estado y Asuntos Legales Bureau of State and Local Affairs. Coordina los esfuerzos de la ONDCP con otras agencias de los estados y los gobiernos locales.

⁵⁴ También se ha destacado como el funcionario a nivel presidencial con mayores capacidades de negociación con México y un cabildero de los intereses de ambas presidencias ante el Congreso de Estados Unidos.

⁵⁵ Información consultada en <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/about/mission.html>.

Centro de Asistencia Tecnológica contra las Drogas, Counterdrug Technology Assessment Center. Asesora al Director de la ONDCP en la investigación y desarrollo de políticas y programas para rehabilitación, además de investigar sobre el uso de sustancias adictivas.

Oficina para Reducción de Demanda, Office of Demand Reduction. Asesora en tareas de formulación de políticas nacionales e internacionales para reducir la demanda de drogas. Se enfoca a programas de prevención y educación.

Oficina de Inteligencia, Office of Intelligence. Dirige el desarrollo e implantación del esfuerzo de la inteligencia interagencial que apoya a la Estrategia Nacional contra las Drogas de la Presidencia.

Oficina de Consejo Legal, Office of Legal Counsel. Brinda asesoría al Director y su equipo, sobre todas las cuestiones legales que se tienen que cubrir en las tareas de aplicación de la Estrategia Nacional; sobre todo, en las cuestiones de autoridad.

Oficina de Asuntos Legislativos, Office of Legislative Affairs. Es el enlace con el Congreso, la Oficina de la Casa Blanca de Asuntos Legislativos y las Oficinas Legislativas de las agencias federales involucradas en la implantación de la Estrategia Nacional.

Oficina de Programas, Presupuesto, Investigación y Evaluación, Office of Programs, Budget, Research and Evaluation. Su responsabilidad es desarrollar y coordinar las claves de la política y las recomendaciones del presupuesto de la Estrategia Nacional.

Oficina de Asuntos Públicos, Public Affairs Office. Sirve como enlace entre la ONDCP y los medios de comunicación.

Oficina de Planeación Estratégica, Office of Strategic Planning. Las tareas más importantes de esta oficina son las de diseñar la Estrategia Nacional Antidrogas de la Presidencia, además de testimonios al Congreso, discursos del director de la ONDCP.

Oficina para la reducción de la Oferta. Se enfoca a los esfuerzos para la reducción de la oferta de drogas, colabora en las metas y objetivos para la reducción de la oferta de la Estrategia Nacional, y se coordina con otras agencias para cumplir su cometido.

Algunas de las Agencias Federales son la *Office of Juvenile Justice and Delinquency Programs*; la *Substance Abuse and Mental Health Services*; la *Drug Enforcement Agency*; el *Federal Bureau of Investigation*; el *Bureau of Justice Assistance*; el *U.S. Customs Service*; el *National Institute on Drug Abuse*; el *U.S. Coast Guard*; el *Assistant Attorney General* y, el *National Institute of Justice*.

Pero es en las *National Drug Control Strategy* donde la ONDCP realiza su principal tarea de propuesta de coordinación de la política antinarcóticos de Estados Unidos en su dimensión nacional y en algunos aspectos del internacional, aunque en este último es La Oficina de Narcóticos Internacionales del Departamento de Estado el que desempeña la principal tarea.

Para los términos de la presente investigación, describiremos los aspectos generales de las NDCP de 1989, año del primer lanzamiento de la NDCP, hasta la de 1998.

La National Drug Control Policy y sus vínculos con México

Las National Drug Control Policy (NDCP) empezaron a desarrollarse en 1989, justamente al año de la creación de la ONDCP. El contenido de las primeras incluía:

- Sistema de Justicia Criminal
- Tratamiento de Drogas
- Educación, acción comunitaria y lugar de trabajo
- Iniciativas Internacionales
- Interdicción
- Investigación
- Inteligencia.

Algo innovador de la Estrategia de la NDCP 1989, fue la designación de áreas específicas de los Estados Unidos como Areas de Intenso Tráfico de Drogas (*High Intensity Drug Trafficking Areas, HIDTA*)⁵⁶; a ellas, se orientarían los esfuerzos federales y estatales.

⁵⁶ Actualmente existen 20 áreas catalogadas como HIDTA, incluyendo a la *Southwest HDTIA*, la cual incluye a los estados de California, Arizona, Nuevo México y el sur de Texas. En esta zona se consideran medidas que incluyen a la frontera norte de México.

En dichas zonas, se realizarían análisis para cuantificar precios locales de las drogas, actividades criminales de las bandas, número de personas asignadas, confiscaciones y arrestos locales; adicionalmente se apoyaban en iniciativas de justicia criminal provenientes de agencias especializadas.⁵⁷

1990

En 1990 las líneas estratégicas continúan: reducir las entrada de drogas a los Estados Unidos. En las iniciativas internacionales las zonas de tránsito se desagregan, dándole una importancia crucial a México: “México es el principal origen de drogas que entran a Estados Unidos, es el mayor productor de mariguana y opio y el mayor tránsito de cocaína que entra a Estados Unidos. Cultiva suficiente mariguana para satisfacer 25% de la demanda interna.”⁵⁸

En ese año es cuando Bush lanza la llamada Iniciativa Andina contra las Drogas, la cual como se comentó en el apartado sobre seguridad nacional en Estados Unidos, se enfocó a intensificar los programas de erradicación de drogas en los países andinos: Perú, Bolivia y Colombia principalmente. En esos países se llevaron a cabo tareas de erradicación manual y aérea, se utilizaron defoliantes químicos como la sustancia naranja. También las fuerzas armadas de Estados Unidos jugaron un papel crucial en labores de entrenamiento y asesoría con los ejércitos locales.⁵⁹

1991

La NDCP 1991 contemplaba dos objetivos claves para México:

1. Prestar apoyo a los esfuerzos de parte del gobierno mexicano, para hacer efectivas las medidas contra la producción y tráfico de drogas, infligir considerables daños a las

⁵⁷ The White House, *National Drug Control Strategy 1989*, ONDCP, Washington D.C., 1989, p. 2.

⁵⁸ The White House. *National Drug Control Policy 1990*, ONDCP, Washington D.C., 1990, p. 54.

⁵⁹ Durante el año fiscal 1991, Estados Unidos contribuyó con aproximadamente 370 millones de dólares en recursos y equipo a los países andinos, proponiendo casi 500 millones en 1992, la ayuda económica quedó condicionada a logros alcanzados en programas para el control de drogas, a la adhesión a políticas económicas sólidas y al respeto a los derechos humanos, véase *The White House, National Drug Control Strategy 1991*, ONDCP, Washington D.C., 1991 p. 13.

organizaciones narcotraficantes con la captura de sus cabecillas y a la larga dismantelar sus operaciones. A ese fin se destinaron 18 millones de dólares en ayuda bilateral.

2. Ampliar y mejorar iniciativas de cooperación para actividades marítimas y terrestres en zona fronteriza comunes.⁶⁰

1992

Se plantean prioridades nacionales como: Disuasión de usuarios nuevos y casuales, liberación de usuarios actuales, foco en la organización, foco en las redes de abastecimiento y foco en el vendedor callejero. Se describe con detalle el fenómeno del consumo interno. Así, en 1988 existían 12,2 millones de consumidores de drogas en Estados Unidos, para 1991 la cifra había bajado a 9,2 millones, es decir un 25% menos. El incremento de fondos para prevención experimentó aumentos, para 1992 se destinaron 627 millones de dólares⁶¹.

Las tareas enfocadas a la interdicción no experimentan cambios significativos. Se orientan los recursos para reforzar las tareas del Servicio de Aduanas, Guardia Costera, Patrulla Fronteriza y DEA. Se empieza a promover la idea de incrementar recursos tecnológicos para fiscalizar los grandes cargamentos marítimos y terrestres en los puertos de entrada de Estados Unidos.

Con el éxito logrado en Florida y Bahamas, a través de los esfuerzos de interdicción, la frontera del Sudoeste que comprende los estados de Texas, New Mexico, Arizona y California se empezó a intensificar el desarrollo de las llamadas *High Intensity Drug Trafficking Areas (HIDTAs)*. Sobre todo la *Southwest HIDTA*, en la cual se incrementaron los contrabandos de cocaína a partir del bloqueo de la península de Florida.

En 1993 la militarización de la guerra contra las drogas realizada por Bush continua en varios países sudamericanos. En ese año, México trata de mexicanizar la lucha contra el narcotráfico.

En 1994 con el cambio de administración, Bill Clinton enfatiza en su estrategia los componentes de la demanda, pero conserva sus esfuerzos en programas de reducción del

⁶⁰ *Ibidem.*, p. 67.

⁶¹ The White House, *National Drug Control Policy 1992*, ONDCP, Washington 1992, p. 48.

abastecimiento. Del total del presupuesto de esa estrategia 13,200 millones de dólares, el 59% (7,800 millones) fue para reducir abastecimiento y la menor parte, es decir el 41% (5,400) para programas de reducción de la demanda.⁶²

En los esfuerzos internacionales se enfatiza el papel que tiene las bandas criminales como amenaza a las instituciones democráticas.

Los objetivos internacionales eran los siguientes:

- Fortalecer las instituciones contra las drogas de las naciones anfitrionas, de manera que puedan efectuar más campañas eficaces de control de drogas por su cuenta.
- Intensificar los esfuerzos internacionales para arrestar y encarcelar a los traficantes internacionales de drogas y destruir sus organizaciones.
- Apoyar agresivamente los programas de control de cultivos de amapola y coca en los países donde hay una fuerte perspectiva de antecedentes de éxito.⁶³

CUADRO 6. Objetivos desagregados en 4 niveles de la NDCP 1995

<i>Meta amplia</i>	<i>Metas específicas</i>
Metas de Reducción de la Demanda Interna	<ol style="list-style-type: none"> 1. Expandir tratamiento, particularmente en consumidores duros. 2. Reducir la carga al sistema de salud por drogas 3. Asistencia a gobiernos locales en prevención 4. Crear un ambiente sano a los niños y adolescentes 5. Reducir el uso de alcohol y tabaco 6. Incrementar la seguridad laboral 7. incrementar los servicios de asistencia social relacionados con drogas.
Metas de Esfuerzo Doméstico de la Ley	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducir los crímenes relacionados con drogas 2. Reducción de la disponibilidad y producción, continuando las tareas de investigación y persecución de narcos. 3. Mejorar la capacidad de la ley, incluyendo la interdicción y tareas de inteligencia.
Metas Internacionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforzar la cooperación internacional. 2. Asistir a otras naciones en una política comprensiva contra las drogas, reforzando las instituciones democráticas, destruyendo a las organizaciones de narcotraficantes y la interdicción de países de tránsito y origen. 3. Apoyar, implementar y dirigir más éxitos en los esfuerzos para incrementar los costos y riesgos de los narcotraficantes para reducir la oferta de drogas en Estados Unidos.

FUENTE: NDCP, 1995, p. 15.

⁶² The Wite House, *National Drug Control Policy 1994*, ONDCP, Washington D.C., 1994, p. 5.

⁶³ *Ibidem*, p. 4.

1995

Del total del presupuesto de 13,264.9 millones de dólares, 8, 330 correspondieron a enfrentar la oferta de drogas y 4,934 a la demanda de drogas. La parte correspondiente al esfuerzo internacional fue de 309 millones de dólares y 1,293 millones a interdicción. Además de los departamentos y agencias que recibieron más fondos, la constante desde 1989 se concentró en los encargados de la aplicación de la ley y la interdicción.

Algo que alertó al gobierno estadounidense fue la caída abrupta en el índice de decomisos de cocaína en México. De 46.3 toneladas métricas en 1993 se pasó a 22.1 en 1994 y 22.2 tm en 1995,⁶⁴ lo cual conjuntamente con los efectos de la crisis de finales de 94 y comienzos de 1995 cambió la política de mexicanización del combate a las drogas: se empezó a recibir equipo de Estados Unidos proveniente del Departamento de Defensa: helicópteros⁶⁵ y entrenamiento a miembros del ejército y la PGR. En ese año, Zedillo mandó iniciativas al Congreso de México en materia de lavado de dinero, seguridad pública y crimen organizado. También se empezó a dar un rol más significativo a los militares mexicanos en el combate al narcotráfico. En ese año México lanza el Programa Nacional de Control de Drogas 1995-2000. Se realizan operativos conjuntos con Estados Unidos, como la Operación Halcón, Operación Triángulo y Operación Unidos.⁶⁶

Estrategia Nacional de Control de Drogas (NDCP) 1996

Se desarrollan varias iniciativas tanto para reducir la demanda como la oferta de drogas, de estas últimas destacan las iniciativas internacionales:

- La directiva presidencial contra el crimen organizado internacional.
- La estrategia internacional contra la cocaína.
- La estrategia internacional contra la heroína.
- El rompimiento de las operaciones de lavado de dinero.
- Un agresivo uso del proceso de certificación.
- Un ataque exitoso a los mayores traficantes de droga.⁶⁷

⁶⁴ Véase U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy 1995*, Washington D.C., march 1995, p. 147.

⁶⁵ En 1995 el gobierno de México recibió más de 20 helicópteros. Véase *Ibidem*, pp.145-147.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 148.

⁶⁷ The White House, *National Drug Control Policy 1996*, ONDCP, Washington D.C., 1996, p. 18 p. 18.

Entre las medidas que involucraban directamente a México estaban los programas para incrementar la seguridad en las fronteras, destacaba la Operación Hard Line del U.S. Custom Service. También se establece la Fuerza de Tarea Binacional México-Estados Unidos, la cual coordinaría los esfuerzos de varias agencias de Estados Unidos y México en ambos lados de la frontera. Es estas iniciativas es de destacar el trabajo de la Border Patrol, la DEA, y el FBI en las funciones de entrenamiento y asesoría a oficiales y miembros de la PGR, el ejército, marina y personal de la SHyCP.

NDCP 1997

Se continúa con las líneas estratégicas fundamentales, pero se enfatiza que se agregarían más recursos como nunca antes a la frontera del sudoeste.

En su Estrategia McCaffrey comenta que: la metáfora de la guerra contra las drogas no tiene sentido, pues las guerras se pueden ganar, en cambio la estrategia contra las drogas requiere de un esfuerzo continuo, en sus palabras: *“La metáfora de una guerra contra las drogas es engañosa. Ya que se espera que las guerra terminen.*

*La lucha contra el abuso de drogas constituye un desafío continuo; en el momento que nos creamos victoriosos y libres y comencemos a disminuir nuestra resolución, comenzará a incrementarse el abuso de drogas. Además, los Estados Unidos no va a hacerle la guerra a sus ciudadanos, muchos de los cuales son víctimas del abuso de drogas. Es a los suplidores de drogas ilícitas, tanto nacionales como extranjeros a los que hay que derrotar.*⁶⁸

En las iniciativas para proteger las fronteras, la NDCP 97 agregó aproximadamente mil agentes de la Patrulla Fronteriza, 150 inspectores del Servicio de Migración y Naturalización (SNI), 625 agentes e inspectores del Servicio de Aduanas, cincuenta agentes de la DEA, agentes del FBI y alguaciles federales. Se instalaron equipos con tecnología avanzada, sensores sofisticados y aparatos infrarrojos de largo alcance y visión nocturna.

Varias agencias de inteligencia se enfocaron a seguir la pista al flujo de drogas ilegales reforzándose las operaciones de interdicción. La Iniciativa de la Frontera Sur

⁶⁸The White House, *National Drug Control Policy 1997*, ONDCP, Washington D.C., 1997, p. 5p. 5.

occidental, el Consejo de la Frontera Sur occidental, el Comité Ejecutivo del Fiscal General y la Operación Alianza incrementaron sus actividades, ampliando la coordinación con las agencias estatales y locales.

Se establecieron grupos de trabajo bilaterales con México para hacer prevalecer la ley.⁶⁹ La NDCP agregó que el problema de las drogas ilegales se complica con la inmigración ilegal, la corrupción, cuestiones de jurisdicción, política y legislación.

Con México se desarrolló un mecanismo de cooperación que si bien se aprobó en marzo de 1996, la NDCP lo agrega como uno de los mecanismo principales de la cooperación con México, el llamado *Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN)*. La importancia de éste mecanismo radicó en que fue el primer marco político de negociación entre México y Estados Unidos para llegar a acuerdos antinarco. Antes de este, las negociaciones eran de carácter policiaco-militar. EL grupo se integró con 16 grupos de expertos, los cuales serían responsables del diseño de la Estrategia Bilateral contra el Narcotráfico a finales de 1997.⁷⁰

Los éxitos más notables, según la NDCP, en la cooperación con México incluyeron:1) la aprobación de leyes importantes contra el crimen, por parte del gobierno mexicano; el entrenamiento por parte de los Estados Unidos de las unidades antidroga de la policía mexicana y las Fuerzas Armadas; así como, el entrenamiento de investigadores y fiscales del Departamento de Hacienda y Tesoro de México y la Oficina de la Fiscalía General. Un programa exitoso de decomisos que incrementaron en 78% los de heroína y en 21% los de cocaína.

Con relación al presupuesto, la agencia recomendó 16 mil millones de dólares, lo cual representó un incremento de 818 millones en comparación de 1997. En lo que respecta a la reducción de la oferta y de la demanda el presupuesto todavía representa una orientación ofertista.

⁶⁹*Ibidem*, p. 50

⁷⁰*Ibidem*, p. 52

CUADRO 7. Distribución del presupuesto 1996-1998 para el control de drogas de la ONDCP

Área	1996	1997	1998
Reducción Oferta	9,013.2	10,181.6	10,976.8
Porcentaje	67%	67%	66%
Reducción de la Demanda	4,440.8	4,997.3	5,474.4
porcentaje	33%	33%	34%

FUENTE:ONDCP, *National Drug Control Policy* 1996, ONDCP, Washington D.C., 1996.

Entre las iniciativas sobresalientes para el control de drogas se encontró que para el Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service, INS) se solicitaron 367 millones de dólares. La solicitud proporcionó quinientos agentes adicionales a la Patrulla Fronteriza para detener el flujo de drogas e inmigrantes ilegales a través de la frontera sur occidental.⁷¹

NDCP 1998

Al ser una estrategia comprensiva a 10 años, la NDCP conserva sus objetivos y metas estratégicas fundamentales. Para nuestro caso, los acuerdos de cooperación con México han madurado, se consolida la llamada Estrategia Bilateral Antidrogas y la Alianza contra las Drogas. El primer acuerdo se generó en el seno del Grupo de Contacto de Alto Nivel.⁷²

En términos presupuestarios se destinan 17.1 mil millones de dólares. Los Departamentos que absorben la mayor parte de este presupuesto son el de Justicia, el de Salud y el de Servicios Sociales. Se destaca que el Departamento de Defensa destinaría 4 millones de dólares para entrenamiento de militares mexicanos.⁷³

En relación con esto último, en el *International Strategy Report* de 1997, en la parte correspondiente a México, se anota que el Departamento de Defensa de Estados Unidos ha transferido a su similar de México 53 helicópteros UH-IH, y dio entrenamiento a 1500

⁷¹ *Ibidem*, p. 64.. El número de agentes de la *Border Patrol* se ha incrementado sustancialmente desde 1994. Para 1996 eran 5,878, en 1997 llegaron a 7,800 y para 1998 se contrataron a 2,000 más para diversas tareas, véase Valbrun, Marjorie, "Beefed-Up Border Patrol Encounters Growing Pains", *The Wall Street Journal*, 15-10-98, p. 24a.

⁷² The White House, *National Drug Control Policy* 1998, ONDCP, Washington D.C., 1998, p. 25.

⁷³ *Ibidem*, p.33.

miembros del personal militar en aviación, comunicaciones, operaciones marítimas contra las drogas y la erradicación de cultivos.⁷⁴

En materia de cooperación bilateral con México, se menciona la importancia de la firma de la Alianza contra las Drogas, signada por los presidentes Zedillo y Clinton, y el Estudio Binacional contra la Amenaza de las Drogas; además de la Estrategia Binacional contra las Drogas como resultados de las consultas del Grupo de Expertos en el seno del Grupo de Contacto de Alto Nivel GCAN . Dicha Estrategia comprende 16 puntos que se analizaran en el último capítulo de esta tesis.

⁷⁴ Citado en U.S. State Department, *International Narcotics Control Strategy Report 1997* www.state.gov/global/narcotics-law/1997-nar-report/camex97.html, Mexico Summary.



Capítulo
cinco

**Unilateralismo
en el combate
a las drogas
en la relación
México-
Estados Unidos**

Unilateralismo en el combate a las drogas

En la relación México-Estados Unidos dada las enormes asimetrías de poder, difícilmente superadas por un marco amplio de regímenes bilaterales, las acciones del socio más fuerte (Estados Unidos) parecen dar la tónica a la dinámica de la relación en un tema tan conflictivo como es el tráfico de drogas.

La naturaleza misma del tema y los actores partícipes para enfrentarla generan un contexto con complejidades de carácter coyuntural e institucional. Así, se han dado periodos en que las políticas antinarcóticos entre Estados Unidos y México han pasado por periodos de plena cooperación y coincidencia a momentos de fricciones que han puesto en riesgo a la agenda bilateral en su totalidad.

Algunas corrientes teóricas han interpretado los periodos de conflicto y cooperación desde dos perspectivas. Una, la escuela de la dominación (realismo), otra la interdependencia.¹ Nosotros analizamos los periodos de cooperación y coincidencia desde un enfoque interdependentista que abreva en consideraciones institucionales de corte neoliberal, donde el pragmatismo estatal es la filosofía orientadora.

Dejando las fricciones a momentos coyunturales donde una lectura realista parece confirmar la idea de que Estados Unidos continua utilizando las enormes asimetrías para imponer su poder, o que cuando están en juego los intereses de Estados Unidos en el ámbito doméstico o internacional, prevalecerán los mismos sobre cualquier circunstancia² Así, los periodos de conflicto son el reflejo de una política realista, donde el socio más fuerte hace lo que tiene que hacer y el débil sufre lo que tiene que sufrir.

Como agregado a esta política realista, la historia de la relación México-Estados Unidos en materia de narcóticos se encuentra marcada por una dinámica de presión respuesta, donde actores gubernamentales al interior de Estados Unidos actúan según sus criterios de política para presionar a México por la ineficacia y corrupción de sus

¹ Véase el artículo de Celia Toro, *“La política mexicana contra el narcotráfico...t. y “Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explico...”*

² Un planteamiento interesante sería resolver la pregunta de que si Estados Unidos actúa unificadamente hacia México en decisiones que rompen acuerdos presidenciales al más alto nivel. O siguiendo la tesis de Celia Toro de que ante presiones de Estados Unidos México se esfuerza por recurrir a la firma de acuerdos. ¿Acaso sería necesario firmar acuerdos en todos los niveles: Ejecutivo, Legislativo, Burocracias, Gobiernos estatales, etc. para obtener de Estados Unidos reciprocidad y obligatoriedad respecto a los acuerdos y tratados que firma con socios más débiles?

instituciones, lo cual se ha incrementado en un momento de acelerada interdependencia entre Estados Unidos y México, donde el tema del narcotráfico ha transitado de la esfera externa a la doméstica al interior de Estados Unidos.³

Fenómeno que se incrementa por lo la autonomía e independencia de agencias como la DEA, la Guardia Costera y el Servicio de Aduanas. Esto último ha repercutido en México de forma negativa, ya que algunas de éstas agencias han desarrollado políticas unilaterales que han afectado a nuestro país.⁴

Las más significativas de esas acciones han sido los secuestros extraterritoriales, las persecuciones en caliente en (inglés *hot pursuit*) en mar, tierra y la política de la certificación. Las *hot pursuit* se inscriben dentro de lo que ha sido la estrategia de la interdicción de drogas fuera de las fronteras de Estados Unidos, así lo demuestra su presencia en las diversas Estrategias Nacionales e Internacionales contra las Drogas de Estados Unidos desde mediados de la década de los 80s hasta nuestros días.

Tanto en las NDCP y las INCSR de Estados Unidos, el Servicio de Aduanas, la DEA, el FBI, Servicio de Guardacostas y la Border Patrol desempeñan el rol más importante de la estrategia de interdicción.⁵ Esta última no se constriñe sólo al territorio de Estados Unidos, abarca gran parte del territorio de México, la zona del Caribe y del Pacífico Oriental.⁶

³ El Congreso de Estados Unidos ha sido uno de los actores más inquisidores en esta materia, lo cual se ha incrementado a partir del 104 Congreso y el 105 (1994-1998), donde los republicanos tuvieron la mayoría en ambas cámaras.

⁴ Tal como el operativo Casablanca, ya citado en esta investigación. Una investigación que reseña con profundidad las acciones unilaterales por medio del Servicio de Aduanas es Ramos, José María, *Las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos en la frontera con México*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 1995.

⁵ Su rol en estas tareas se destaca en el presupuesto de emergencia asignado para la interdicción. En 1999, la Guardia Costera recibirá 133.7 millones de dólares para la intercepción de barcos y aviones sospechosos, y la adquisición de más sistemas de sensores y de comunicación. El Servicio de Aduanas recibiría 191 millones de dólares más para la compra de equipo de vigilancia e intercepción, de los cuales 153 millones serán para adquirir dos aviones P-3B AEW y cuatro P-3B Slik de alerta temprana, los cuales se utilizaron para incrementar la vigilancia aérea con México. El SIN recibirá 90 millones, DEA y CIA se dividirán 11.7 millones. Farha, Douglas, "U.S. Drug Interdiction Effort Receives 690 Million Boost", *The Washington Post*, 24-10-98, p. 4a y Estévez, Dolia, "Otorga Congreso de Estados Unidos partida de emergencia para intercepción de Drogas", *El Financiero*, 27-10-98, p. 43.

⁶ El Pacífico Oriental y la Zona del Caribe son las principales rutas para el contrabando de cocaína a Estados Unidos proveniente de Sudamérica. Las agencias de Estados Unidos estimaban en 1996 que de las 608 toneladas métricas destinadas a Estados Unidos, 234 provenían del Pacífico Oriental y 374 a través del Caribe, 52 % de esas cantidades saltaban por el territorio de México y Centroamérica. véase GAO, "Drug Control: Update on U.S. Interdiction Efforts in the Caribbean and Eastern Pacific", GAO/NSIAD-98-30, Washington D.C., 1998 pp. 4-6.

Por esos factores a continuación analizaremos las acciones más representativas del unilateralismo de EU en su política antinarcóticos, los llamados secuestros extraterritoriales, las persecuciones en caliente y la política de la certificación.

Secuestros

La política de secuestros extraterritoriales hacia México se dio en el contexto de la muerte del agente de la DEA Enrique Camarena a manos de narcotraficantes mexicanos y fue lanzada por Estados Unidos a finales de la década de los 80s, demostrando que la legislación norteamericana no se circunscribe a su espacio geográfico, sino que puede cobrar dimensiones mundiales cuando sus intereses vitales son amenazados o tienen que ser reafirmados. Así lo demostró el memorándum redactado por William Barr -el último procurador general de Justicia de Estados Unidos designado por la administración Bush- que afirmaba que el poder Ejecutivo, al igual que el Procurador General de Justicia, contaban con el poder constitucional inherente para la captura de fugitivos en el extranjero, aún cuando sean violados el derecho internacional y las disposiciones de la carta de las Naciones Unidas. Es decir se permitía la aplicación extraterritorial de las leyes de Estados Unidos.

En 1990 Manuel Alvarez Macháin fue el primer mexicano víctima de este fallo de la Suprema Corte de Estados Unidos. Sin embargo en 1986, Rene Verdugo Urquidez fue el primer secuestrado en territorio nacional por autoridades de Estados Unidos, en este caso fue el U.S. Marshals Service el que realizó el secuestro en San Felipe, Baja California. Ambos se relacionaron con el caso Camarena.

Los secuestros de ambos mexicanos violaron el Tratado de Extradición firmado por Estados Unidos y México en 1978, así como la Convención de Viena de 1988, pero aún así los Estados Unidos no se frenaron en presionar a México por esa vía.

Como resultado de dicha política, las concesiones que obtuvo Estados Unidos de México fue una legislación antidrogas más fuerte. Adicionalmente, Salinas emprendió toda una reestructuración del aparato judicial que fue desde la creación de unidades especializadas en la PGR y penas más severas en delitos contra la salud; además de que la DEA obtuvo mayor margen de maniobra, lo cual incluyó que se le facilitara portar armas de

forma extraoficial.⁷ Con ello México pretendió frenar las diversas medidas de presión de EU.

A finales de 1994 (23 de nov. de 1994), ambos gobiernos aceptaron la inclusión de un apartado para prohibir de manera expresa los secuestros transfronterizos, con ello pusieron fin a las fricciones diplomáticas causadas por el caso Machaín. Sin embargo, las pretensiones sobre las extradiciones no cesaron y empezó la historia de las presiones del Congreso de Estados Unidos, la DEA, el FBI y Aduanas sobre México, que se han reflejado, sobre todo en cada periodo de certificación.

La DEA se inscribe perfectamente en la lógica extraterritorial de Estados Unidos, ya que es una superpolicia encargada de hacer cumplir las leyes norteamericanas en otros países.⁸ La DEA también tiene la particularidad de enmarcarse dentro de la narcodiplomacia de Estados Unidos. Al manejar información confidencial, gran parte de la acusación por corrupción de funcionarios mexicanos en Estados Unidos proviene de esta agencia, lo cual ha servido como un instrumento de presión para Estados Unidos sobre México.⁹

Si bien, la década de los noventa se ha caracterizado por la construcción de un marco institucional entre México y Estados Unidos para cooperar frente al narcotráfico, las acciones unilaterales parecen ser un efecto del autónomo sistema burocrático de Estados Unidos, donde cada agencia trata de obtener resultados a toda costa, lo cual en determinadas coyunturas crea un consenso con la Casa Blanca para ejercer presión sobre interlocutores poco confiables o de los que se quiere obtener una ganancia. Es la lógica de presión respuesta.

Otro ejemplo remozado de ésta política, se realizó en junio de 1998 cuando agentes del Servicio de Aduanas en colaboración con la DEA llevaron a Estados Unidos con engaños a funcionarios menores de varios bancos mexicanos acusados de lavado de dinero.

⁷ Jorge Chabat cita a una fuente del periódico Los Angeles Times donde se afirma que el gobierno mexicano autorizó a los agentes de la DEA portar armas y además les dio inmunidad diplomática, cfr: Ronald J. Ostrow y Douglas Jehl, "Mexico Says U.S. Agents May Carry Guns", Los Angeles Times, 29 de junio de 1990, p. 17a. en Chabat, Jorge, "El narcotráfico en la relación México-Estados Unidos: lo que se ve es lo que hay", Estados Unidos, Informe Trimestral, vol. III, no. 3, otoño de 1993, México, p. 12.

⁸ Véase WOLA, "La DEA en Latinoamérica: Más Allá de los Límites de la Legalidad", *ENLACE*, vol. 7, no. 2, julio 1997, Washington D.C.

⁹ Gran parte de la información publicada sobre narcotráfico y corrupción sobre México en los diarios New York Times, Washington Post y Los Angeles Times, a través de Tim Golden o Sam Dillon en los últimos años, proviene de filtraciones de la DEA, FBI, Aduanas y otras agencias de inteligencia de Estados Unidos.

Cuando se le preguntó al responsable de la operación, un agente de Adunas en Los Angeles, el por qué de la clandestinidad de la operación, respondió que “es más fácil arrestarlos aquí... le ahorramos tiempo y trabajo a todos... El sistema legal aquí opera más rápido... solicitar su extradición hubiera llevado de seis a 12 meses”.¹⁰

México fue uno de los primeros países en firmar un tratado de extradición con los Estados Unidos. Dicho tratado se firmó en 1978, entrando en vigor en 1980. Está constituido por 23 artículos y un apéndice que contiene una lista de 31 delitos. Cabe agregar que en materia de extradición existe una diferencia entre Estados Unidos y México. Mientras que en el primero los trámites son de exclusivo ámbito del Poder Judicial, en México intervienen la SRE, la PGR, El Ejecutivo y el Poder Judicial. Además, el artículo 13 faculta a el Poder Ejecutivo de México el derecho a extraditar nacionales a su entera discreción.

Algunos episodios significativos fueron la resolución del Senado del 25 de julio de 1996 que enmendó la Ley de Operaciones Externas para obligar a México a extraditar a los 10 narcotraficantes mexicanos más buscados por las autoridades de Estados Unidos.¹¹

El otro se dio en 1997, cuando el Senado de Estados Unidos condicionó la certificación a México a cambio que hiciera mejoras y esfuerzos en su política

¹⁰ Estévez, Dolia, “Sabía Jones de la Operación Casablanca, pero no recuerda si informó a nuestro gobierno”, *El Financiero*, 25 de mayo de 1998, p. 70.

¹¹ La lista incluía a: Rafael Caro Quintero, Amado Carrillo Fuentes, Benjamín Arellano Felix, Ramón Arellano Felix, Joaquín El Chapo Guzmán, Humberto García Abrego, Oscar Malherbe de León, Héctor Luis El Güero Palma, Miguel Caro Quintero, Jesús Amezcua. A esto hay que agregar que en septiembre de 1998 el Congreso exigió al presidente Clinton renegociar el tratado de extradición con México, a fin de que sentencias que ameritan pena de muerte no sean obstáculo para que el gobierno de México se niegue a extraditar a connacionales juzgados y sentenciados con esa pena y que hayan huido a México para evitarla, véase *105th Congress H.RES.381*, y *Excelsior*, “Diputados de Estados Unidos Instan a Renegociar el tratado de Extradición con México”, 18-sept-98, p. 3a. Mediante la resolución H. Res. 381 de carácter no obligatorio el Congreso de Estados Unidos instó a Clinton a renegociar el tratado de extradición con México para evitar que la pena de muerte interfiriera con la repatriación de delincuentes a Estados Unidos. Fua presentada en relación con la extradición del estadounidense José Luis del Toro, acusado de matar a Sheila Belish. La resolución sugería que el tratado interfiere con el sistema de justicia de Estados Unidos, alentando a los criminales a escapar a México.

antinarcóuticos, entre ellas se encontraba el asunto de las extradiciones.¹² Como resultado de esas presiones durante la visita de Clinton a México en mayo de 1997, ambos gobiernos firmaron la Alianza Contra las Drogas, que contempla en su punto 5 el tema de las extradiciones. Sin embargo no es sino hasta la Estrategia Binacional antidrogas donde se sistematiza la figura de la extradición temporal.

La figura de la extradición temporal modifica por segunda vez al Tratado de Extradición de 1978. Fue en agosto de 1997 cuando el gobierno mexicano entregó al Departamento de Estado la solicitud para modificar al artículo 15 del Tratado de 1978 en los siguientes términos: "En lugar de diferir la entrega, cuando el reclamado se encuentre cumpliendo una pena, la parte requerida también podrá entregar temporalmente al reclamado, si su legislación lo permite y en las condiciones que de común acuerdo establezcan ambas partes. La persona así entregada se mantendrá bajo custodia en el Estado residente y se devolverá al estado requerido cuando concluya su proceso".¹³ Así en noviembre de 1997, Barry McCaffrey y Roberto Madrazo firmaron el Protocolo Modificadorio al Tratado de Extradición México-Estados Unidos.¹⁴

AL margen de estos acuerdos, el gobierno de México en lo que va del sexenio de Zedillo ha extraditado a varios ciudadanos mexicanos a Estados Unidos.¹⁵ Lo que hizo el Protocolo de Modificación fue legalizar una práctica presidencial que se realizaba desde hace años y ajustar los términos de la relación bilateral a las demandas y presiones del Congreso y las agencias norteamericanas. Sin embargo, dichos acuerdos, como demostró la

¹² Entre las exigencias se encontraban: 1. expresarle al gobierno de México su ineffectividad y su insuficiente progreso en el combate al narcotráfico; 2. urgir al presidente de Estados Unidos y el de México para expandir y fortalecer la cooperación en política antinarcóuticos para detener la producción y el tránsito de drogas a través de México, incluyendo progresos en: dismantelar los carteles mexicanos; implantación de leyes contra el lavado de dinero; progresos en extradiciones; interdicción de drogas por aire, mar y tierra en la frontera; cooperación de agentes de Estados Unidos y México, incluyendo facilidades para que los agentes de la DEA porten armas en México; implementar amplias medidas para identificar, eliminar y perseguir oficiales, militares y funcionarios corruptos, véase 105th CONGRESS "Expressing the sense of Congress regarding cooperation between the United States and Mexico on counterdrug activities .RES:9, March 13, 1997.

¹³ Aponte, David, "Envía la SRE propuesta a Estados Unidos para modificar el tratado de extradición", *La Jornada*, 1-10-97, p. 54.

¹⁴ "Firman acuerdo sobre Extradición", *Reforma*, 14-11-97, p. 12a.

¹⁵ EL Wall Street Journal habla de 11. Un reporte de la GAO menciona a 4 mexicanos de una lista de 27 con demandas por tráfico de drogas en Estados Unidos, ver United States General Accounting Office, *Drug Control: U.S.-Mexican Counternarcotics Efforts Face Difficult Challenges*, Washington D.C., junio 1998, p. 11.

Operación Casablanca, le importan poco a la DEA, Aduanas, FBI, etc. al momento de realizar su trabajo de aplicación de la Ley.¹⁶

Persecuciones en caliente (hot pursuit)

Las persecuciones en caliente han sido una herramienta indispensable de la Estrategia de la Interdicción de la política antinarcoóticos de Estados Unidos. Consiste en la persecución de naves terrestres y marítimas en territorio nacional, de transportar drogas y que pretenden entrar a territorio de Estados Unidos. Estas acciones las realizan principalmente aviones del Servicio de Aduanas, barcos y helicópteros del Servicio de Guardacostas, además de que también la DEA y el FBI tienen sus propias modalidades.

A Través del continente Americano los norteamericanos han mapeado las rutas que siguen los narcotraficantes para entrar a Estados Unidos, que salen de Sudamérica y transitan el Caribe, Centroamérica y México. Para enfrentarlo, Estados Unidos ha instalado un sistema de radares, el más importante es el Sistema Hemisférico de Control de Drogas que se localiza en la Zona del Canal de Panamá, algunos otros se encuentran en Puerto Rico y México¹⁷. Además cuentan con aviones AWACs del Departamento de Defensa y P3 del Servicio de Aduanas con sistemas de detección altamente sofisticados, que cruzan el espacio aéreo de gran parte de los países de tránsito.

La lógica de esta estrategia está orientada a hacer las drogas más caras y menos puras reduciendo la oferta, lo cual ha fallado rotundamente, ya que según la Heritage Foundation el precio de la heroína ha caído a más de la mitad desde 1986 y se ha hecho más pura, lo mismo ha sucedido con la cocaína, la cual ahora es más disponible y más barata

¹⁶ Mientras el Departamento de Estado y la Casa Blanca se relacionan diplomáticamente, la DEA, el FBI, Guardia Costera y Aduanas se enfocan más a los resultados y un manejo policiaco de los asuntos, la diplomacia les importa poco.

¹⁷ En 1991, México completó lo que serían varias instalaciones de defensa estilo militar, diseñadas para detectar a intrusos ilegales. El sistema construido bajo contrato de Northrop Grumman en Chiapas costó 70 millones de dólares, proporciona cobertura a la frontera de México con Guatemala y la península de Yucatán. Para 1997 se tenía pensado licitar la construcción de cuatro sitios de radar sobre la costa del Pacífico y uno adicional en Cozumel con un costo de 200 millones de dólares, la cual ha quedado suspendida hasta el momento, Allen, Michell, Ap-Down Jones, "Ya no se presiona a México en la Cobertura de Radares: Wall Street Journal", *Excelsior*, 17 de mayo de 1997, p. 5a.

que en la década de los ochenta.¹⁸ (Véase apéndice IX sobre grado de pureza, disponibilidad y precio de drogas en EU).

Este fracaso no ha disminuido el interés de varias agencias norteamericanas en continuar estimulando su deseo en expandir sus operaciones más allá de las fronteras de Estados Unidos. Así, en México ha sido recurrente este tipo de operaciones, las cuales han sido aprobadas por medio de una política de vista gorda del gobierno mexicano, que tiene su fundamento en que por México pasa el más alto porcentaje de la cocaína, heroína y mariguana que entra a Estados Unidos.¹⁹

Se tienen varias historias de persecuciones en caliente autorizadas por México, una de ellas se remonta a 1990 cuando un avión P3 del Servicio de Aduanas persiguió a un avión colombiano a través de territorio nacional cargado de cocaína,²⁰ lo significativo de esa acción es que contó con autorización en el ámbito presidencial.

En 1992 Estados Unidos y México lanzaron la Operación Halcón para la persecución en caliente de vuelos sospechosos de trasladar cocaína.

En 1995, el gobierno de México otorgó la autorización para que más de 60 aeronaves de Estados Unidos participantes en tareas antinarcóticos sobrevolaran el país. Así, según Barbara Larkin, secretaria asistente para Asuntos Legislativos del Departamento de Estado, en 1995 México aprobó 66 de las 68 solicitudes de sobrevuelos, incluyendo aquellas que fueron hechas con muy poco tiempo de anticipación.²¹

Los aviones son los P3 de Aduanas y tienen su base en El Paso Texas,²² de ahí parten para cruzar el territorio nacional La autorización para tales acciones había sido una demanda de Aduanas, DEA, Guardacostas y Congresistas hacia México, que se incrementaba en periodos de certificación.

¹⁸ Ver Cohen, Ariel y John P. Sweeney, "International Crime, Terrorism and Crime Chapter 19", en Heritage Foundation, *Issues 98, The Candidate'S Briefing Book*, Washington D.C., 1998.

¹⁹ Según la GAO entre un 52% y un 57 % de la cocaína que entra a Estados Unidos pasa por México, es decir más de 200 toneladas métricas, véase GAO, *Drug Control: Observations on U.S. Counternarcotics Activities*, GAO/T-NSIAD-98-249, september, 1998, p. 3 y GAO. "Update on U.S. Interdiction Efforts in the Cariben and Eastern Pacific", GAO/NSIAD-98-30, october, 1997, p. 4.

²⁰ Ver Pug, Carlos, "Una avión estadounidense persiguió a un colombiano sobre México, con permiso del gobierno, *Proceso* no.702, p. 36.

²¹ Rodríguez González, Reyna, "Autorizados Sobrevuelos de Estados Unidos", *Milenio*, octubre 1997, p. 13.

²² En ese lugar se localiza El Paso Intelligence Agency (EPIA) de la DEA, el cual brinda información al CENDRO.

Finalmente, en 1997 el gobierno de México por medio de las Bases de Coordinación para Autorizar Sobrevuelos en el Espacio Aéreo Mexicano y Aterrizajes de Aeronaves Extranjeras, publicado en el Diario Oficial el 7 de octubre de 1997, cedió ante las presiones de Estados Unidos.²³ En el trasfondo de esto se encontraba el condicionamiento que hicieron Senadores de Estados Unidos por certificar a México en ese año. En el *Report to Congress*, McCaffrey mostró en audiencia ante el Senado de Estados Unidos este acuerdo como un avance y cumplimiento de México²⁴ (Véase apéndice V Tabla comparativa del avance de política antinarcóticos de México en el *Report to Congress*).

Los acuerdos han facilitado al Servicio de Guardacostas, Aduanas y DEA desplegar planes de interdicción como la Operación *Gulf Shield* (Protección del Golfo) concentrada en Brownsville Texas y la Operación *Border Shield* (con sede en San Diego).

En colaboración con la Armada de México llevó a cabo la Operación Tamaulipas 97. Adicionalmente la Guardia Costera, Aduanas y la DEA han participado en persecuciones en caliente. El 11 de agosto de 1997 esas agencias conjuntamente con la Marina mexicana y la PGR, como resultado de la cooperación a través de *Border Shield*, tomaron parte en un operativo de persecución de narcotraficantes en las costas de Guerrero,²⁵ lo cual fue negado por el gobierno de México.

Este tipo de operaciones marítimas se refuerzan en la medida que los organismos de inteligencia de la DEA, Guardia Costera, etc., descubren nuevas rutas y métodos de operación de narcos a través de sus fronteras. Un informe de la DEA, fechado en julio del 98, destaca que las rutas del Mar Caribe se han convertido nuevamente en fuente de abastecimiento de drogas para Estados Unidos. Así, según el Departamento de Estado, cerca de una tercera parte de la cocaína que entra a Estados Unidos pasa por Yucatán.²⁶

Adicionalmente el informe de la DEA destaca también que 64 embarcaciones, 38 con bandera mexicana, han sido detectadas transportando drogas a través del Caribe.

²³ *Diario Oficial*, "Bases de Coordinación para Autorizar Sobrevuelos en el Espacio Aéreo Mexicano y aterrizaje de Aeronaves Extranjeras", 3-oct-97, México, D.F., pp. 2-5.

²⁴ ver Office of National Drug Control Police, *Report to Congress*, september 1997, p. 6.

²⁵ Benavides, Carlos, "Realizan naves de Estados Unidos operativo antidrogas en aguas mexicanas", *El Financiero*, 4 de nov. 1997, p. 33.

²⁶ Gómora, Doris, "Barcos, Coca y Corrupción", *Reforma*, 10-09-98, p. 6a.

Recientemente Robert E. Kramek, comandante de la Guardia Costera de Estados Unidos en los últimos cuatro años, ha señalado: “Si nosotros queremos ganar la guerra contra las drogas, nosotros debemos tener la voluntad de ganar”.²⁷ Su comentario se orientaba a criticar el presupuesto a las tareas de interdicción, el cual sólo representa 10% de los 17MMD del total, además de que en la actualidad la Guardia Costera sólo cuenta con la mitad de aviones, barcos y helicópteros necesarios para realizar sus tareas.

La incursión de navíos de Estados Unidos en aguas mexicanas se ha incrementado desde 1997. En la lista se incluye incursiones y cateos en Cozumel y Sinaloa. Incluso la SRE ha protestado, ya que de agosto del 97 a febrero del 98, la Guardia Costera violó la soberanía de México en 6 ó 7 ocasiones.²⁸

Para reforzar estas medidas, la ONDCP a través de un resumen ejecutivo de la 5ta reunión del GCAN, celebrada en mayo del 98, señala que el tráfico marítimo de drogas constituye una amenaza para ambos gobiernos y que éstos deben actuar para revertirla.²⁹

Por otro lado, el Servicio de Aduanas tiene una larga trayectoria en presionar a México. Durante el periodo en que William Von Rab (1980-1988) dirigió la agencia atacó férreamente a México por su corrupción institucional y su escasa participación en el combate al narcotráfico, a su vez participó en la Operación Intercepción en 1985 junto con la DEA a raíz de la muerte de Enrique Camarena.

Más recientemente el Servicio de Aduanas implementó la Operación Casablanca, la cual se caracterizó por ser una operación encubierta en territorio mexicano realizada por agentes de Aduanas y DEA para investigar a una red de lavado de dinero que operaba en México, lo cual puso en entredicho todos los acuerdos de cooperación signados entre México y Estados Unidos, incluyendo la Estrategia Bilateral contra las Drogas de 1998.

Dicha acción se hizo pública en junio del 98, sorprendiendo a autoridades mexicanas que desconocían la operación. Con ello Estados Unidos reafirmó que cuando se trata de la aplicación de su ley, no se respetan fronteras ni acuerdos bilaterales. Como argumenta M.Delal Bear, analista del Centro de Estudios Estratégicos Internacionales de

²⁷ Brangin, William, “Drug War Leader Is Frustrated”, *The Washington Post*, 2-06-98, p. 11a.

²⁸ Aponte, David y Jesús Aranda, “La Guardia Costera de Estados Unidos violó la soberanía en 6 ó 7 ocasiones”, *La Jornada*, 27-02-98, p. 46.

²⁹ *High Level Contact Group for Drug Control, Communique*, México City, April 6-7, 1998, <http://www.whitehousedrug.policy.gas/euforce/communique.html>.

Washington D.C., “los esfuerzos de la Ley al interior de Estados Unidos llega a rebasar a la política exterior de Estados Unidos hacia México con una cascada tremenda de consecuencias impredecibles a la naturaleza de la relación bilateral.”³⁰

EL acuerdo entre Estados Unidos y México para la extradición temporal de criminales que hayan violado alguna ley de ambos países y las Bases de Coordinación para Autorizar Sobrevuelos en el Espacio Aéreo Mexicano de Aeronaves Extranjeras se vislumbran como un éxito para la diplomacia estadounidense y, en alguna medida, una conquista profiláctica de México en sus intentos por regular demandas y acciones que escapaban de sus manos frente a Estados Unidos.

Por otro lado, dichos acuerdos subordinaron a México a la óptica estratégica contra las drogas de Estados Unidos, básicamente en el ámbito operativo y táctico, ya que serán los centros de inteligencia de Estados Unidos, específicamente los *Joint Interagency Task Forces (JIATF)*, el *El Paso Intelligence Center (EPIC)* de la DEA en El Paso, Texas y el *Domestic Air Interdiction Coordination Center (DAICC)* los que se encargaran de coordinar la información y operatividad de las fuerzas de interdicción de México vía CENDRO. De paso permitieron al Congreso de Estados Unidos tener mayores facultades fiscalizadoras sobre la política antinarcoóticos de México, ya que gran parte de los materiales como barcos: aviones, helicópteros, equipo diverso y entrenamiento a oficiales mexicanos³¹ por parte de Aduanas, Guardia Costera, DEA y FBI, será constantemente vigilado por los diversos Comités y Subcomités congresionales.³² Además las facultades discrecionales de las agencias antes mencionadas aumentará en los próximos años. Tal panorama pone fin a la pretendida mexicanización de la lucha contra las drogas, que durante algún tiempo(1993-1995) permitió a México gozar de cierta autonomía en esta materia vis a vis Estados Unidos.

³⁰ Delal, Baer, M., “The U.S. at Odds With Itself on Mexico”, *The Washington Post*, 1-06-98, p. 17a.

³¹ Según el International Narcotics Control Report 1998 del Departamento de Estado, más de 1500 militares mexicanos participaron en labores de entrenamiento a través de diversos programas de la DEA, Aduanas, Guardia Costera y Departamento de Defensa.

³² Por ejemplo, el 13 de octubre de 1998 el Congreso emitió una resolución que demandaba al Departamento de Estado a interceder con el gobierno de México a fin de que el equipo militar cedido a México para lucha contra las drogas no sea usado en el conflicto en Chiapas, Véase 105th Congress *S.CON.RES.128* y *H.CON.RES.128*, October 9, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c105:19::temp/-c10551Y76BY>.

La política de la certificación hacia México

Como se indico en el apartado correspondiente al análisis de la certificación, ésta es una Ley Pública de Estados Unidos sustentada en la sección 490 de la Ley de Ayuda Exterior de 1961, mediante la cual se califican los niveles de participación de los gobiernos extranjeros en la lucha contra el narcotráfico.

La responsabilidad de la evaluación esta en manos de la Oficina para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Ejecución de la Ley (INL) del Departamento de Estado. La certificación es un claro ejemplo de la lucha de los poderes en el seno del sistema político de Estados Unidos, ya que ésta surge como “una convicción sostenida por el Congreso de que la rama ejecutiva no era lo suficientemente firme con los principales países productores o de tránsito de drogas ilegales hacia Estados Unidos”.³³

El informe para la certificación se basa en una lista sustraída del Informe sobre Estrategia Internacional de Control de Narcóticos(INCSR)³⁴ y otras fuentes del gobierno de Estados Unidos.

El proceso de la certificación se encuentra altamente compartimentalizado. Es un proceso de política burocrática donde participan: Oficinas de la Casa Blanca como la ONDCP; Oficinas Ministeriales de la Casa Blanca como el Departamento de Estado, por medio del International Narcotics Control Bureau y el jefe de Asuntos mexicanos; el Departamento de Justicia vía DEA y FBI; el Departamento del Tesoro a través de Aduanas; el Departamento de Transporte con el U.S. Coast Guard, y en alguna medida la General Accounting Office a través de sus informes evaluatorios.

El Congreso participa a través de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado(SFRC), la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes (HIRC), y las respectivas comisiones de asignaciones. Así el *making process* para la certificación tiene que pasar por un proceso mutidepartamental y agencial de toma de decisiones, donde los intereses de política doméstica se mezclan con los intereses de política exterior.

³³ Departamento de Estado, “Proceso estadounidense de certificación de lucha antidrogas”, mimeo., 1997.

³⁴ El informe denominado International Narcotics Control Report (INCR) empieza a ser editado a partir de 1991. En el se detalla la lista de países, su status en la cadena internacional del narcotráfico y la calificación otorgada.

En el caso de México, por su condiciones geoestratégicas en la escena internacional del narcotráfico, ha sido clasificado como prioritario dentro de la estrategia antinarcóticos de Estados Unidos. Al ser tránsito obligado de más del 75% de la cocaína que ingresa a Estados Unidos y el 30% de la mariguana que importa Estados Unidos; además de los problemas de corrupción generalizada en sus instituciones encargadas de enfrentar al narcotráfico, México reúne las características para ser acreedor de dicha política.³⁵

Las certificaciones han mostrado que no sólo el poder ejecutivo de Estados Unidos es el determinante del tipo de relación bilateral que se tenga con México. Si bien hemos aclarado en el apartado sobre certificación en Estados Unidos, que ésta es un arma política para presionar y condicionar a los países enlistados por el Departamento de Estado, que en su totalidad son países pobres del Tercer Mundo, el proceso mismo demuestra el rol del Congreso en la política contra las drogas. Esto repercute en las relaciones exteriores de Estados Unidos, ya que el proceso mismo es una intromisión en asuntos de desempeño de política de estado-nación autónomos y soberanos, es decir, una medida unilateral.

En cuanto al papel del Ejecutivo estadounidense, éste se ha mostrado tendiente a la construcción de una relación cercana con el Ejecutivo mexicano, sobre todo en la administración Clinton. Esto lo ha demostrado el interés por asegurar que México pase el proceso de certificación, ya sea mediante los reportes del Departamento de Estado o el cabildeo de McCaffrey en el Congreso a favor de México.

Desde 1987, el Congreso de Estados Unidos se ha mostrado más activo en su intervención de política internacional antinarcóticos, por medio de sus órganos fiscalizadores tanto en la Cámara Baja como en el Senado. En 1987, el Senado ejerció presiones importantes para descertificar a México, los remanentes de la muerte del agente de la DEA Enrique Camarena y los altos índices de corrupción gubernamental de México eran los justificantes. Así, el 27 de marzo de ese año, su Comité de Asuntos Internacionales votó por descertificar a México, pero la medida fue congelada en el recinto.

En 1988, año electoral en Estados Unidos, el poder del Senado hizo mella en México al otorgar un votó negativo. El cabildeo gubernamental de México con el vocero de

³⁵ Los requisitos son producir 500 toneladas métricas de mariguana o más, que se produzca o transite por su territorio una cantidad considerable de cocaína y se lave una gran cantidad de dólares y, más recientemente han agregado que el país presente altos niveles de corrupción institucional.

la Cámara Baja Jim Wriqth, democráta de Texas, logró congelar la medida, con lo cual México pasó la certificación a través de la vía de la condición (*Weiver*).

Entre 1988 y 1994, vendría a darse una especie de luna de miel entre ambos gobiernos, si bien los ataques por la corrupción generalizada y el incrementó del crimen organizado en México fueron constantes por parte de líderes republicanos y democrátas, la estrategia de la no-contaminación bajo de perfil el tema de las drogas frente a las relaciones comerciales (TLC), además, tanto el Departamento de Estado y la Oficina de Control de Drogas fueron los mejores cabildadores de México ante el Congreso de Estados Unidos. En la mayoría de lo reportes contenidos en *el International Strategy Control Report (INSCR)* del Departamento de Estado se ha demostrado los avances de México en su política antinarcóticos. Es decir el manejo de intereses de Estado a Estado es más claro.

Desde 1991, México ha figurado en los *INCSR* como un país cooperante en materia antinarcóticos. Si bien, elementos como la implantación de las Fuerzas de Respuesta para la Frontera Norte por parte de México, el establecimiento de los Equipos de Análisis Táctico en la embajada de Estados Unidos en México, el entrenamiento a militares y agentes de la PGR, y la participación de la *DEA, FBI, U.S. Customs Service* ha sido recurrente, todo ello contrasta con las cifras de producción y decomisos de droga en México. Por ejemplo, según el *INCSR* los cultivos cosechables de marihuana aumentaron de 9,000 hectáreas en 1988 a 57,900 en 1989; con respecto a decomisos de cocaína, éstos van de 15.40 toneladas métricas en 1988 a 48.50 Tm. en 1990.³⁶ Estas cifras indicaban un aumento desproporcionado del narcotráfico en México o un abultamiento de las cifras con fines de presión política.

En 1994, la administración Clinton se enfrenta a una mayoría republicana en el Congreso, lo cual va a emprender la tarea de enfrentar a un ejecutivo demócrata, al mismo tiempo de tratar de domesticar³⁷ asuntos de carácter internacional según sea el contexto, además de ser más vociferantes y críticos de las acciones del ejecutivo.

³⁶ U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, "*International Narcotics Control Report Strategy Report 1991*", Washington D.C., march 1991, pp.164-165.

³⁷ El conjunto de los temas de la relación México-Estados Unidos cae dentro de aquello que se ha dado en llamar *intermestic politics*, lo que muestra la dificultad para distinguir entre interés nacional e interés internacional, Insulza, José Miguel, "Elecciones Presidenciales y Política Exterior", *Cuadernos Semestrales*, no.14, CIDE, México 1983, p. 95.

El triunfo republicano representó el ascenso al poder de un grupo más conservador, con la misión de reducir los poderes del gobierno central, y con una actitud aislacionista. Líderes francamente antimexicanos se encumbraron en el poder como Alfonse D'Amato, líder del Comité de Finanzas del Senado, Jesse Helms, líder del Comité de Asuntos Internacionales del Senado, Dianne Feinstein, Senadora por California, Paul Coverdell, de Georgia, Benjamin Gilman, presidente del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara Baja y Richard Gephardt, líder de la minoría demócrata, entre otros. Si bien, no todos pueden ser considerados antimexicanos, sí se manifestaron en contra de una evaluación positiva del desempeño de la política anarcocrática de México de 1994 a la fecha.

Caso especial ha sido el de Newt Gingrich, quien desde que asumió el liderazgo del Congreso se ha manifestado en contra del proceso de certificación.³⁸ La domesticación de la política exterior del Congreso de Estados Unidos, resultó en una mayor atención prestada a la política exterior de Estados Unidos, relacionada con asuntos que afectan la vida de los electores, tales como migración y narcotráfico, otro aspecto se relacionó con la politización de asuntos externos con fines de política doméstica.³⁹ En este contexto, el asunto del otorgamiento de certificados positivos en asuntos de narcotráfico entrarían en una fase caracterizada por amplios debates en el seno de los Comités y Subcomités, tanto del Senado como en la Cámara de Representantes, donde líderes conservadores recalcitrantes enfrentarían a las agencias del Ejecutivo y al presidente mismo en su política de Estado-Estado con el gobierno de México.

La política de la certificación propicia una vía de intervención del poder legislativo en asuntos exteriores, expresa la dureza del gobierno de Estados Unidos ante la carencia del Ejecutivo de fijar posiciones extremas en el concierto de la diplomacia internacional. Así,

³⁸ Ver Estévez, Dolia, "Legisladores fustigan a Clinton por certificar a México", *El Financiero*, junio 1997, p. 36. Con el ascenso de Dennis Hastert, Republicano de Illinois, como nuevo Speaker del 106 Congreso, las posiciones duras frente al tema drogas cobrarán nuevos bríos.

³⁹ Jeremy D. Rosnier menciona cuatro características del Congreso en política exterior: agresividad del Congreso, la cual es norma en periodos de paz internacional; 2 nuevos miembros, más del 75% de los miembros del Congreso llegaron entre 1992 y 1995, lo cual los hace más aislacionistas; 3 Desalojamiento del centro, tendencia hacia la extrema izquierda y extrema derecha; 4 Mayor proselitismo y volatilidad, opiniones encontradas y sobreideologizadas de miembros destacados del Congreso, "México, el Congreso estadounidense y las nuevas tendencias en la política exterior de Estados Unidos", *Este País*, febrero de 1996, p. 15.

es común que el Ejecutivo por temor a ser criticado de intervencionista, de violar la soberanía, etc. guarde distancia en asuntos exteriores, pero el Congreso, como no está obligado a respetar las reglas de la diplomacia, utiliza a algunos de sus miembros, Comités o legislaciones internas relacionadas con la asistencia externa (caso de la certificación) a iniciar una embestida en contra de las acciones del Ejecutivo relacionadas con el desempeño de su política exterior, lo cual ha hecho pensar que el Congreso es un arma más de presión en la política exterior de Estados Unidos. El caso de la certificación es claro. En la misma, líderes destacados de ambos partidos y miembros de ambas cámaras con intereses políticos, así como directores de agencias especializadas del combate a las drogas: DEA, FBI, U.S. Customs Service, utilizan las audiencias de los diversos Comités y Subcomités, que participan en el proceso, para fijar sus posiciones. Frecuentemente, los debates son muy ofensivos para los gobiernos aludidos. "Con ello se pretende alcanzar el propósito múltiple de enjuiciar al país bajo escrutinio, mandar un mensaje firme de advertencia al resto de los países analizados, presionar al gobierno para que endurezca su posición respecto al tema de las drogas y demostrar que se presta atención al electorado de los distritos o estados de los legisladores."⁴⁰

En el caso de México, el avanzado nivel de la institucionalización de la relación bilateral en materia de narcotráfico, ha llevado más a posiciones de acercamiento entre ambos ejecutivos. La presidencia Clinton al heredar parte de los componentes internacionales de la administración Bush, en relación con México, ha continuado y perfeccionado la estrategia de la no-contaminación a través de la sofisticación de los niveles de política contra las drogas. Así, por medio de diferentes interlocutores, específicamente la *ONDCP* y el Departamento de Estado, ha tratado de demostrar que una postura extrema contra México distanciaría los niveles de cooperación alcanzados por ambos gobiernos. De 1994 a la fecha tal parecería ser el escenario.

En 1996, año de elecciones presidenciales en Estados Unidos, los argumentos en contra de México se recrudecieron, inclusive asesores de Clinton recomendaban la descertificación para amarrar la reelección, pero prevaleció la postura del Departamento de

⁴⁰ Robert Pastor, "The President versus Congress", en Robert J. Art y Seymon Brown (eds), *U.S. Foreign Policy*, Mc Millan Publishing, Nueva York, 1993, p.17.

Estado quien mandó un reporte positivo sobre el desempeño de la política antinarcóticos de México.

A partir de 1996, la prominencia otorgada al narcotráfico reflejó el cambio en el centro de gravedad de la agenda bilateral: de los aspectos económico-comerciales a los de seguridad. Tal cambio supone el involucramiento de nuevos actores gubernamentales en el escenario bilateral. A la tradicional participación del Departamento de Comercio, el tesoro y el Departamento de Estado y sus contrapartes mexicanas: SECOFI, Hacienda y la SRE, se han agregado el Departamento de Justicia, Tesoro, agencias como la *DEA*, el *U.S. Customs Service*, *U.S.Coast Guard*, la *CIA* y sus contrapartes mexicanas: la PGR, las procuradurías estatales, la Secretaría de Defensa, Marina, el *FEADS*, el *CENDRO*; además de los cárteles de la droga mexicanos.

Como menciona Rafael Fernández de Castro, “los nuevos jugadores carecen de experiencia diplomática y son más proclives a la confrontación”.⁴¹ Tal contexto ha llevado a que el Consejo Nacional de Seguridad sea también un jugador importante para la relación. Según Dolia Estévez, a partir de 1994 México fue incorporado a la esfera de responsabilidades del Consejo de Seguridad Nacional.

En la práctica, esto se tradujo en el ascenso de McCaffrey y Thomas McLarty,⁴² emisario personal de Clinton para América Latina, al rango de más cercanos interlocutores del gobierno de México.⁴³ El principal factor que explica este cambio de gravedad son los

⁴¹ Fernández de Castro, Rafael, “Relación México-Estados Unidos, ¿Perdiendo la brújula?”, *Enfoque*, 24 de mayo de 1998, p.15.

⁴² Ambos funcionarios son miembros prominentes del Consejo de Seguridad Nacional.. En vísperas de la visita de Clinton a México en mayo del 97, tanto McCaffrey como McLarty prepararon la agenda que discutirían ambos mandatarios junto con los titulares de la SRE, PGR y SHCP.

⁴³ Un ejemplo de la acelerada compartimentalización lo constituye el encuentro de alto nivel entre Francisco Labastida, Secretario de Gobernación de México, y Barry McCaffrey, Jim Dobbins, asesor sobre América Latina del Consejo Nacional de Seguridad; Peter Romero, subsecretario de asuntos Interamericanos del Departamento de Estado; Randy Beers, Subsecretario de temas de enervantes del mismo Departamento, Elizabeth Breese, subsecretaria del Tesoro para Asuntos Jurídicos, y Brian Sheridan, encargado de la cooperación militar del Departamento de Defensa. Dicho encuentro tuvo el objetivo de presentar el Plan antidrogas de México previo a la certificación de Estados Unidos. Véase Estévez, Dolia, “Presentó Labastida el plan antidrogas de México a funcionarios de Estados Unidos”, *El Financiero*, 11-II, 1999, p. 28. Este encuentro demostró como un asunto de carácter bilateral tratado por la Secretaría de relaciones Exteriores a pasado a ser parte, igual que en Estados Unidos, de la agenda doméstica, lo cual cambia el enfoque y el tipo de interlocutores.

problemas relacionados con el narcotráfico y las crisis políticas recurrentes de México.⁴⁴ El resultado de la mayor participación de actores en la formulación de la agenda bilateral, ha llevado a un verdadero debate de política burocrática en Estados Unidos; lo cual ha sido superado por Clinton a través de la *ONDCP*, que se ha convertido en el mejor cabildero de México en el Congreso y la opinión pública de Estados Unidos.

Los riesgos de no contar con personal especializado en asuntos sobre México, refleja una relación sumida en lo que Delal Bear llama segurización de la relación México-Estados Unidos.⁴⁵ Otros, como Robert Pastor, director del Centro Carter en Atlanta, y Arturo Valenzuela, exsubsecretario para Asuntos Latinoamericanos del Departamento de Estado, no ven claridad en la conducción de la política exterior hacia México.⁴⁶ El hecho de que el personal del Departamento de Estado sea excluido en repetidas ocasiones en temas relacionados con México, ha llevado a una mala conducción de la política exterior de Estados Unidos hacia México.⁴⁷ Esto último también podría implicar que la amplia diversidad de temas de la agenda bilateral, así como la importancia coyuntural de algunos en específico, como el narcotráfico, determine la relación en ese ámbito en particular.

La evaluación del Departamento de Estado ha tratado de resaltar los avances de México en relación con su política antinarcóticos. Pero a pesar de ello, en 1988 y 1997 el proceso transcurrió entre enormes tensiones.

El hecho de que México reciba apoyo del gobierno de Estados Unidos, ha facilitado que el Congreso sea un órgano fiscalizador del desempeño de México; además de tomar en cuenta que a partir de que nuestro país empezó a recibir préstamos del Departamento del Tesoro, (lo cual puso fin a la autonomía financiera de México) gran parte de los asuntos mexicanos han pasado a ser interés doméstico en Estados Unidos. Esto último se ha reforzado por la asistencia del Departamento de Defensa en equipo militar y programas de entrenamiento a militares, policías y personal de la Armada de México.

⁴⁴ Estévez, Dolia, "La relación con México, en manos del Consejo de Seguridad Nacional", *El Financiero*, 2-12-97, p. 33.

⁴⁵ Esto ha sido un eje en el tratamiento de los asuntos sobre México en Washington.

⁴⁶ Cason, Jim y David Brooks, "Sin dirección general, la política de Estados Unidos hacia México", *La Jornada*, 15-09-96, p. 16.

⁴⁷ Esto quedó de manifiesto en el operativo Casablanca, donde la exclusión al Departamento de Estado del conocimiento del mismo, por parte de l Tesoro, Justicia, y la embajada de Estados Unidos en México provocó uno de los incidentes más graves en la relación bilateral durante 1998.

Certificaciones 1987-1998

En doce años de certificaciones, las relaciones de México con Estados Unidos han pasado de periodos de fricciones y hostilidad, hasta periodos de concordia. A manera de simplificación, describiremos el contexto general de la historia de las certificaciones otorgadas a México desde 1987 hasta 1998.

CUADRO 8. Certificaciones otorgadas a México 1987-1998

<i>Año</i>	<i>Tipo de certificación</i>	<i>Contexto</i>	<i>Cumplimientos</i>
1987	Plena	La DEA reconoce que el avance de México es suficiente. Se pide mayor protección a los agentes de la DEA. Corrupción gubernamental en México	Primeras autorizaciones para sobrevuelos de aviones del U.S. Customs Service en territorio nacional
1988	Plena pero entre enormes tensiones	Periodo electoral en Estados Unidos y México. Críticas a México por su alto nivel de corrupción gubernamental.	Agentes de la DEA y Aduanas actúan en territorio mexicano.
1989	Plena	Inestabilidad política en México por el fraude electoral. George Bush asume la presidencia en Estados Unidos Salinas y Bush se reúnen en Houston, marcará el inicio del Espíritu de Houston que mejorara la relación bilateral en su conjunto.	México implementa su 1a. Estrategia Nacional Contra las Drogas. Entrenamiento a militares mexicanos por parte de Estados Unidos.
1990	Plena	México produce un tercio de la heroína y un 70% de la marihuana importada por Estados Unidos. Se decomisan 38.10 Tm. de cocaína, más del doble que en 88.	25% de los 108,000 militares de México dedicados al combate al narco. México establece los primeros grupos, entrenados por Estados Unidos, contra el lavado de dinero. La embajada de Estados Unidos en México establece el Equipo de Análisis Táctico para intercambio de información. México crea las Fuerzas de Tarea para la Frontera Norte. Militares mexicanos participan en

			programas de entrenamiento de la DEA, FBI, Aduanas y Servicio de Guardacostas. Empieza a trabajar la Comisión Binacional México-Estados Unidos en una agenda de política antinarcoóticos.
1991	Plena	Salinas destituye a su Secretario de Marina y a Enrique Alvarez del Castillo, titular de la PGR, por posibles vínculos con drogas. Secuestro de Álvarez Macháin. Corrupción en altos mandos de la PJJ. 50% de la cocaína que entra a Estados Unidos es a través de México. Se decomisan 48.5 Tm. de cocaína	Se intensifica la participación de militares en el combate el narcotráfico.
1992	Plena	Estados Unidos critica el incremento en los cultivos de opio y mariguana. Balacera entre agentes de la PJJ y miembros del ejército en el ejido la víbora, Veracruz, no se aclara quiénes protegían la droga. Negociaciones finales del TLC.	Es el año en que se decomisa la mayor cantidad de cocaína en la historia de México, más de 50 toneladas. La DEA reafirma que México sigue siendo una de las principales rutas para el contrabando de cocaína.
1993	Plena	Periodo preelectoral en México. La corrupción se mantiene como una norma en las instituciones políticas de México. Estados Unidos acusa a Manuel Bartlet, Juan Arévalo Gardoqui y Enrique Alvarez del Castillo de tener vínculos con el narco. La corte de Estados Unidos dicta dos cadenas perpetuas a Rubén Zuno Arce, por la muerte de Camarena. ⁴⁸	México decide mexicanizar la lucha antidrogas, se reduce la asistencia de Estados Unidos, país que sólo destina 700 mil dólares a diferencia de 20 millones 600 mil dólares de 1992.
1994	Plena	Ernesto Zedillo asume plenamente la presidencia de México. Los decomisos de cocaína descienden abruptamente, pasan de 46.2 Tm. en 1993 a 22.tn.en 1994. El cardenal Juan José Posadas Ocampo es asesinado por	México y Estados Unidos firman el Acuerdo de Intercambio de Información Financiero (FIEFA) para enfrentar el lavado de dinero. La Operación

⁴⁸ Para mayor información relacionada con la muerte de Enrique Camarena y la trama de complicidades entre narcotraficantes, militares de alto rango y policías. Véase Fernández Menéndez, Jorge, *Narcotráfico y poder*. De. Rayuela, México 1999.

		<p>narcotraficantes. Se descubre la trama de complicidades entre los jefes del Cártel de Tijuana el de Guadalajara y miembros de la PJF</p>	<p>Halcón continua como elemento de cooperación bilateral. México sigue su política de mexicanizar la política antinarcóticos, Estados Unidos sólo brinda programas de entrenamiento a través de la DEA, FBI, U.S. Customs Service, etc. Se discuten reformas al sistema de seguridad pública encaminadas a la creación de la Ley Contra la Delincuencia Organizada y el Lavado de Dinero.</p>
1995	plena	<p>Los niveles de corrupción institucional y violencia política aumentan. Los Grupos de Narcotraficantes Mexicanos se fortalecen. El intento de mexicanizar la lucha contra las drogas llega a su fin. México reconoce la gravedad del problema y acepta la ayuda de Estados Unidos⁴⁹ Estados Unidos declara a México como el centro de lavado de dinero más importante del hemisferio. Raúl Salinas, hermano del expresidente Carlos Salinas, es arrestado, entre algunas sospechas por lavado de dinero. Los decomisos de cocaína continúan sin cambio respecto al año anterior: 22.2 Tm.</p>	<p>El Poder Ejecutivo de México promulga la Estrategia Nacional Contra las Drogas 1995-2000. Se expande el rol de los militares de México en la lucha contra las drogas con ayuda del Departamento de Defensa de Estados Unidos⁵⁰. Se aprueba en México la Ley de Seguridad Pública. Se captura a Héctor Luis Palma, alias el güero Palma, uno de los más importantes narcotraficantes de México. Estados Unidos y México firman el Acuerdo de Asistencia Legal Mutua. En octubre William Perry,</p>

⁴⁹ General Accounting Office, Report to Congressional Requesters, "Drug Control: US-Mexico Counternarcotics Efforts Face Difficult Challenges", June 1998, p. 2.

⁵⁰ Con la visita de William Perry, Secretario de Defensa de Estados Unidos, en octubre de 1997 se empieza a consolidar la relación con los militares mexicanos. En su visita se propusieron acuerdos de cooperación que incluyan: coordinación aérea y marítima, cooperación en asuntos de narcotráfico, asistencia en casos de desastre, entrenamiento militar y modernización del equipo (principalmente sistemas de radar de alta tecnología), Véase. Bayley, John y Timothy Goodman, *Redefinición de la ...*, p. 206 y U.S. Department of Defense, *New Generation of U.S.-Mexico Cooperation and Trust*, Volume 10, Number 96, <http://www.defenselink.mil/speeches/1995/di1096.html>.

			<p>Secretario de Defensa de Estados Unidos, propone el establecimiento de los Grupos de Trabajo Bilaterales, con el objetivo de incrementar la cooperación. antinarcóticos. La ayuda de Estados Unidos a México empieza a incrementarse vía PGR y Secretaría de Defensa.</p>
1996	Plena	<p>La agencia Down Jones revela la gestación de un golpe militar al gobierno de Zedillo, lo que provoca graves alteraciones financieras. Estados Unidos continua preocupado por los altos índices de corrupción institucional. La PJF de Baja California es acusada de proteger cargamentos de cocaína.</p>	<p>Durante el año fiscal 1996-1997 el Departamento de Defensa de Estados Unidos provee a los militares mexicanos con 76 millones de dólares en equipo de sus inventarios. Se establece el Grupo de Contacto de Alto Nivel para coordinar bilateralmente la política antinarcóticos. Captura y expulsión del narcotraficante Juan García Abrego a Estados Unidos.</p>
1997	plena, pero es condicionada por el Senado de Estados Unidos a que México hiciera logros significativos en su política contra las drogas. ⁵¹	<p>En febrero es detenido Jesús Gutiérrez Rebollo, comisionado del INCD, por lazos con Amado Carrillo Fuentes, jefe del Cártel de Juárez. La DEA presiona a México para que sus agentes porten armas en territorio nacional. Visita en mayo del presidente Clinton a México. Congresistas exigen a cambio de la certificación la extradición de los capos más importantes de México.</p>	<p>El gobierno de México crea la Unidad Contra la Delincuencia Organizada en la PGR, La Unidad Contra el Crimen Financiero en la SHCP, las Unidades Especiales Aereotransportadas Contra el Narcotráfico (GAFE) en la Secretaría de la Defensa Nacional y las Fuerzas de Tarea Bilaterales para la Frontera. Clinton y Zedillo firman el mayo la Declaración de la Alianza de Estados Unidos y</p>

⁵¹ EL Congreso demandó mejoras en materia de extradiciones, mayor número de agentes de la DEA en México, leyes contra el lavado de dinero, mecanismos para prevenir la corrupción, entre otras cosas. véase "To prohibit United States Assistance to Mexico for fiscal year 1998 unless the government of Mexico meets certain narcotics control requirements", 105th Congress. *H.R.958* y *S.R.958*.

			México contra las Drogas. México y Estados Unidos firman un protocolo de entendimiento para la extradición temporal de fugitivos.
1998	plena	El narcotráfico permanece como prioridad número uno de la agenda México-Estados Unidos. En abril se da la quinta reunión del GCAN. En junio el Departamento del Tesoro y de Justicia de Estados Unidos dan a conocer la operación Casablanca, la cual se dirigió a dismantelar una red de lavado de dinero que operaba desde México y que mantuvo en secreto al gobierno de México; dicho evento puso en entredicho los acuerdos de cooperación signados entre Estados Unidos y México. El 16 de septiembre, mediante la sección 204 del Acta para la Eliminación de las Drogas del Hemisferio Occidental, el Congreso condicionó la asistencia a México, vía helicópteros de alta tecnología, a cambio de facilidades para que los agentes de la DEA portaran armas en territorio nacional, la cual fue rechazada por México. ⁵²	En febrero se da a conocer la Estrategia Binacional contra el narcotráfico, la cual contiene 16 puntos. En abril quinta reunión del GCAN donde se establece el acuerdo para la creación de mecanismos de evaluación de la Estrategia Binacional. En julio México y Estados Unidos firman un pacto anticrímenes.

⁵² En relación con México la Ley enfatizó labores de cooperación para entrenamiento y la inmunidad diplomática a los agentes de la DEA. Así, bajo el título IV "Enhanced International Law Enforcement Training", sección 402 "Enhanced United States Drug Enforcement International Training":

a) México, fondos autorizados para el Departamento de Justicia para los años fiscales 1999, 2000 y 2001 para intercambio de jueces, fiscales y policías, en un total de 2,000.000 de dólares para cada año fiscal.

b) Sección 403 "Provision of Nonlethal Equipment to Foreign Law Enforcement Organizations for cooperative Illicit Narcotics Control Activities".

c) Sense of Congress That

1) Todo el personal sirviendo en México deberá ser acreditado en el mismo estatus bajo la Convención de Inmunidad Diplomática de Viena.

2) Todo el personal antinarcóticos de México sirviendo en Estados Unidos deberá tener el mismo estatus diplomático que el personal de la DEA sirviendo en México. Véase 105th Congress, *Western Hemisphere Drug Elimination Act*, S.2522.

La política de la certificación ha recibido críticas acérrimas por parte de diversos gobiernos latinoamericanos, principalmente México y Colombia, países que más han sufrido esta práctica injerencista. En el caso de México conforme el proceso de integración con Estados Unidos se ha acelerado y la interdependencia crece, los intereses de políticos estadounidenses observan al narcotráfico en México como factor a catalizar en beneficio propio; además la lógica de fiscalización de algunos Comités del Senado y la Cámara de Representantes siempre observan que los fondos de ayuda para enfrentar este problema sean bien utilizados, por estas razones México es constantemente evaluado y fiscalizado, lo cual repercute directamente en nuestra soberanía nacional y autodeterminación, ya que política nacionales son evaluadas por un agente externo.⁵³

Cada principio de año las críticas por parte de congresistas norteamericanos a México se acrecientan ya que el 1º de marzo el presidente tiene que dar a conocer la lista de países certificados y descertificados. Durante 1997 y 1998 estas tuvieron una importancia para la naturaleza de la relación que inclusive llevó al Zar antidrogas de Estados Unidos a presentar un informe ante el Congreso con una evaluación positiva de la política antidrogas de México.⁵⁴

Entre los actores con posturas más recalcitrantes hacia México se encuentran la DEA y congresistas de línea dura como Jesse Helms. Presidente del poderoso Comité de Relaciones Exteriores del Senado, y la congresista de California Diana Feinstein y Richard Gephardt; así como la DEA, el servicio de Aduanas y el FBI. Por el contrario Barry McCaffrey se ha caracterizado por ser el funcionario de más alto rango en respaldar la política antinarcóticos de México.

Ha sido en la Cámara de Representantes donde México ha obtenido votos negativos y ha sido reprobado en más ocasiones.⁵⁵ Así, en los dos últimos años, pese al cabildeo en Washington a favor de México, fue rotundamente reprobado por ese actor. De esto último

⁵³ Inclusive la GAO ha recomendado al Congreso su atenta fiscalización respecto al uso de la asistencia militar a México, con el objetivo que los recursos no sean desperdiciados o desviados, véase GAO, *Drug Control, U.S. Mexican Counternarcotics Efforts...*, pp 22-24. Esto quedó demostrado en octubre del 98, cuando el Congreso de Estados Unidos se manifestó al respecto cfr: "Expressing the sense of Congress regarding measures to achieve a peaceful resolution of the conflict in the state of Chiapas", oct. 9 1998.

⁵⁴ Nos referimos al Report to Congress de septiembre de 1997.

⁵⁵ Desde que ascendieron los republicanos al poder, México ha sido duramente criticado en la Cámara de Representantes, ya que en ésta instancia los congresistas fijan sus posiciones en función de su electorado y posturas ideológicas recalcitrantes, y no a través de políticas de Estado unificadas.

podemos concluir que existe una visión de intereses diferenciada entre los distintos actores participantes, el cual se refleja en el proceso de certificación mismo. En este sentido, el Ejecutivo y el Congreso, así como un gran número de agencias enfrentaran sus intereses y posturas políticas en dicho mecanismo.⁵⁶

La certificación tiene severos críticos al interior de Estados Unidos, periódicos como el *New York Times*⁵⁷ y el *Washington Post* han recomendado al Congreso en diversos editoriales abolir dicho proceso. Por su parte, McCaffrey ha declarado en diversas ocasiones dudas respecto a la efectividad del mismo. En este sentido, un informe de una Fuerza de Trabajo Independiente del Consejo de Relaciones Exteriores⁵⁸ ha exteriorizado su punto de vista respecto a la política de la certificación. Se menciona que Estados Unidos continua dividiendo a los países en productores, consumidores y de tránsito cuando en la actualidad estas categorías están fusionadas. Otro de los aspectos que se mencionan es que Estados Unidos enfoca el problema del narcotráfico como un problema externo, y no considera el problema de la demanda interna, así en el *International Narcotics Strategy Control Report* no se incluye indicadores sobre Estados Unidos, por tanto no se evalúa a sí mismo.⁵⁹ En sus tablas de indicadores no se presenta una evaluación de decomisos y erradicaciones, lo que es sorprendente ya que Estados Unidos es un gran productor de marihuana (Ver Apéndice VI Federal Drug Data Source).

Respecto a las políticas de sanciones en caso de descertificación, por interés nacional Estados Unidos se ve imposibilitado en aplicar todas la serie de sanciones, lo que además refleja contradicciones ya que por ejemplo Rusia nunca ha sido incluida en la lista

⁵⁶ Una de las demandas reiteradas de la DEA, ha sido la de presionar para que se facilite a sus agentes portar armas en territorio nacional para "velar por su seguridad". La negativa del gobierno de México ha sido recibida por Tomas Constantine, director de la DEA, como un golpe duro ante, lo cual ha respondido con críticas recalcitrantes a la política antinarcóticos de México, y a la filtración de informes sobre corrupción en México a la opinión pública de Estados Unidos, vía NYT o WP. Por su parte, la Guardia Costera ha obtenido la autorización a realizar persecuciones en mar territorial de navíos sospechosos y el Departamento de Justicia logró obtener las extradiciones temporales.

⁵⁷ *New York Times*, editorial del 26 de febrero 1997.

⁵⁸ Informe de una Fuerza de Trabajo Independiente, *Reflexiones sobre el control internacional de las drogas, nuevas directivas para la política norteamericana*, FCE, México, 1997.

⁵⁹ Si bien no existe un sistema integral de medición que indique los logros de Estados Unidos en tareas de erradicación, decomisos, lavado de dinero, etc. de forma integral y a nivel nacional, cada agencia lleva un control de sus actividades. Para analizar y cuantificar origen y volumen de drogas ilegales sólo están el *International Narcotics Control Strategy Report INCSR*, y el *National Narcotics Intelligence Consumers Comittee NNICC*, ambos con responsabilidades internacionales, Véase anexo IV. En este mismo sentido el INCSR hace estimaciones de muchos países excepto Estados Unidos.

de países a certificar, siendo un país con creciente importancia en el lavado de dinero y la producción y tránsito de drogas, esto refleja que los Estados Unidos difícilmente aplicarían sanciones a países donde tienen intereses comerciales, económicos y de seguridad.⁶⁰ Por último, el proceso de certificación causa severos malestares en los países latinoamericanos, los cuales han llevado este sentimiento a foros internacionales y hemisféricos como la ONU y la OEA que se han expresado en contra de dicha práctica.⁶¹

Conclusión

La política de la certificación permanecerá por largo tiempo mientras los organismos multilaterales(ONU;OEA) no constituyan mecanismos de evaluación de las políticas antinarcóticos a nivel mundial o hemisférico, es decir la construcción de un sistema evaluatorio con legitimidad internacional que invalide la certificación de Estados Unidos. Pero como comenta Bruce M. Bagley “mientras Estados Unidos asista con recursos económicos y materiales a países y organismos internacionales en su lucha contra las drogas, tendrán el derecho a fiscalizar el buen uso de esos fondos por quien los utilice”.⁶² Es decir, si no se contempla un mecanismo de evaluación que incluya sanciones, Estados Unidos difícilmente excluirá su política de la certificación, la cual como hemos visto es un mecanismo de su Congreso orientado a varios actores: 1) los electores estadounidenses, 2) el Ejecutivo de Estados Unidos y 3) los gobiernos de países vinculados a la producción, tránsito y actividades relacionadas con el narcotráfico, la mayoría de ellos del tercer mundo, particularmente los latinoamericanos que son los que más resienten esa política.

Por otro lado, países como México resultarían vulnerables en bajo grado en caso de resultar descertificados. Un estudio de Drug Strategies concluye que de aplicarse las sanciones a nuestro país, éste sólo resultaría afectado en 1% del PIB, es decir el 0.98%. Sin

⁶⁰ Por ejemplo, el comercio de Estados Unidos con Colombia es entre 6000 y 7000 millones de dólares, con México se sitúa entre 80 y 90 mil millones de dólares; además México comparte más de 3,000 Km. de frontera con Estados Unidos, lo que hace que la cooperación mexicana en toda una serie de asuntos, como migración, medio ambiente, comercio y narcotráfico sea vital para Washington.

⁶¹ Tal fue el espíritu de la Cumbre Mundial Antidrogas de Naciones Unidas en junio de 1998.

⁶² Palabras pronunciadas durante la conferencia “La Cumbre Mundial Antidrogas de ONU”, organizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F. 4 de junio de 1998.

embargo, el mismo estudio concluye que el estigma de la descertificación crearía una imagen negativa para las inversiones y la estabilidad institucional del país reprobado.

En conclusión, la política de la certificación es una arma del Congreso de Estados Unidos que difícilmente será derogada. Es el arma principal de los congresistas para satisfacer a un electorado más inclinado al castigo del enemigo externo que a evaluar sus propias actuaciones internas.

Adicionalmente sirve como herramienta fiscalizadora del poder Ejecutivo y sus diversos departamentos y agencias, las cuales constantemente son evaluadas con un escrutinio más riguroso, sobre todo en un contexto político caracterizado por un Congreso dominado por republicanos conservadores y demócratas sureños que visualizan problemas externos como domésticos, aunque esto como comenta John Sweeney, analista de la Heritage Foundation, le haya provocado a la administración Clinton un proceso de pérdida de credibilidad a través de América Latina, dañando su prestigio y liderazgo.⁶³ Además, como él mismo comenta, mientras se castigaba a Colombia entre 1995 y 1998, la administración Clinton fue más complaciente con México, lo cual refleja que la política de la certificación hacia México es un juego de poderes e intereses políticos al interior de Estados Unidos, ante lo cual México debe entrarle.⁶⁴ Eso ha sido la política de nuestro país con la serie de concesiones que se han hecho vía: extradiciones temporales; permisos a la Guardia Costera y el Servicio de Aduanas para realizar incursiones en territorio nacional; modificaciones institucionales,⁶⁵ recibir ayuda por más de 78 millones de dólares en los últimos dos años, etc.

⁶³ Sweeny, John, "*Clinton's Latin American Policy: A Legacy of Missed Opportunities*", The Heritage Foundation, Paper no. 1201, julio 6, 1998, p. 4.

⁶⁴ Es decir, tiene que jugar políticamente con un régimen unilateral no concensado por la comunidad internacional.

⁶⁵ Esas modificaciones van desde cambios en Leyes Orgánicas de la PGR, SHCP, SDN; e iniciativas de ley anticonstitucionales como la Ley Contra el Crimen Organizado, la cual legaliza las escuchas electrónicas, la protección de testigos, recompensas, entregas controladas y sistemas de reducción de penas.

Política Burocrática, Narcotráfico y Relaciones con México

Como comentamos en el apartado relacionado con el sistema político de Estados Unidos y la estructura en toma de decisiones, el modelo de política burocrática abrega en la consideración de que en el sistema político estadounidense y en su aparato decisonal, las diversas agencias gubernamentales y los individuos que actúan dentro de ellas tienen y desempeñan un papel crucial en los tipos de decisión de política exterior y sus posibles causas de acción; además de que existen intereses particulares que cada agencia defiende y promueve, lo cual se refleja en el tipo de decisiones en política exterior de Estados Unidos hacia México. Paralelamente a estas consideraciones, la naturaleza de la relación Mex-Estados Unidos en la década de los 90s, ha determinado que gran parte de los asuntos sobre México sean manejados a nivel doméstico, donde una gran cantidad de actores gubernamentales y no gubernamentales participan activamente en las discusiones, lo cual complejiza la relación y dificulta la certidumbre en la dinámica de las relaciones bilaterales.

En este sentido, el siguiente apartado tratará de comprender la dinámica burocrática de Estados Unidos en relación con la política antinarcóticos de ése país hacia México. El hecho de integrarlo dentro de la sección del unilateralismo, responde a consideraciones comprensivas que perciben las acciones colectivas o causas de política como resultado de visiones particulares de actores que responden a dinámicas y lógicas propias en el entramado burocrático de Estados Unidos. Tales acciones analizadas desde la perspectiva del sistema político y organizacional estadounidense parecen ser la norma y no la excepción, es decir, existe un sistema de competencias interburocráticas que en determinados contexto rebasa a la política exterior de Estados Unidos.⁶⁶

Así, dada la magnitud del número y nivel de departamentos y agencias que participan en la elaboración, diseño, implantación y operatividad de la política antinarcóticos relacionados con México se convierte en una tarea de primer orden su inclusión en un aparato crítico para comprender las relaciones México-Estados Unidos en la actualidad.

⁶⁶ Véase M. Delal Baer, "The U.S. at Odds With Itself on Mexico", *The Washington Post*, 1-06-98. p. 17a.

Para los términos del presente apartado, es preciso definir algunos términos pertinentes relacionados con la estructura de la burocracia estadounidense.⁶⁷

Marco Conceptual

AUTONOMÍA. Es la facultad privativa de un grupo dentro de una zona geográfica o de un grupo disperso, o sea la capacidad de cada agencia a responder a sus prioridades de competencia burocrática independientemente de las prioridades del departamento del cual dependen políticamente. En otras palabras capacidad discrecional.

INTERINSTITUCIONALIDAD. Capacidad de establecer relaciones de alianza con sectores poderosos del sistema político estadounidense, mayormente el Congreso.

DESCENTRALIZACIÓN. Cambio en la localización geográfica del poder desde un área central a un cierto número de distritos periféricos, en donde los desplazamientos geográficos no son sinónimos de desplazamientos de poder. Implica la extensión de poder y autoridad de agencias federales establecidas en los niveles local y estatal. Tal facultad es usualmente independiente de las posiciones diplomáticas adoptadas por otros actores gubernamentales relacionados con México. Es decir, cada agencia tendrá su propia política exterior.⁶⁸

LIDERAZGO. Es el proceso-situación en que una persona -ó varias- en méritos de su capacidad real o supuesta para resolver problemas cotidianos en la vida de un grupo encuentran seguidores que se hayan bajo su influjo. Estas cualidades influyen en la capacidad del responsable de la agencia de conducir y establecer relaciones institucionales con el resto de los actores vinculados con la política antidrogas.

CULTURA ORGANIZACIONAL. Forma permanente y sistemática de pensar sobre las tareas medulares y las relaciones humanas en una organización, lo cual se relaciona con los patrones de socialización y reclutamiento de personal.

ESTRUCTURA BUROCRÁTICA. Naturaleza de la organización interna de las dependencias públicas enfocadas a una política particular, tipo de distribución de tareas, patrones de cooperación y conflicto.

⁶⁷ Ramos, José María, *Las políticas antidrogas y comercial de Estados Unidos...*, pp.41-44

⁶⁸ John Bailey menciona que existen intereses subnacionales implícitos en las políticas particulares de cada agencia, las cuales pueden entrar en choque con los intereses nacionales de largo plazo y más amplios del Departamento de Estado, véase Bailey, John y Timothy Goodman, "*Redefinición de la Seguridad en la Relación...*" pp. 196-198.

CONFLICTO BUROCRÁTICO. Fricciones entre agencias con diferente ámbito de competencia y que son incentivadas a coordinarse en políticas particulares, tal es el caso del narcotráfico, donde departamentos y agencias convencionales de inteligencia y defensa chocan con las responsables de mantener el orden público y éstas a su vez, con las responsables de atacar al narcotráfico; mención aparte merecen los departamentos y agencias encargados de la diplomacia, Departamento de Estado, y el Consejo Nacional de Seguridad.⁶⁹

CONTEXTO Esta variable determina que circunstancias sociales, económicas y políticas pueden influir para que adquiera o no mayor importancia el papel de una agencia en el desarrollo de una política. Las circunstancias sociales pueden estar relacionadas con la atención de la opinión pública de Estados Unidos al asunto en particular. Las económicas con la reducción o aumento del presupuesto a la agencia o departamento -lucha del mismo a través del cabildeo apoyado en acciones contundentes y de gran impacto-. Los políticos se relacionan con el desempeño de otras agencias, departamentos o gobiernos sobre el asunto; además de la cercanía de coyunturas electorales.

La naturaleza de la política antinarcóticos entre Estados Unidos y México está altamente influida por la dinámica burocrática estadounidense. Así, la ONDCP es responsable de la coordinación de más de 50 agencias y departamentos con ámbitos de competencia, tareas y cultura organizacional diferentes.

Burocracia

Las agencias con responsabilidades en asuntos relacionados con narcotráfico y seguridad nacional son las siguientes.

OFICINA DEL PRESIDENTE

- Consejo Nacional de Seguridad. Coordinación General de Políticas Relativas a la Seguridad Nacional y Asuntos Internacionales.
- Oficina para Políticas Nacionales para el Control de Drogas (ONDCP)- Coordinación General (interna y externa) de Programas Antinarcóticos.

⁶⁹ Bailey, John, "Inteligencia y Aplicación de la Ley en un Contexto de Seguridad Bilateral: La Dinámica Burocrática en Estados Unidos", en Bailey, John y Sergio Aguayo, *Las Seguridades de México ...*, pp. 207-208.

DEPARTAMENTO DE ESTADO

- Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos (INL) responsabilidades internacionales en tareas de desarrollo, implantación, asistencia y monitoreo en materia antinarcóticos. Además tiene la responsabilidad de evaluar desempeño de gobierno en materia de lucha contra las drogas para el proceso de certificación.
- Oficina de Asuntos Interamericanos (ARA) análisis político y coordinación de actividades diplomáticas en América Latina y el Caribe.
- Oficina de Asuntos Políticos. (P)- análisis político y coordinación de actividades diplomáticas
- Oficina de Asuntos Mexicanos. (ARA/MEX).- coordina las relaciones Estados Unidos-Mex en un amplio rango de asuntos
- Embajada de Estados Unidos en México.(U.S. Embassy of Mexico)

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA

- Oficina para el Control de Drogas.(DEA) responsabilidades operativas, de inteligencia y estrategia doméstica e internacional. Es la agencia con mayor presupuesto 1255 millones de dólares programados para 1999.
- Buró Federal de Investigaciones (FBI). Encargado de tareas domésticas e internacionales en materia de drogas, terrorismo y crimen organizado, así como contraespionaje.
- Servicio de Inmigración y Naturalización. (INS) reglamentación de extranjeros en puntos de entrada y al interior de Estados Unidos. A través de la Border Patrol responsabilidades en materia de interdicción de drogas en la frontera Mex-Estados Unidos.
- División Penal- enjuiciamiento del crimen organizado, procesos de extradición.
- Interagencia para el Crimen y el Esfuerzo de la Ley (ICDE). Identificar, investigar y perseguir miembros de las organizaciones internacionales de narcotraficantes.
- Centro Nacional sobre Inteligencia de Drogas. (NDIC)- coordinar y consolidar la organización estratégica de la inteligencia sobre drogas para la seguridad nacional y el

esfuerzo de las agencias involucradas, a fin de producir diagnósticos sobre organizaciones de narcotraficantes.⁷⁰

- Interpol-U.S National Central Bureau (USNCB)- comunicación y enlace sobre investigaciones, localización, aprehensión, extradición de fugitivos y criminales internacionales.
- Servicio de Alguaciles de Estados Unidos (USMS).- detención de fugitivos y confiscación de sus bienes en demanda de agencias como la DEA, FBI, Aduanas e Interpol.

DEPARTAMENTO DEL TESORO

- Buró de Alcohol y Armas de Fuego (ATF). Detección y prevención del tráfico ilegal de armas.
- Ingresos de la Federación (IRS). Delitos financieros y asistencia a gobiernos en materia de mejoramiento institucional y legal para prevenir lavado de dinero.
- Servicio Secreto. (SS)- falsificación de dinero y terrorismo.
- Servicio de Aduanas. (U.S. Customs Service)-Es la agencia más poderosa del Departamento del Tesoro. Responsabilidades en materia de interdicción, inteligencia operativa, táctica y estratégica. Competencias en delitos de contrabando y lavado de dinero.
- Centros de Delitos Financieros (Fincen)- apoyar y reforzar la legislación doméstica e internacional para prevenir el lavado de dinero, fomentando la cooperación global e interagencial por medio de la colección de información, análisis y el intercambio de información y la asistencia tecnológica
- Centro de Entrenamiento y Mejoramiento de la Ley Federal. (FLETC). Responsabilidades domésticas e internacionales para brindar capacitación y entrenamiento a oficiales y funcionarias con responsabilidades en delitos financieros.

⁷⁰ Esta agencia ha puesto atención especial a la organización de los hermanos Amezcua, a través de informes de inteligencia provenientes de su rama de evaluación multiorigen, véase, GAO, "Drug Control, An Overview of U.S. Counterdrug Intelligence Activities..", GAO/NSIAD-98-142, Washington D.C, junio 1998, pp.31-33

DEPARTAMENTO DE DEFENSA

- Oficina del secretario de Defensa-subsecretario para política de defensa; secretarios adjuntos para asuntos de seguridad internacional; asuntos de reserva; coordinador de actividades y apoyo contra narcotráfico.
- Estado Mayor-J3 (operaciones), J5 (formulación de políticas).
- Agencia de Inteligencia de la Defensa.
- Comandos Unificados- Forcescom (Estados Unidos, Comando Sur (de Panamá hasta el sur del continente), Comando del Atlántico (Cuenca del Atlántico), Comando del Pacífico (Cuenca del Pacífico).
- Equipos de Análisis Táctico (TAT)- apoyo en materia de inteligencia táctica y operativa en las respectivas embajadas de Estados Unidos en el mundo.
- Fuerzas de Tarea Conjuntas Interagencia JIATF: Este, Oeste, Sur y Fuerza Conjunta Seis (JTF-6)- coordinación multiagencial para tareas de investigación e interdicción de tráfico de drogas en sus respectivas zonas geográficas.

DEPARTAMENTO DE TRANSPORTE

- Servicio de Guardacostas. La agencia más importante del Departamento, aunque también recibe fondos del Departamento de Defensa⁷¹ en apoyo a la seguridad nacional, que contempla las tareas de interdicción y vigilancia costera para prevenir el tráfico de drogas. Brinda entrenamiento y asesoría a oficiales de fuerzas armadas de otros países. En el caso de México, otorgó entrenamiento a oficiales de la armada de México para que estos pudieran operar dos fragatas clase Knox que el gobierno de México adquirió en agosto de 1997 en 7 millones de dólares de Estados Unidos a través de su Programa de Ventas Internacionales del Departamento de Defensa de Estados Unidos.

AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA

- Director Adjunto de Inteligencia-análisis general de asuntos de inteligencia
- Director Adjunto de Operaciones-medidas activas, espionaje y contraespionaje.

⁷¹ EL Servicio de Guardacostas es una rama del las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, por lo cual los fondos para tareas de interdicción tienen que ser evaluados por el Departamento de Defensa, véase GAO, *U.S. Coast Guard, Use of DOD Funds for National Security Functions*, GAO/NSIAD-98-110., Washington D.C., junio 1998.

- Centro Antinarcoóticos- coordinación entre agencias de actividades de inteligencia y operaciones antinarcoóticos.
- Centro antiterrorismo.- coordinación entre agencias de actividades de inteligencia y operaciones antiterrorismo.

De lo anteriormente desarrollado se aprecia una amalgama de agencias y departamentos con diferentes niveles de competencia y atribuciones. Algunas de las cuales suelen traslaparse, además de que cada una organiza y define sus tareas y funciones de manera diferente.

El Departamento de Estado tiene la responsabilidad de conducir la diplomacia, organizando tareas y asignando funciones según las necesidades de política exterior. Sus empleados son por general diplomáticos de carrera y elites de las más altas esferas del gobierno con amplia currícula en temas internacionales, políticos y económicos.

En temas relacionados con México, se producen fricciones y falta de comunicación entre diversas agencias y funcionarios con distintas responsabilidades. Por ejemplo, a nivel embajada, el embajador tiene la obligación de reportarse con el Subsecretario regional del cual depende, lo cual en algunos casos no es la regla.⁷² Además, en algunas embajadas operan los Equipos de Análisis Táctico apoyados por el Departamento de Defensa, enfocados a labores de inteligencia antinarcoóticos. En el caso de México, opera el *Information Agency Center (IAC)*, el cual es un centro de recopilación de información múltiple interagencial, es decir procesa información de varios centros de inteligencia: DEA, Aduanas, FBI, Defensa, Guardacostas.⁷³

⁷² Este fue el caso del operativo encubierto realizado por Aduanas y la DEA en México, llamado Casablanca. Dicha operación fue del conocimiento del ex embajador, James John, el cual no lo reportó a la Secretaría de Estado, Madeline Albrigh.

⁷³ El conocimiento de dicho centro por especialistas en derecho internacional despertó críticas. Según la Convención de Relaciones Diplomáticas de Viena de 1961, no se considera la posibilidad de albergar o construir un centro de espionaje como uno de los usos y funciones de una embajada. En palabras de Carlos García Moreno, miembro de la Corte Permanente de la Haya Holanda, las embajadas no pueden convertirse en centros de espionaje, represión o tortura. Apunta que entre México y Estados Unidos existen convenios bilaterales para enfrentar al narcotráfico, “pero una cosa es la cooperación, y otra, la violación de la soberanía interna y territorial de los países”. Respecto a la posibilidad de otorgar inmunidad diplomática a los agentes de la DEA, señaló que esto también estaría en contra de la citada convención, ya que no se puede otorgar inmunidad a policías. ver Benavides, Carlos, “Viola el CAI el derecho internacional”, *El Financiero*, 14-11-97, p. 34.

En el Departamento de Justicia, la organización es mucho más compleja, y algunas de sus agencias gozan de mayor autonomía e independencia para conducir sus propias tareas (*DEA, FBI, INS*, etc.). Estas últimas están comprometidas en la aplicación de la justicia, y de su adecuado desempeño depende su evaluación. La cultura burocrática de estas agencias fomenta en sus miembros altos valores de cohesión, compromiso y lealtad, muchas veces de ello depende su propia vida. Por lo regular sus miembros tiene un perfil policiaco y militar.⁷⁴

El Departamento de Defensa por lo general integra perspectivas estratégicas a largo plazo, con objetivos claros y compromisos firmes, por ello al involucrarse en tareas antinarcóticos dichos planes y objetivos son rebasados debido a la naturaleza del narcotráfico, que dificulta la identificación del enemigo y sus canales de acción.⁷⁵ Además, fricciones interburocráticas con otras agencias son comunes, básicamente con la *DEA*, la *CIA* y el *FBI*.

En el Departamento del Tesoro, el Servicio de Aduanas y el Buró de Alcohol y Armas de Fuego son las que en el ámbito operativo se caracterizan por una cultura burocrática propia, marcada por las tareas y responsabilidades asignadas. El *Fincen* tiende más al secreto y ser más cerrada a otras agencias, pues manejan información sensible sobre lavado de dinero.

Sucede lo mismo con el Servicio de Guardacostas, el cual está comprometido con tareas que involucran la seguridad nacional, ante lo cual metas de política exterior comprometidas con la diplomacia y arreglos bilaterales a nivel ejecutivo o Departamento de Estado pueden no coincidir con la lógica de sus tareas.

En el caso de la *CIA*, su organización más amplia dedicada a tareas de inteligencia y contrainteligencia de amplio espectro, integrada por especialistas formados en las altas esferas de la defensa y la inteligencia político-militar, la ha llevado, a partir de su integración a tareas antinarcóticos, a entrar en rivalidades y conflictos interburocráticos con

⁷⁴ Por ejemplo, la Border Patrol convoca exmilitares a participar en sus tareas antiinmigrantes a través de atractivos planes de trabajo, que incluyen salarios altos, retiro de desempleo, etc., además de motivarlos a no desperdiciar su experiencia castrense y canalizarla a las necesidades de la agencia, véase Benavides, Carlos, "Recluta la Border Patrol de Estados Unidos a exmilitares", *El Financiero*, 1-10-98, p. 32.

⁷⁵ En este sentido el mismo McCaffrey comentó que las guerras se ganan, pero en el narcotráfico no existe una noción de victoria.

el FBI y la DEA. En términos de asignación presupuestal, estos problemas se han acentuado, pues cada agencia ha tratado de luchar por más presupuesto, poder y status en el sistema de la burocracia estadounidense.⁷⁶ En el caso de la CIA, el hecho de haberse privilegiado el uso de alta tecnología fue en desmerito de su principal recurso humano: sus agentes, lo cual no resultó en éxitos. Ante ello, la CIA parece retomar el uso tradicional de la inteligencia y la infiltración: el trabajo directo de sus agentes. Ello provocará futuras tensiones con el FBI y la DEA, sobre todo en el nuevo rol asignado a esta agencia en tareas antinarcóticos a través del Centro de Narcóticos y Crimen que la CIA desarrolló en 1989 para evaluar, analizar y diseminar información de inteligencia relativa al narcotráfico y el crimen internacional.⁷⁷

Para tener una idea más clara de la complejidad de la estructura burocrática, realizaremos una aproximación a la organización de las unidades enfocadas a la desarrollo, análisis y producción de inteligencia, lo cual es fundamental para entender la toma de decisiones en política antinarcóticos. Como trataremos de demostrar, gran parte de la responsabilidad se concentra en las agencias de Estados Unidos, que controlan las redes enfocadas a estas tareas, dejando a México en una debilidad estructural profundamente asimétrica. Es decir, las agencias de Estados Unidos al desarrollar inteligencia estratégica, táctica y operativa⁷⁸ tienen un control sobre México que puede llegar a rebasar el ámbito de los estrictamente delictivo y pasar a una dimensión política más profunda.

⁷⁶ Por ejemplo, el presidente Clinton destinó más de 1.5 mil millones de dólares de fondos suplementarios para las agencias de inteligencia estadounidenses, la cantidad más alta en 15 años. La CIA sólo recibirá menos del 20% del total, el cual se orientará a fortalecer los recursos humanos. ver: Pincus, Walter, "Much of Intelligence Funding Go to Satellites", *Washington Post*, 23-10-98, p. 16a.

⁷⁷ cfr: CIA, "Directorate of Intelligence Organizational Componentes", CIA, <http://www.odj.gov/cia/di/mission/componentes.html>, 10-11-98. En materia de producción de información existen cinco pasos fundamentales: 1) Planeación y dirección, 2) Recolección, 3) Proceso, 4) Producción y análisis y 5) Distribución, ver: Abascal, Rafael, "Cómo se toman las decisiones", *El Financiero*, 9-10-98, p. 74.

⁷⁸ La información estratégica es la concerniente a amplios patrones de tráfico de drogas y sus amenazas, la cual es usada por los hacedores de política y tomadores de decisión para planeación estratégica y programar propósitos generales de largo alcance. La operativa se refiere a la que puede ser usada para apoyo en la consecución de investigaciones criminales, o puede ser útil como recurso de planeación. Inteligencia táctica se vincula con usos inmediatos para apoyar investigaciones, evaluaciones para posicionamiento de agentes federales para monitorear actividades de criminales y narcotraficantes, o facilitar localización de agentes para decomisos de cocaína y otras sustancias, GAO, "An Overview...", p. 8.

Comunidad de inteligencia y narcotráfico

En esta clasificación trataremos de precisar las unidades con que cada agencia participa en asuntos relacionados con actividades de producción y desarrollo de inteligencia. Si bien hemos acotado el mapa de la burocracia relacionada con tareas de combate al narcotráfico y seguridad nacional vinculadas con México, es necesario incluir la estructura organizativa de la burocracia estadounidense enfocada a la elaboración de productos de inteligencia en la lucha contra las drogas y, en esa medida, comparar la dimensión a la que se enfrenta México, lo cual puede ayudar a entender la magnitud del control que tiene Estados Unidos sobre esta área.

La información de inteligencia relacionadas con el narcotráfico es compartida por dos comunidades: la inteligencia nacional orientada a lo internacional (incluyendo al Departamento de Defensa)⁷⁹ y la comunidad de las agencias federales para la aplicación de la Ley. Se identifican 22 organizaciones distribuidas en 5 niveles del gabinete: Justicia, Tesoro, Transporte, Defensa y Estado, además de dos al nivel de organizaciones del gabinete: la ONDCP y la CIA. Se distribuyen de la siguiente forma:

CUADRO 9. Departamentos y Agencias orientadas a tareas relacionadas con el control antinarcóticos en Estados Unidos

<i>Departamento</i>	<i>Agencias y organizaciones</i>
Departamento de Justicia	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
Departamento del Tesoro	U. S. Customs Service Customs Domestic Air Interdiction Coordination Center (DAIC). Financial Crimes Enforcement Network (FinCen).
Departamento del Transporte	U.S. Coast Guard
Departamento de Defensa	Joint Inteagency Task Force-East (JIATF-East). Joint Inteagency Task Force-West (JIATF-West). Joint Inteagency Task Force-South (JIATF-South).

⁷⁹ Se incluye a la CIA, la Agencia Nacional de Seguridad NSA, la Agencia de Inteligencia de la Defensa DIA, la Agencia Nacional de Mapeo e Imágenes NIMA y la Oficina de Inteligencia de la Marina ONI.

	Joint Task Force Six (JIAT-6). Defense Intelligence Agency (DIA). National Security Agency (NIMA) Office of Naval Intelligence (ONI) Tactical Analysis Teams (TAT)
Departamento de Estado	Bureau of Intelligence and Research (INR). Para el caso de México. El Information Agency Center de la Embajada de Estados Unidos en México.
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)

FUENTE: GAO, "Drug Control An Overview of U.S...", pp. 2-4

No todas las agencias y organizaciones tienen una relación directa con México, y como lo que nos importa es enfatizar las relaciones burocráticas en el contexto de la política antinarcóticos bilateral, deslindaremos aquellas con un grado significativo en los asuntos mexicanos.

En este punto es importante señalar que tanto las comunidades vinculadas a la inteligencia externa como la interna confluyen en una misma dimensión, esto dado por el grado de incidencia de los asuntos mexicanos en la política doméstica de Estados Unidos. Tal sería el caso de la CIA, el FBI, la DEA, Aduanas y la Guardia Costera, que tienen gran responsabilidad en labores de interdicción de drogas y en la producción de inteligencia estratégica, táctica y operativa. En este sentido, sus funciones sufren sobreposicionamientos, lo cual se complica con el tipo de recursos que se utilizan para coleccionar la información de inteligencia, que incluye recursos humanos, electrónicos y de fotografía y mapeo satelital.

Las agencias en donde son más recurrentes estas fricciones son la DEA, el FBI, la Guardia Costera, Servicio de Aduanas, la CIA y la ONDCP, ésta última encargada de la coordinación de la política antinarcóticos de Estados Unidos. Esto se da debido sobre todo con relación a la multiplicación de responsabilidades, falta de coordinación, diferentes culturas burocráticas, cuestiones de liderazgo y la influencia del contexto.

En relación con México, las agencias más importantes enfocadas al combate al narcotráfico se describen en el siguiente cuadro.

CUADRO 10. Política y Estrategia hacia México de agencias de Estados Unidos enfocadas al control del narcotráfico

<i>Agencia</i>	<i>Política y Estrategia hacia México</i>
ONDCP/Oficina Ejecutiva del Presidente	Planeación estratégica antinarcóticos, conjuntamente con gobierno de México. Vínculos de alto nivel con PGR y Ejecutivo de México.
DEA/ Dep. de Justicia	Funciones tácticas y operativas con PGR y policías estatales. Recolección de inteligencia al más alto nivel sobre movimientos de rutas de narcóticos, crimen organizado y corrupción institucional. Realizó operación Zorro I y II conjuntamente con policías de México.
El Paso Intelligence Center (EPIC)/DEA	Es el centro de recolección de inteligencia de la DEA, que también brinda recursos al SIN, el Servicio de Aduanas, el Centro Multiagencias de Inteligencia de la Embajada de Estados Unidos en México y el CENDRO de la PGR. Este centro se orienta básicamente a México.
FBI/ Dept. de Justicia	A través de su División de Investigaciones Criminales se responsabiliza de las tareas antinarcóticos hacia México. Conjuntamente con la DEA y Aduanas apoyan el Proyecto para la Frontera del Suroeste- Méx-Estados Unidos- de la ONDCP. Asimismo, desarrolla programas de entrenamiento para oficiales de la policía estatal y federal de México. ⁸⁰
National Drug Intelligence Center(NDIC)/ Dep. Justicia	Su misión es consolidar y coordinar la organización estratégica de inteligencia de la seguridad nacional y las agencias para la aplicación de la ley, a fin de producir análisis y evaluaciones dirigidos a la estructura, organización, comunicación, finanzas y otras actividades de las organizaciones criminales. Ésta trabajó intensamente en proporcionar información sobre el cártel de los hermanos Amezcua y otras organizaciones criminales mexicanas. En 1998 manejó un presupuesto de 30 millones de dólares.
U.S.Customs Service/Dep.Transporte	El Servicio de Aduanas es la agencia líder para labores de interdicción de drogas hacia Estados Unidos, la cual tiene acuerdos específicos con la DEA para operaciones especiales. Se divide en la Rama de Análisis de Inteligencia, Rama de Operaciones, Rama de Evaluaciones de Programas y Política. Durante más de 15 años Aduanas ha mantenido una política firme hacia México.

⁸⁰ Como ejemplo, en marzo de 1998 el FBI aplicó un programa de entrenamiento para supervivencia política en la calle a elementos de la seguridad pública de los estados de Colima, Guanajuato, Tamaulipas, Aguascalientes, Querétaro y San Luis Potosí, Véase. Serrato, Gloria, "Capacitará el FBI a policías mexicanos", *La Jornada*, 11-03-98, p. 33. Además también ha aplicado conjuntamente con la DEA los exámenes de polígrafo (detector de mentiras) a las unidades especiales contra la delincuencia organizada de la PGR, llamada Unidad Contra el Crimen Organizado, y la Unidad de Inteligencia contra Delitos Financieros de la SHCP-PGR. Paralelo a estas actividades, la Embajada de Estados Unidos en México también cuenta con elementos de esta corporación.

<p>Domestic Air Interdiction Coordination Center (DAICC)/Aduanas-Dep-Transporte</p>	<p>El Centro Coordinador para la Interdicción Aérea Doméstica tiene la responsabilidad de detectar los contrabandos aéreos de droga hacia los Estados Unidos y coordinar su aprensión. Se coordina con las JIAFTs. del Departamento de Defensa en sus centros del Caribe y América Latina. Como sus responsabilidades incluyen coordinación con el sistema de radares de Estados Unidos, monitorea todo el territorio nacional mexicano. Se conecta con CENDRO y PGR para labores de interdicción en México.</p>
<p>Financial Crimes Enforcement Network (FinCen) /Dept. del Tesoro.</p>	<p>La misión del la Red para la Prevención de Crímenes y Delitos Financieros es apoyar el esfuerzo doméstico e internacional para prevenir y perseguir el lavado de dinero, además de asistir a gobiernos extranjeros en mecanismos para prevenir el lavado de dinero. En el caso de México, el FinCen ha apoyado a través de su programa de entrenamiento a funcionarios de la SHCP y la PGR para formar la Unidad de Inteligencia Financiera. Cabe señalar que el FinCen realiza tareas de coordinación con la SHCP a través de su Unidad de Inteligencia Financiera.</p>
<p>U.S. Coast Guard/Dep. de Transporte.</p>	<p>Si orgánicamente esta vinculado al Departamento de Transporte, al incluir responsabilidades de seguridad nacional también es apoyado con fondos del Departamento de Defensa. Es la agencia líder en interdicción marítima. La información de inteligencia es producida en el Coast Guard Intelligence Center y para asuntos con México la División de Inteligencia del Area del Pacífico en Alameda California. Con la Armada de México ha establecido acuerdos de cooperación para interdicción de drogas en la zona fronteriza de Támpico-Texas, además de brindar entrenamiento a más de 700 marinos mexicanos y facilitar la compra de dos fragatas clase Knox al gobierno de México.⁸¹ También a través del Equipo Mobil de Entrenamiento (Mobil Training Team) ha proporcionado entrenamiento en labores de interdicción a marinos y militares de México.</p>
<p>Joint Interagency Task Force West (JIATF-West)/Dep. de Defensa.</p>	<p>Las JIATF son fuerzas de tarea conjuntas que integran a elementos del Departamento de Defensa, además de agentes de otras agencias como la DEA, Aduanas, FBI y Guardacostas. Su función es monitorear y recolectar información sobre rutas del narcotráfico y embarcaciones sospechosas de transportar contrabando de drogas en sus zonas de influencia. En relación con México la más importantes es la JIATF-West, ya que monitorea la zona del pacífico y parte del Caribe mexicano. Gran parte de los mapas sobre rutas de narcotráfico que apoya la Estrategia de Estados Unidos contra las drogas es producida por dichas agencias.</p>

⁸¹ Las fragatas no son operativas debido a falta de requerimientos técnicos, lo que ha hecho del entrenamiento a marinos de México para operar esas fragatas inoperable. véase ONDCP, "Report to the Congress...", p. 21 y GAO, "Drug Control: U.S.-Mexican Counternarcotics...", pp.5-10.

Office of Naval Intelligence (ONI)/ Dep. de defensa	Se especializa en el desarrollo de información fotografías y planos de contrabandos marítimos, de las zonas de tránsito de narcóticos, los cuales son utilizados por el CENDRO de la PGR y la SCT.
Tactical Analysis Team. (TAT)/Dep. de Defensa.	Su misión es servir oportunamente con información de inteligencia a los equipos especializados de las embajadas de Estados Unidos, el staff del Departamento de Defensa, a las naciones huéspedes y a las agencias especializadas de Estados Unidos. TATs analiza los productos de inteligencia externa en apoyo de labores de interdicción y monitoreo en Centroamérica, Sudamérica, México y el Caribe. El mayor contingente de personal externo de los TATS se encuentra en la embajada de Estados Unidos en México. ⁸²
Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affaires(INLE)/Departamento de Estado	<p>Su función principal es la planeación estratégica para asistir a gobiernos extranjeros en el perfeccionamiento de las políticas antinarcóticos: erradicación, destrucción de laboratorios, entrenamiento de personal, interdicción y educación para la prevención del consumo de drogas. Produce información de inteligencia para los altos niveles del Departamento de Estado, Oficina de la Casa Blanca y tomadores de decisión. Es responsable de la evaluación de países considerados como productores y países tránsito para el proceso de certificación, el cual se realiza mediante el International Narcotics Strategy Control Report, que se publica cada año.</p> <p>En cuanto a México, han sido notarias las evaluaciones positivas, que han tratado de cabildear a México con el Congreso de Estados Unidos, aunque no siempre con éxito.</p>
High Intensity Drug Trafficking Area(HIDTA/ONDCP/Executive Office of the President.	Su función es facilitar el flujo de información de inteligencia entre las agencias participantes en los más de 20 programas HIDTA que existen en Estados Unidos. Para el caso de México el Southwest HIDTA, conocido como Sotwest Border Program, es el que tiene más repercusión. ⁸³ Bajo la coordinación de ese organismo estarán las Fuerzas de Tarea de la Frontera, que integrará a fuerzas de la DEA-FBI-Aduanas-Servicio de Inmigración y Patrulla Fronteriza con la PGR y policías estatales mexicanos en un esfuerzo conjunto contra el narcotráfico en la zona fronteriza.

⁸² Para octubre de 1997 se indica que un total de 13 TATS con 42 elementos se encontraban en México y países de Sudamérica. Informes recientes señalan que en la embajada de México funciona un centro multiagencia de inteligencia, el cual sin duda integra a los equipos TATS, agentes de la DEA, Aduanas, FBI y otras unidades de inteligencia, véase: ONDCP, "Report to the Congress...", p. 24-25 y GAO, "Drug Control: U.S.-Mexican Counternarcotics...p., 5-10

⁸³ véase ONDCP, Briefing Book, *An Overview of Federal Programs on the Southwest Border*, ONDCP, Washington D.D., 1997.

Director of Central Intelligence(DCI), Central Intelligence Agency(CIA) y Crime and Narcotics Center(CNC)/ Presidencia-National Council of Security(NCS)	La información respecto a la comunidad de inteligencia es reservada con relación a tareas antinarcóticos. Su unidad Centro de Narcóticos y Crimen (CNC) fusiona análisis y operaciones que son manejados con extrema discrecionalidad. Sus investigaciones siempre consideran la seguridad nacional como el eje principal, de ahí las fricciones con las demás agencias enfocadas a la aplicación de la Ley.
--	--

FUENTE: GAO varios reportes, ONDCP, International Narcotics Control Report del Departamento de Estado varios años y prensa de Estados Unidos y México

Los departamentos y agencias de Estados Unidos con responsabilidad hacia México, ya sea en funciones de amplio espectro político o en funciones de inteligencia antinarcóticos reseñados brinda la significatividad de la integración de la política burocrática como enfoque complementario para poder explicar la relación Estados Unidos-México, la cual ha tendido a una complejización por el número de actores y diseños políticos que entran en juego.

Se puede argumentar que al participar agencias con competencias locales-nacionales en asuntos internacionales, lleva a que los límites entre lo externo e interno, que era común hasta la década de los 80s, tienda a desaparecer en un entramado de jugadores estratégicos y operativos localizados en una jerarquía que va de los altos niveles de la toma de decisión (Casa Blanca- Consejo Nacional de Seguridad-Congreso) a los departamentos y agencias que responden a diferentes culturas departamentales-organizacionales e intereses de liderazgo y status, lo cual repercute en la agenda bilateral, específicamente en la política antinarcóticos.

Además, si tomamos en cuenta que si la invitación a la batalla es algo característico entre el poder ejecutivo y el legislativo, el reflejo de esto a nivel departamental e interagencias es más acentuado, lo cual se incrementa en asuntos internacionales donde las esferas de competencia y responsabilidad de cada agencia se multiplican y superponen.⁸⁴

⁸⁴ En toma de decisiones no solo la estructura del sistema político de Estados Unidos en sus niveles más altos es la variable determinante, otra que debe de tomarse en cuenta es la corte de la opinión pública. Esta última tiende a actuar coherentemente en las corrientes ideológicas predominantes, llámese neoconservadurismo, nueva derecha o liberalismo, utilizando como canal de expresión a los Think Tanks, los medios de comunicación masiva y la representación congresional.

En términos de estructura de toma de decisiones el proceso interdepartamental juega un rol principal, por ello la administración Clinton ha tratado de establecer criterios para lograr la coordinación del mismo a fin de lograr canales adecuados para regular las acciones de agencias y departamentos involucrados en asuntos internacionales.

En dicha estructura el Consejo Nacional de Seguridad desempeña la principal función de coordinación tanto para asuntos rutinarios como de crisis, el cual incluye al presidente, vicepresidente, secretario de Estado, de Defensa, al director de la CIA y los jefes de del Estado Mayor Conjunto y asesores especiales y otros miembros de la elite política. Para complementar esta instancia Clinton agregó los Comités de Jefes de Departamento, que según Robert Kurz fue creada como el foro interdepartamental para altos funcionarios responsables de analizar los asuntos políticos que afecten la seguridad nacional de EU. “Se ideó como un instrumento flexible para asuntos que no requieren de la participación del presidente, incluye al secretario de Estado, al secretario de Defensa, al representante de Estados Unidos ante la ONU, al asistente del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, al director de la CIA, al director de los jefes conjuntos del Estado Mayor y al asistente del presidente para Política Económica”.⁸⁵

Otra instancia es el Comité de Asistentes de Departamento, se estableció como el foro interdepartamental al nivel de subsecretarios para asuntos políticos que afecten la seguridad nacional. Se encarga del manejo diario de situaciones de crisis y su función es evaluar el proceso interdepartamental del NSC.

También se encuentran las Mesas de Trabajo Interdepartamentales, que fueron autorizadas para operar como un sistema bajo la dirección del Comité de Asistentes de Departamento para evaluar y coordinar la puesta en marcha de las decisiones presidenciales en áreas específicas de trabajo. Incluye a representantes de agencias y del Consejo Nacional de Seguridad.

La estructura para la coordinación de las políticas de seguridad nacional resulta tan sofisticada como el proceso interdepartamental mismo. Existe un esfuerzo por establecer criterios institucionales para lograr políticas coherentes que se reflejen en trabajos

⁸⁵ véase Kurz, Rober, “La política burocrática de Estados Unidos y las relaciones con México”, *Este País*, no. 61, abril 1996, pp.26-34

coordinados entre agencias y departamentos con diferentes competencias y culturas organizacionales.

En relación con México, la gran disputa se centra en departamentos y agencias con responsabilidades diplomáticas, económicas y de seguridad nacional con aquellas vinculadas a la aplicación de la ley de Estados Unidos.⁸⁶

En el caso de México, las competencias y responsabilidades de las agencias constantemente son foco de conflictos. Así, más que una excepción es una norma la fricción interburocrática. La claridad de una política y el liderazgo en el ámbito presidencial bajan de nivel dichos conflictos. Así, un presidente débil repercute en el liderazgo de él mismo y sus principales allegados *vis a vis* agencias y organizaciones que gozan de cierta autonomía. En este sentido, el problema parece centrarse en conciliar las metas de política general de seguridad nacional de Estados Unidos hacia México con los intereses de las diversas agencias y departamentos que han cobrado relevancia en las relaciones con México, debido a que su ámbito de competencia ha integrado a México motivado esto por los procesos de integración y la incrementada inclusión de los asuntos mexicanos en la política interna de Estados Unidos.

⁸⁶ Agencias como la DEA, el FBI, Aduanas, SIN y Guardia Costera tienen sus responsabilidades definidas por la ley, no por la dirección política.



Capítulo

seis

**Bilateralismo
en el combate
a las drogas**

El ámbito bilateral

Durante el periodo en estudio, las relaciones bilaterales México-Estados Unidos en asuntos de narcotráfico, se han caracterizado por una apertura al tratamiento técnico y especializado de algunas temáticas, lo cual ha girado en el contexto de lo que algunos autores han considerado como un camino hacia la institucionalización. Es decir, México y Estados Unidos se encaminaron a un marco de relaciones formales por medio de numerosos acuerdos interinstitucionales y a la creación de grupos de trabajo y comités especiales.

Este escenario fue posible gracias a las voluntades presidenciales en ambos países, lo cual se ha visto reflejado en el mayor contacto y entendimiento en las agencias y departamentos dependientes de los Ejecutivos.¹ Así, el surgimiento de una estructura bilateral para resolución de varios problemas, (acelerado con la entrada en vigor del TLC) parece haber llevado los problemas de la agenda bilateral a otra dimensión. Como cometa Juan Lindau, la formalización de acuerdos bilaterales tiene impacto directo en la estructura institucional y de toma de decisiones en política exterior, las decisiones recaen más en un proceso de elaboración técnica donde los especialistas tienen más control sobre la relación con Estados Unidos. A partir de estas premisas podemos comprender la aparición del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN).²

Describiremos a continuación los intentos de la diplomacia mexicana por lograr ese entendimiento con Estados Unidos vía formalización de acuerdos de cooperación, lo cual si bien no elimina los conflictos, si puede llegar a neutralizarlos o reducir sus impactos.

¹ Por ejemplo, en el tema que no atañe, la Oficina de la Casa Blanca para la Política Nacional de Control de Drogas, es considerada por otras agencias del gobierno Federal como la más acomodada con las posiciones del gobierno de México. Por otro lado, José Angel Gurria, ex Secretario de Relaciones Exteriores, declaró que “el general Bary McCaffrey era una persona que hasta parece que la mandamos a hacer”. Cabe agregar que en los últimos dos años se ha convertido en el funcionario de más alto nivel del gobierno de Estados Unidos que trabaja más estrechamente con el gobierno de México.

² Si bien la construcción de un escenario es pertinente teóricamente, sus posibilidades de realización dependen de voluntades colectivas de los actores participantes,. En este sentido la relación México-Estados Unidos en los últimos años parece llegar a entendimientos sistémicos en algunos niveles, lo cual no descarta fricciones en el proceso mismo y que son identificados como aspectos potencialmente manifiestos de las asimetrías e intereses diferenciados dados por las particularidades de cada sistema.

Otra lectura sobre la formalización de acuerdos bilaterales en materia de combate al narcotráfico, es que México utiliza como instrumentos de política exterior dichos acuerdos, con ello trata de frenar las acciones unilaterales de Estados Unidos.

El grupo de contacto de alto nivel (GCAN); nuevo marco de negociación política, evaluación y resultados

La cooperación bilateral en el ámbito del narcotráfico ha alcanzado un nivel sin precedentes en la década de los noventa, al parecer el nuevo entendimiento, concepto acuñado por José Angel Gurría, se ha visto reflejado en los diversos acuerdos logrados por México en esta materia.³

Hasta antes del GCAN, el gobierno de México negociaba los acuerdos en materia de narcotráfico con su similar de Estados Unidos a nivel operativo y policiaco-militar, donde sólo algunas agencias e instancias gubernamentales de Estados Unidos tenían el control de la relación bilateral en esta materia. Por ejemplo, la DEA era la principal agencia en dirigir los aspectos operativos y policiacos en materia de narcotráfico con México. Otra agencia con influencia era el U.S. Customs Service(Servicio de Aduanas de Estados Unidos). Por otro lado, la Oficina del Secretario Asistente de Estado para Asuntos de Narcóticos Internacionales y de Seguridad Pública era el responsable de la evaluación de la política antinarcóticos de otros países. Es decir, México y Estados Unidos carecían de una instancia *ad hoc* para negociar políticamente los acuerdos antinarcóticos.⁴

EL GCAN se formó en marzo de 1996, a partir de una iniciativa de los presidentes Zedillo y Clinton, como principal mecanismo de cooperación bilateral con las siguientes responsabilidades: a)establecer e impulsar periódicamente contactos de alto nivel entre los dos gobiernos; b) generar un diagnóstico objetivo y compartido de las actividades del narcotráfico en ambos países, a fin de establecer una visión común del problema; c) elaborar una estrategia conjunta de cooperación antidrogas; d) facilitar la coordinación

³ En la lógica del nuevo entendimiento, parece encontrarse la idea de la política mexicana contra el narcotráfico como un arma de la política exterior. Es decir, el hecho de entrarle a regular (en sentido político), una política estadounidense contra las drogas, que parecía no tener control y que afectaba a México multidimensionalmente, se ha vislumbrado como un éxito de la política exterior de México, Véase Toro, Celia, "*La política mexicana contra el narcotráfico...*", pp. 147-157.

⁴ Esto último lo ha confirmado Miguel Ruiz Cabañas, Director General de Asuntos Especiales y de Narcotráfico de la Secretaria de Relaciones Exteriores, cuando afirmó en conferencia *off the record* que el GCAN inauguró un periodo en la relación bilateral en materia de narcotráfico donde los asuntos pasarían por el estudio y diagnóstico de grupos especializados con una alta capacidad de formulación de políticas, México, D.F. enero 1998. Declaraciones posteriores de José Angel Gurría, exSecretario de Relaciones Exteriores, fundamentan esta idea. En revelaciones al San Diego Union Tribunc, comentó que: "ambos gobiernos hemos transformado lo que era un enfoque mayormente de corporaciones policiacas en uno político muy importante y de muy largo alcance...los dos países decidieron que la colaboración antinarcóticos no podía encargarse sólo a oficiales policiacos y tenía que hacerse desde un nivel político, de gabinete", "Cooperación antidrogas México-Estados Unidos, en su mejor momento, dice Gurría", *El Financiero*, 30 de julio 1997, p. 43.

interinstitucional de las dependencias involucradas en la lucha contra el narcotráfico en cada país para fortalecer la cooperación bilateral; e) vigilar el respeto y apego a las reglas y normas aplicables a la cooperación bilateral en materia antidrogas , y f) evaluar conjuntamente y de manera permanente la estrategia y los resultados de la cooperación antidrogas.⁵

El GCAN reúne a los funcionarios de más alto nivel con injerencia en materia de política antinarcóticos. Entre los más importantes está el responsable de la Oficina de Control de Drogas de Estados Unidos; así como los funcionarios de los Departamentos y agencias con responsabilidad en Estados Unidos. Los grupos de México están encabezados por el titular de la PGR, SRE, el titular de la FEADS; así como, un nutrido equipo de funcionarios de la PGR, SRE, SHyCP y otras dependencias (SDN).

Primera Reunión del GCAN

En su primera reunión, el GCAN nombró a 5 Grupos de Expertos: 1) Diagnóstico Objetivo y Compartido, 2) Lavado de Dinero, 3) Precursores Químicos, 4) Reducción de la Demanda, y 5) Tráfico Ilícito de Armas. La aceptación de estos últimos grupos es un gran avance en las negociaciones con los Estados Unidos, ya que el reconocimiento de la Demanda y el tráfico de Armas como fenómenos concomitantes al narcotráfico ha permitido grandes avances en el diseño de una estrategia equilibrada.⁶

Segunda Reunión

En la segunda reunión del GCAN, celebrada en Washington en junio de 1996, un grupo bilateral de expertos definió un guión sobre las principales tareas a emprender, las cuales comprendían: a) Cooperación Fronteriza; b) Reducción de la Demanda; c) Erradicación; d) Intercepción; e) Combate a Organizaciones Criminales; f) Entrenamiento y Equipo; g)

⁵ Secretaria de Relaciones Exteriores, Boletín no. 82, *Primera Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas*, marzo de 1996.

⁶ Esta perspectiva de reconocer a la demanda como eslabón importantes del narcotráfico se vio favorecida desde la llegada de Barry McCaffrey a la Oficina Nacional de Control de Drogas de Estados Unidos (ONDCP), antes de él era casi imposible oír decir a un funcionario estadounidense de alto nivel que el gran consumo en Estados Unidos es un factor de la maquinaria del narcotráfico.

Tráfico Ilícito de Armas; h) Lavado de Dinero, y i) Control Bilateral de Precursores Químicos.

Como se indicó, el GCAN surge como la primera instancia formal de discusión política de una estrategia bilateral antidrogas entre el gobierno de México y el de Estados Unidos. Los avances más significativos que se darían se relacionaron a la vinculación entre narcotráfico y demanda interna en Estados Unidos, tráfico de armas, precursores químicos y lavado de dinero. Los grupos de discusión ahora se encontraran organizados por especialistas de alto nivel de ambos países. Conjuntamente, a las labores del GCAN, la Comisión Binacional México-Estados Unidos ha sido un foro de discusión de alto nivel de los problemas generados por el narcotráfico.

En el marco de la XIV Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, se acordó formalizar la creación del Comité Directivo del GCAN como instrumento que garantice el seguimiento detallado de los procesos de cooperación bilateral antinarcóticos.⁷ Lo significativo de este Comité es el de garantizar la claridad de los procesos y el tipo de información que se elabore; así como los canales de difusión. Si antes del GCAN era posible el manejo discrecional de información por parte de las agencias de Estados Unidos, el GCAN y su Comité podrán tener un mayor control sobre la información en cuanto a la política antinarcóticos de México y Estados Unidos.⁸

3ª Reunión del GCAN

Los esfuerzos logrados por los grupos de trabajo que se reúnen periódicamente antes de las reuniones plenarias, llegaron a algunos productos. En la tercera reunión del GCAN, celebrada en la Cd. de México el 10 y 11 de diciembre de 1996, se logran los primeros pasos para la formulación de la Estrategia Bilateral Antinarcóticos, la cual se nutriría de los

⁷ SRE, *Carpeta Informativa sobre América del Norte*, mimeo, p. 47.

⁸ Por ejemplo, en el mes de marzo de 1998 *The Washington Post* y *The New York Times* en un artículo citaron un informe confidencial de la DEA sobre una evaluación confidencial del gobierno de EU contra la política antinarcóticos de México, en donde la catalogan como una política fracasada. Tal filtración suscitó la protesta de la embajada de México en Washington sobre la existencia de ese informe, ya que estaba en contra del compromiso de ambos gobiernos a realizar esfuerzos para que la información que circule en medios de prensa, Congresos y público en general sea veraz, y haya pasado previamente por el GCAN. Sin embargo, este acuerdo bilateral no sería la norma para agencias como la DEA, FBI y Aduanas, las cuales dependen del manejo de información confidencial y ultrasecreta para cumplir con sus tareas; además de que del control y resguardo de su información depende la seguridad y vida de sus agentes. Sin excluir sus políticas de presión y desacuerdos con la ONDCP, el Departamento de Estado y el Ejecutivo.

avances logrados en los Grupos de Trabajo; además dicha estrategia serviría para complementar las Estrategias Antinarcóticos de cada país. En este último punto, cabe destacar que desde la promulgación de la Estrategia Nacional contra las Drogas con Salinas de Gortari, hasta la de Zedillo, su estructura ha estado en función de los requerimientos de Washington; ya que, las tareas más relevantes de las mismas, se han enfocado a la erradicación, intercepción y desmantelamiento de las organizaciones criminales, desestimándose los problemas vinculados al consumo de drogas.⁹

Entre los temas principales de la tercera reunión, estuvieron el lavado de dinero y el contrabando de armas. Del primer punto, cabe destacar que, el Congreso mexicano debatió y tomo la decisión de tipificar como delito penal el lavado de dinero, a semejanza de la legislación de Estados Unidos, además de discutir la aprobación de la Ley Contra la Delincuencia Organizada.¹⁰ La importancia del tráfico de armas, radica en el reconocimiento por parte de Estados Unidos de la vinculación de éste con el narcotráfico, lo cual todavía tendrá que pasar por la aceptación de la Asociación Nacional del Rifle estadounidense, ya que ése grupo de productores de armamentos son los que exportan a México la mayoría de las armas que entran a nuestro país, no precisamente legalmente.

Diagnóstico compartido antidrogas

Como resultado del creciente vínculo entre el gobierno de México y Estados Unidos, previo a la cuarta reunión del GCAN se presenta el Diagnóstico Compartido Antidrogas de Estados Unidos y México. Uno de los objetivos de dicho diagnóstico era el de cabildear en favor de la política antinarcóticos de México en cuanto a los logros y los avances de cara a los sectores más recalcitrantes de Estados Unidos. El contexto en que se presenta el

⁹ Recientes datos dan la alarma sobre esto. Entre 1993 y 1998 el consumo de drogas en México se ha incrementado de 1.4 millones a 2.5 millones de consumidores. En este sentido, según resultados de la Encuesta Nacional de Adicciones de 1998, entre la población de 12 a 65 años de edad 2 millones 244 mil 522 personas admitieron haber consumido marihuana alguna vez en la vida, lo que equivale a una prevalencia de 4,7 por cada 100 habitantes. En cuanto al uso de cocaína 691 mil 218 personas también señalaron haberla consumido alguna vez en la vida, es decir 1,45 por ciento, véase. Cruz, Angeles, "Norte del país y D.F. con el mayor consumo de drogas", *La Jornada*, 11-feb-99, p. 7.

¹⁰ Esto último sería de gran relevancia, ya que sentaría las bases legales para el establecimiento de la Unidad Contra el Crimen Organizado de la PGR, la cual es la unidad de elite más sofisticada y confiable con que cuenta la PGR y que es la agencia de enlace con la Information Agency Center de la Embajada de Estados Unidos en México.

documento también perseguía apuntalar más la certificación dada a México por parte de la administración Clinton.¹¹ El documento reconoce el factor del consumo en Estados Unidos como gran responsable del narcotráfico.

Originalmente el Diagnóstico estaba programada a presentarse en febrero de 1997, pero el arresto del Gutiérrez Rebollo lo pospuso hasta la visita de Clinton a México en mayo de ese año. La elaboración del mismo fue responsabilidad del GCAN. Sostiene que además de los efectos del consumo sobre el mercado del narcotráfico, este último afecta negativamente la seguridad pública, la seguridad nacional y la administración de la justicia en ambos países.

Precisa que la violencia está asociada con el tráfico de drogas, por parte de grupos delictivos mayores que la ejercen contra sus competidores y contra las fuerzas de seguridad pública. Agrega que en México las organizaciones del narcotráfico están muy lejos de ejercer un control político, a pesar de algunos casos de servidores públicos implicados en corrupción. Los equipos redactores destacan que Estados Unidos es el principal cliente de drogas en el mundo, y el dinero obtenido por el narcotráfico es lavado por diversos medios en ese país y en otros. Se adiciona que México también está jugando un papel importante en los procesos de blanqueo de dinero.

El diagnóstico agrega que el tráfico de armas está ligado al tema de los enervantes, y reconoce la importancia de Estados Unidos como origen de armas de fuego desviadas a otras naciones, particularmente México.¹²

Alianza contra las drogas

Otro elemento a considerar para contextualizar los contactos y sistemas de evaluación antinarcóticos de Estados Unidos y México, fue la declaración de la *Alianza contra las Drogas* signada por Clinton y Zedillo.

Dicha alianza establece la institucionalización entre ambas naciones de 16 metas específicas contra las drogas: reducir la demanda a través de la información, educación y

¹¹ Cabe destacar que el principal promotor de la certificación de México ha sido el titular de la ONDCP, en septiembre de 1997 Mccaffrey en un reporte al Congreso titulado Report to Congress Vol I da un balance general de la política antinarcóticos de México en sus alcances y logros. Además destaca que la transición política será determinante para combatir las drogas y la corrupción en México.

¹² Batta, Víctor, "Presentarán México y Estados Unidos el Diagnóstico Compartido Antidroga", *El Financiero*, 15 -04-98, p. 44.

rehabilitación, reducir la producción y distribución de drogas, enfocarse al mejoramiento de la ley contra las organizaciones criminales en ambos países, reforzar las medidas legales para la cooperación y la coordinación, traer a los fugitivos a la justicia, incluyendo la extradición temporal para su enjuiciamiento, enfocarse al tráfico de armas, desarrollar un acuerdo hemisférico de cooperación para prohibir el tráfico ilegal de armas, conducir esfuerzos conjuntos para intensificar el éxito de la sesión especial de la ONU contra las drogas ilícitas; combatir la corrupción; controlar los precursores químicos; implementar leyes para detectar y penalizar el lavado de dinero; decomisar drogas y dirigir las a los esfuerzos antinarcóticos; mejorar la capacidad para interceptar cargamentos de drogas por aire, mar y tierra; expandir entrenamiento y cooperación técnica; mejorar la cooperación a través de ambos lados de la frontera, y, mejorar los sistemas para compartir información y coordinación entre ambos países.¹³

Los puntos acordados en esta alianza sirvieron como borrador para el diseño de la llamada Estrategia Bilateral Contra las Drogas, todo ello elaborado en los grupos de trabajo del GCAN.

Así, durante la visita de Clinton a México en mayo del 97, se amarraron varios acuerdos con el gobierno de Zedillo, sobre todo pensando que en septiembre del mismo año, Mccaffrey tenía que rendir un informe al Congreso de Estados Unidos sobre la evaluación de la política antinarcóticos de México y su política de cooperación con Estados Unidos en esa materia, lo cual había sido condición del Congreso de Estados Unidos por la certificación de México en ese año.

La importancia de dicho amarre quedó de manifiesto con las varias visitas que realizó Mccaffrey a México, previas a la vista de Clinton; además de las que realizó Thomas McLarty, asesor personal y enviado especial de Clinton para Latinoamérica, el cual encabezó una delegación especial del Departamento de Estado en abril del 97, dicho funcionario declaró que “Las fuerzas oscuras y diabólicas (sic) de la corrupción, el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado amenazan la relación entre Estados Unidos y México”.¹⁴

¹³ Citado en Testimony of Barry Mccaffrey Before the Senate Committee on Foreign Relations and the Senate Caucus on International Narcotics Control, on U.S.-México Counter Narcotics Efforts, octubre 29, 1997. www.whitehousedrugpolicy.gov/news/testimony/971029.

¹⁴ Benavides Ortiz, Carlos, “Fuerzas oscuras amenazan la relación México-Estados Unidos. McLarty”, *El Financiero*, 21-04-97, p. 66.

Estas declaraciones coincidían con los intereses de Clinton enfocados a asuntos de narcotráfico, entre los que destacaban: Extradición de capos mexicanos; corrupción (principalmente con mecánicos para evitarla en cuerpos policiacos); activación de unidades especiales de la PGR: Unidades Contra el Crimen Organizado; Implementación de las Fuerzas Bilaterales Fronterizas; Otorgamiento de permisos para portación de armas a agentes de la DEA y su incremento; Sobrevuelos en espacio territorial mexicano de aviones del U.S. Customs Service y Guardia Costera; Acuerdo de México para instalar un equipo nuevo de radar en su frontera sur para la detección de contrabandos aéreos de drogas.

El acercamiento con el gobierno de México, por parte de la administración Clinton más que de exigencias estableció toda una maquinaria diplomática y técnica de primer nivel para negociar con Zedillo la mayor parte de su agenda antinarcóticos, todo ello sin provocar a la administración zedillista.

Como comentó Mc Caffrey: “La cultura política de México es inmadura; cualquier ofensa percibida por parte del gigante del norte podría llevar a un resurgimiento del nacionalismo mexicano y limitar la habilidad de las autoridades mexicanas de cooperar con Estados Unidos, fortaleciendo así, la mano de las organizaciones criminales del narcotráfico y los elementos corruptos dentro del gobierno”.¹⁵

Estas afirmaciones dirigidas a congresistas, de parte de la ONDCP, reafirmaban la tesis de que Mc Caffrey se había convertido en el principal interlocutor del gobierno de México en Washington. Por otro lado, también indicaban la intención de los principales funcionarios allegados a Clinton de negociar a partir de un esquema donde cada uno de los puntos de la agenda fuera resultado del concierto de discusiones en equipos de alto nivel.

David Ronfeldt, analista de la Rand Corporation,¹⁶ ha comentado que ambos gobiernos deben tomar en cuenta que la nueva generación de amenazas: tráfico de armas, drogas, guerrillas etc., surgen de actores que están organizados dentro o apoyados por una red transnacional, que el fenómeno de redes de la edad de la informática crecerá, por ello se requiere de redes para luchar contra redes y para los gobiernos, esto implica mejorar la

¹⁵ “No Documento” de la Casa Blanca, distribuido a legisladores de Estados Unidos por Barry Mc Caffrey, 6 de marzo de 1997.

¹⁶ La Rand Corporation es el más importante Think Tank del Ejército de Estados Unidos y se dedica a la producción de documentos de alto nivel sobre asuntos relacionados con la inteligencia y seguridad nacional de Estados Unidos. Para el tema de las redes en la era de las guerras cibernéticas y su uso por grupos. Véase. Arquilla, John y David Ronfeldt, “Cyberwar Is Coming”. *Comparative Strategy*, vol. 12, no. 2, summer 1993, pp. 141-165 y Ronfeldt, David, John Arquilla, Graham E. Fuller y Melissa Fuller, “*the Zapatista Social Netwar in Mexico*”, Rand Corporation, <http://www.rand.org/publication/MR/MR994/MR994.pdf>, 12-02-99.

cooperación entre agencias, incluyendo las fronteras, y significa que deben construir una capacidad para compartir la información y la inteligencia.

Así, el incremento de estas redes compartimentalizadas en el ámbito gubernamental en ambos países sería un factor constante en las estrategias que se diseñen, tal es el caso del GCAN, las Fuerzas Bilaterales Fronterizas y los diversos acuerdos multiagencias que se generen.

Otro elemento táctico recurrente por parte del gobierno de Estados Unidos, ha sido el de presionar a México para la obtención de concesiones, como fue el caso de la fiscalización de los agentes antinarcóticos de elite, tanto de la FEADS, PGR y ejército, vía exámenes de polígrafo, aplicado por agentes del FBI y la DEA. En tanto que los temas espinosos, como las persecuciones en caliente¹⁷ y la portación de armas por parte agentes de la DEA sería parte de la política de vista gorda del gobierno de México.¹⁸

En este mismo sentido puede interpretarse el protocolo de extradición temporal, el cual permite y crea ésta figura para que los delincuentes mexicanos sean trasladados a Estados Unidos y enjuiciados por cargos legales, antes de iniciar sus sentencias en México, y viceversa, con lo cual se evitará que las pruebas presentadas en cada una de las jurisdicciones se pierdan.¹⁹

4ª Reunión del GCAN

La cuarta reunión del GCAN se perfiló como una de las más significativas, en ella se elaboró la Estrategia Bilateral Contra las Drogas. Documento que integraba los 16 puntos depurados de la Alianza Contra las Drogas. Adicionalmente se promovieron más los esquemas multilaterales de cooperación para el combate al narcotráfico.

¹⁷ En septiembre de 1997 el gobierno de México definió las nuevas reglas para los sobrevuelos de aviones radar antinarcóticos de Estados Unidos en el territorio nacional, así como para el ingreso de buques de la Guardia Costera. Ahora las naves de Estados Unidos pueden descender y atracar en bases militares mexicanas para reabastecerse de combustible, y los guardacostas podrán realizar escalas con ese mismo fin.

¹⁸ Consiste en que el gobierno de México, a pesar de prohibir ciertas acciones, en la práctica da su aval o finge no tener conocimiento de las mismas.

¹⁹ Entre los acuerdos firmados por Clinton y Zedillo durante la visita del primero a México, prácticamente cinco están vinculados, de una u otra forma, al combate al narcotráfico: acuerdo sobre límites marítimos; acuerdo interamericano para el control del contrabando de armas; tratado para la extradición temporal de delincuentes; la estrategia bilateral antidrogas, que incluyen 16 puntos para entrelazar y compartir información.

Celebrada en octubre de 1997, concretó lo siguiente: apoyar los esfuerzos de la OEA para establecer la Estrategia Hemisférica Contra las Drogas; trabajar conjuntamente para promover el éxito de la próxima sesión especial de la ONU sobre drogas; intercambiar estadísticas sobre procesos judiciales en materia de lavado de dinero; intercambio de información sobre procesos judiciales e incautaciones; establecer un sistema de comunicaciones más efectivo que facilite el intercambio de información en tiempo real, para el apoyo de las actividades aéreas y marítimas de detección y monitoreo de aeronaves y embarcaciones ilegales o sospechosas; acordar métodos para sentenciar a prófugos con base en la investigación vigente, así como un mejor intercambio de información sobre la situación de los prófugos en cada país; establecer un acuerdo para celebrar una reunión sobre reducción de la demanda en 1998.²⁰

La importancia del GCAN como mecanismo de cooperación bilateral antinarcóticos entre Estados Unidos y México, quedó de manifiesto tanto en la llamada Estrategia Nacional para el Control de Drogas de 1997 y 1998, como en el International Narcotics Control Strategy Report 97, del Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs del Departamento de Estado. En el primer documento se enfatiza el papel del GCAN como mecanismo para el diseño de una estrategia comprensiva que comprenda tácticas para enfrentar tanto a la oferta como la demanda.

Entre los logros de México más importantes para el gobierno de Estados Unidos, están la aprobación por parte de México, de mecanismos legales y estratégicos adecuados a su política antinarcóticos: leyes contra el crimen, entrenamiento de policías de élite de México por parte de unidades antidroga de Estados Unidos, etc.²¹

En la Estrategia Nacional 1998 se continua con la misma línea estratégica de trabajo, es decir, bajo GCAN se promueve y se motivarán los enfoques y planes estratégicos y logísticos entre Estados Unidos y México en materia antinarcóticos. Así, los puntos de la Alianza contra las Drogas, que a su vez sirvieron de base para la Estrategia Bilateral Antidrogas, han sido resultado de la discusión en el seno de la estructura del GCAN.²²

²⁰ SRE, *Comunicado Conjunto, Grupo de Contacto de Alto Nivel Para el Control de Drogas*, www.quiclink.com/mexico/gob97oct/drogas.

²¹ The White House, *1997 National Drug Control Strategy*, Office on National Drug Control Policy, ONDCP, Washington D.C., 1997 p. 27.

²² The White House, *1998 National Drug Control Strategy*, Office on National Drug Control Policy, Washington D.C., 1998 s/p.

El Reporte Mccaffrey al Congreso de Estados Unidos, cabildeo de intereses a nivel presidencial

En septiembre de 1997, Mcaffrey entrega un reporte al Congreso de Estados Unidos en cumplimiento de la condición que exigió el Congreso por certificar a México.²³ El documento se dividió en dos tomos, el primero de ellos abierto a su divulgación y el segundo con carácter de confidencial al que sólo tuvieron acceso Jesse Helms, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, algunos otros líderes del Congreso y miembros del Consejo de Seguridad Nacional. El objetivo era consolidar el papel de la ONDCP y la Casa Blanca en sus tareas de política antinarcoóticos, convenciendo al Congreso a través de los acuerdos logrados con el gobierno de México. Por otro lado, se trataba de afianzar al gobierno de México frente a las críticas recurrentes de congresistas que dimensionan más sus problemas internos sobre los externos, donde la Casa Blanca tiene más peso.

El reporte evidencia el grado de institucionalización de los acuerdos bilaterales antidrogas que se han alcanzado entre ambos gobiernos, donde México ha pretendido acceder a vías formales de discusión y control tanto de instrumentación y diseño de políticas como el control de la mismas.

Los aspectos sustantivos del reporte se orientaban a destacar el papel de los esfuerzos del gobierno de México a partir de 1995 en materia de esfuerzos y mejoramiento de la Ley; criminalización del lavado de dinero, aprobación de la Ley contra el Crimen Organizado, desaparición del INCD y creación de la FEADS, acuerdos en materia de intedicción, extradición temporal, sobrevuelos y fiscalización de agentes policiaos antidrogas por parte del gobierno de Estados Unidos, y consolidación de las Fuerzas de Tarea Bilaterales de la Frontera. Mención aparte significan los resultados en materia de erradicación, confiscación e interdicción.²⁴

²³ Executive Office of the President , Office of National Drug Control Policy, *Report to Congress... s/p.*

²⁴ Ver anexo sobre cambios en la cooperación antidrogas Estados Unidos-México de 1995 a 1997.

CUADRO 11. Desempeño de la política antinarcóticos de México 1995-1997

<i>Decomisos</i>	<i>enero-agosto 97²⁵</i>	<i>todo 1996</i>	<i>todo 1995</i>
Cocaína	29.3 tm	23.8 tm	22.2 tm
Goma de Opio	.139 tm	.19 tm	.22 tm
Heroína	.064 tm	.363 tm	.203 tm
Marijuana	600.3 tm	1,015 tm	780 tm
Metanfetaminas	.019 tm	.17 tm	ND
Efedrina	.352 tm	6.7 tm	4.9 tm
Lab. Ilícitos	4	20	9
<i>Arrestos</i>	<i>enero-agosto 97</i>	<i>todo 1996</i>	<i>todo 1995</i>
Nacionales	6, 511	11, 076	9, 728
Extranjeros	111	207	173
Total	6,622	11,283	9,901
<i>Erradicación</i>	<i>enero-agosto 97</i>	<i>todo 1996</i>	<i>todo 1995</i>
Opio	12,706 Hc	14,671	15,389
Marijuana	10,756 Hc	22,769 Hc	21,573 Hc

FUENTE: Office of National Drug Control Policy, *Report to Congress...*, p. 8.

Entre los avances y acuerdos a que recurre el reporte para demostrar los acercamientos de la política antinarcóticos de México con la de Estados Unidos, Mccaffrey menciona que la Ley contra el Crimen Organizado, aprobada en noviembre de 1996, proveerá a los esfuerzos de la ley de oficiales mexicanos con una nueva autoridad para investigar más cercanamente alineados con aquellas empleadas por agencias norteamericanas.²⁶

La mencionada Ley provocó polémicas entre los legisladores mexicanos, ya que contemplaba figuras jurídicas novedosas para el derecho mexicano; además de que básicamente resultó de un proceso de introducción a la legislación de México de experiencias de Estados Unidos,²⁷ Francia y Colombia. Paralelo a esta Ley, también se instrumentó un Programa Nacional de Seguridad Pública con el objetivo de coordinar

²⁵ Según el INCSR 1998 en todo 1997 se decomisaron 34,9 Tm. de cocaína; 0,34 de goma de opio; 0,115 de heroína; 1,038 Tm. de marihuana, y 0,039 de metanfetaminas, Véase INCSR 1998, p. 159.

²⁶ Executive Office of the President, ONDCP, "*Report...*", p. 15.

²⁷ En 1995 legisladores, asesores de la PGR y Presidencia; así como destacadas abogadas realizaron una gira por Francia, Estados Unidos y Colombia para conocer la experiencia de esos países en materia de combate al crimen organizado. Como resultado de ello se promovió en México una iniciativa de Ley contra el Crimen Organizado, la cual fue preparada por Fernando Gómez Mont, asesor especial del exProcurador de la República Antonio Lozano,.. Del total de 52 artículos 24 se refieren al combate a la delincuencia organizada. Los más significativos tienen que ver con: 1) creación jurídica del concepto delincuencia organizada; 2) desarrollo de unidades especializadas para el combate de la delincuencia organizada; 3) sistemas de incautación de bienes provenientes de la delincuencia organizada; 4) sistema de protección de testigos, jueces y ministerios públicos; 5) cateos e intervenciones telefónicas; 6) recompensas; 7) reducción de penas por colaboración.

esfuerzos en el ámbito nacional, estatal y municipal para la aplicación de la Ley y el correcto desempeño de las policías.²⁸

Entre las principales aportaciones de México en su política antinarcóticos se destacaron las siguientes: 1) las Unidades Contra el Crimen Organizado, las cuales pasan por la ratificación de agencias norteamericanas; 2) Fuerzas de Trabajo Bilaterales para la Frontera; 3) Los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales GAFE;²⁹ 4) Unidades de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda.³⁰ También en el aspecto judicial el proceso de intercambio y entrenamiento de agencias de Estados Unidos a México, ha ido en aumento. La Unitet Sates for International Development inició un programa de intercambio y entrenamiento.

La Secretaría de Marina también recibió apoyo. El Departamento de Defensa y el Servicio de Guardacostas, con su Equipo de Entrenamiento Mobil (MTT siglas en inglés) y su Destacamento para la Aplicación de la LEY(LEDETs) han entrenado a 600 oficiales, Además el gobierno de México adquirió dos fragatas clase Knox.³¹

En las labores de inteligencia hay dos agencias que se destacan: el *Information Analysis Center*, de la Embajada de Estados Unidos en México, y el *CENDRO*. Ambos centros sirven como mecanismo de enlace para compartir información estratégica en un esfuerzo multiagencial. El IAC recibe información del *Centro de Inteligencia de la DEA del Paso Texas (EPIC)*, de los *Grupos de Acción Conjunto Interinstitucional (JIAFT)*³² de Alameda California y Cayo Hueso y del *Domestic Air Interdiction Coordination Center*

²⁸ Ver, Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000...*

²⁹ Las GAFE , según un documento realizado por el Departamento de Estado y la ONDCP, son unidades de elite del Ejército Mexicano, que han recibido instrucción de las fuerzas especiales para el uso en las labores de interdicción de drogas. El programa fue diseñado para mejorar la capacidad de las unidades y los escuadrones de helicópteros UH-1H. Los GAFE se encuentran distribuidos en zonas estratégicas del territorio nacional, en un promedio de cien efectivos por zona militar, ver Benavides Ortiz, Carlos, "Bajo la supervisión de Estados Unidos crea el Ejército mexicano los GAFE", *El Financiero*, 6-oct.-97, p. 50. El reporte de Mc Caffrey agrega cuatro aviones C-26.

³⁰ Executive Office of the President, ONDCP, *Report...*, pp-15-18.

³¹ Según testimonio de un alto funcionario de la General Accounting Office, brazo contralor del Congreso de Estados Unidos, esas dos fragatas que costaron 7 millones de dólares son inoperables y no estaban equipadas adecuadamente cuando se entregaron a México en agosto de 1997, estimándose requerirán una inversión de 400 mil dólares y un plazo de dos años para que puedan funcionar. Lo mismo sucede con los aviones C-26, los cuales requerirán un sobrepago de 3 millones de dólares en modificaciones, Golden, Tim, "Study Faults U.S. Military Aid Sent to Mexico's Anti Drug Effort", *The New York Times*, 19-marzo-98, p. 5a, véase, GAO, "Drug Control, U.S-Mexican Counternarcotics..." , p.20.

³² Estos grupos son coordinados por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, son responsables de detectar y vigilar los cargamentos de drogas y comunicar esta información a las agencias encargadas de aplicar las leyes para la acción correspondientes. Incluyen a funcionarios de enlace en Colombia, Perú, Venezuela y Ecuador(JIAFT/sur), y de Inglaterra y los Países Bajos(JIAFT/Este).

(DAICC) del Servicio de Guardacostas de Estados Unidos; además de la información del sistema de radares de Estados Unidos.

En el asunto de los precursores químicos, Estados Unidos intercambia información de los cargamentos de precursores enviados a México, la cual, es notificada vía DEA-México al CENDRO y al Secretario de Salud.

Como comentamos anteriormente, los agentes de la FEADS y la Unidades contra el Crimen Organizado de la PGR han pasado por un escrupuloso sistema de veto por parte del Departamento de Justicia de Estados Unidos; además de proporcionar 6 millones de dólares para la reestructuración de la PGR.³³ Cabe mencionar que para agosto del 97, sólo 282 empleados de la FEADS habían pasado el veto; la reorganización requería mínimo 2000 agentes. También los agentes de la Unidad contra el Crimen Organizado y las Fuerzas de Tarea para la Frontera pasarían por este veto.³⁴ En la actualidad la FEADS tiene 973 agentes; 887 en personal administrativo; 326 funcionarios; 57 agentes del ministerio público y 44 peritos.³⁵

Las extradiciones temporales fueron la figura jurídica que negocio México con Estados Unidos. Durante 1997 diez mexicanos fueron extraditados a Estados Unidos bajo este acuerdo.

El apéndice del reporte, hacia la justicia hemisférica de Estados Unidos

En sus esfuerzos por convencer a los congresistas de Estados Unidos de los esfuerzos de la ONDCP en América Latina, McCaffrey anexa a su reporte un plan titulado: *Mejor Cooperación Multilateral para el Control de los Estupefacientes*.³⁶ El Documento elabora una estrategia y normas hemisféricas amparado en acuerdos surgidos en el seno de la

³³ Este acuerdo los logró Estados Unidos en la XIV reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos. También lograron arrancarle a México incrementar el número de agentes de la DEA,(45 en todo el país) las reglas para sobrevolar territorio nacional y las extradiciones temporales.

³⁴ Ese procedimiento se da mediante la aplicación de exámenes de polígrafo, el llamado detector de mentiras.

³⁵ Cfr. PGR, *La Lucha de México Contra el Narcotráfico (Reducción de la Oferta)*, PGR, <http://www.pgr.gob.mx/news/lblancoesp.htm>, diciembre 1998, 10/03/99p. 31.

³⁶ Ver, Enhanced Multilateral Drug Control en Executive Office of the President ONDCP, "Report...." y ONDCP, *Mejor Cooperación Multilateral Para El Control de los Estupefacientes: Una alianza Antinarcóticos para el Hemisferio*, www.whitehousedrugpolicy.gov/international/spanish/letter.html.

Cumbre de las Américas y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas(CICAD) de la OEA. Se formulan cuatro pasos:

1. Elaborar una estrategia y normas hemisféricas.
2. Tomar medidas específicas para llevar a cabo la estrategia colaborando a través de la OEA.
3. Determinar como medir la eficacia. Los países deberían desarrollar planes nacionales para reducir el uso, el tráfico y la producción de estupefacientes, con métodos intrínsecos para medir su propio progreso.
4. Instituir un proceso hemisférico de información y vigilancia, fiscalizado a través del CICAD.

La Base para la aplicación de la estrategia hemisférica lo comprende el proyectado Centro Multilateral Antidrogas, que se piensa instrumentar en las Bases del Comando Sur en Panamá.³⁷ Se argumenta que será coordinado por civiles, sus funciones serán coordinar la interdicción y los procesos de inteligencia en el hemisferio; además de convertirse en un centro de capacitación técnica en operaciones de investigación penal, lavado de dinero y control de precursores químicos.

El otro puntal, lo comprenden dos instancias de carácter jurídico: EL Centro Judicial Latinoamericano y la Academia Internacional de Aplicación de las Leyes. Ambos centros justifican su inclusión en la plan a partir de la idea de que "la dura tarea de investigación de agentes latinoamericanos entrenados por Estados Unidos, se disipa ante fiscales y tribunales sobrecargados, anticuados y corruptos, donde los traficantes culpables quedan libres o reciben sentencias simbólicas."³⁸

Parte de la tarea sería encargada al Centro Judicial Federal de Estados Unidos, y a la llamada Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).³⁹ Los dos serían centros de capacitación financiados y administrados por los Estados Unidos, para los funcionarios de

³⁷ El plan fue rechazado por el gobierno panameño. Actualmente Estados Unidos piensa instalarlo en Miami o en Costa Rica.

³⁸ *Ibidem* p. 14.

³⁹ La Agencia para el Desarrollo Internacional y la United States Information Agency(USIA) tienen un largo historial de intervencionismo encubierto en desarrollo de proyectos de administración de justicia, capacitación legislativa y electoral. Fueron uno de los puntales de la Estrategia hemisférica de Estados Unidos en la década de los 80s ver Mendoza Chan Argentino, La Política Exterior Norteamericana en la Década de los 80s, Guerra de Baja Intensidad y Promoción de la Democracia, Cap. V., tesis para optar por la licenciatura el Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1995.

aplicación de las leyes latinoamericanas de alto y mediano nivel.⁴⁰ Paralelamente también se la piensa dar relevancia a los Grupos de Acción Financiera del Caribe(CFTAT) y los Grupos de Acción Conjunto Interinstitucional(JTIAF).

Por último, se hace un examen de los flujos comerciales entre México y Estados Unidos, a través de la frontera del suroeste. El objetivo es demostrar los avances logrados a partir de la aplicación más rigurosas de técnicas⁴¹ de control de narcóticos y el volumen de decomisos.

La agencia responsable de estas tareas es el *U.S. Custom Service*, el cual ha participado activamente en la Opreación Hard Line aplicada en la frontera de Estados Unidos con México para controlar el contrabando de drogas. En marzo de este año(1998) la agencia implementó la operación *Land Border Carrier Initiative Program* para la ubicación y detención de camiones sospechosos de transportar drogas.

CUADRO 12. Total de libras decomisadas por Operación
Land Border Carrier Initiative Program

<i>Año</i>	<i>Cantidad</i>
1997	39,694
1996	39,741
1995	15,664
1994	11,224
1993	25,444
1992	10,024
1991	23,706
1990	5,621

FUENTE: *U.S. Customs Service "Report to Congress Enhanced Truck Inspections"*, p. 13.

⁴⁰ La propuesta para la creación del Centro Multilateral Antidrogas y el Centro Judicial Latinoamericano figuró en la agenda presentada por Estados Unidos en la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile en abril de 1998.

⁴¹ Entre las técnicas se encuentra el uso de rayos X y gama para detectar drogas en transportes de carga. Los más importantes centros de utilización de esta tecnología se encuentran en: Mesa de Otay, Calexico, Pharr, El Paso(Isleta). El Paso(Bota), Nogales, Laredo, Los Tomates. Además, se desplegarán 815 agentes antidrogas y analistas más en la frontera, ver Aponte, David, "815 agentes antidrogas y analistas más de Estados Unidos en la frontera con México", *La Jornada*, 23-02-98 y Office of National Drug Control Policy, *The National Drug Control Strategy, 1998: Budget Summary*, ONDCP, Washington D.C. 1998, pp.183-186.

La última operación de la agencia fue la llamada Anillo de Bronce(Brass Ring), enfocándose a lo largo de los 24 puntos de entrada ubicados a lo largo de la frontera sur con México, así como 18 puertos marítimos y aéreos del país.

CUADRO 13 .Resultados Operación Brass Ring febrero-julio 1997-1998

<i>Sustancia</i>	<i>febrero-julio 97</i>	<i>febrero-julio 98</i>	<i>% de cambio</i>
cocaína	55,010 libras	72,535 libras	32%
heroína	1,134 libras	1,280 libras	13%
mariguana	373,207 libras	548,262 libras	47%
dinero en efectivo	25,5 mill. de dols.	40,6 mill.de dóls	59%
entregas controladas	100	220	120%

FUENTE: U.S. Customs Service,"Statement of Raymond Kelly Before The Senate Commite on Finance", september 3, 1998

Pero según otros reportes, la operación no logró los resultados esperados: sólo un 6% más de incremento en comparación con el mismo periodo de 1997.

CUADRO 14. Resultados de los dos primeros meses de operación Brass Ring-febrero-marzo-comparado con el mismo periodo de 1997, según Journal of Commerce

<i>Sustancia</i>	<i>Tamaño del decomiso en Lb</i>		<i>Porcentaje de cambio</i>
	<i>1997</i>	<i>1998</i>	
Heroína	416	444	+7%
Cocaína	26,900	16,700	-38%
Mariguana	154,900	177,300	+14%
Total	182,200	194,400	+6%

FUENTE: U.S. Customs Service en Mongeluzzo, Bill, "Customs drug blitz still not up to speed", The Journal Of Commerce, 14 abril 1998, p.3a.

O bien, las cifras indican un abultamiento de las cifras en un intento por cabildear en el Congreso por más recursos, o los últimos meses de la operación implicaron un esfuerzo de la agencia por mejorar los resultados de la operación.

La 5ta Reunión del GCAN

En marzo de 1998, un reporte de la *General Accounting Office* titulado: "Status of Counternarcotics Efforts in Mexico", en su último apartado concluía que sin medidas de efectividad sería difícil para los tomadores de decisiones en Estados Unidos evaluar los progresos que Estados Unidos y México están haciendo para reducir el flujo de drogas

hacia los Estados Unidos.⁴² Precisamente en la quinta reunión del GCAN este fue uno de los temas a discutir. La ONDCP fue la encargada de diseñar este sistema de evaluación, al que llamaron Medición de la Efectividad de las Acciones, el cual medirá la efectividad de la Estrategia Bilateral contra las Drogas. El grupo encargado de la evaluación sería de carácter técnico y no político, y tendría la encomienda de analizar quién evalúa, cómo evalúa y qué se evalúa. Dicho esfuerzo terminaría, según McCaffrey por enterrar al proceso de certificación,⁴³ pero aclaró que no terminaría con el proceso mismo que anualmente realiza el Congreso de Estados Unidos, ya que es una Ley interna de Estados Unidos. Según Jorge Madrazo, Procurador General de la República, la evaluación conjunta se orientará a los 16 puntos de la Estrategia Bilateral.⁴⁴

Adicionalmente a este acuerdo, ambos gobiernos decidieron promover la consolidación de unidades de inteligencia financiera en los demás países de América Latina. Dichas unidades serían creadas bajo los estándares de la Red Central de Información Financiera (FinCen) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.⁴⁵ México también ha establecido algunos acuerdos con Estados Unidos en materia de lavado de dinero como son el Acuerdo para el Intercambio de Información Financiero, el Acuerdo para el Intercambio de Información de Impuestos y el Tratado de Asistencia legal Mutua.⁴⁶

Otros aspectos tratados en la reunión, fueron los resultados de los grupos de expertos sobre tráfico de armas, reducción de la demanda, tráfico de precursores químicos y erradicación de plantíos en ambas naciones. Pero el acuerdo más importante arrancado a Estados Unidos en las negociaciones, fue el reconocimiento por parte de Estados Unidos,

⁴² General Accounting Office, *Drug Control: Status of Counternarcotics Efforts in México...*, 03-18-98, p. 10.

⁴³ Benavides, Carlos, "Acuerdan México y Estados Unidos nueva evaluación antidrogas", *El Financiero*, 7-abril 1998, p. 26.

⁴⁴ No es sino hasta el mes de febrero de 1999 (días 15-17) que la administración Clinton y Zedillo por medio de sus burocracias especializadas en el seno del GCAN dan a conocer las mediciones de efectividad de la Estrategia Bilateral Antidrogas cfr. ONDCP, *Bi-National Drug Control Strategy 1999, Performance Measures of Effectiveness: Implementation and Findings*, ONDCP, Washington D.C. february 1999.

⁴⁵ En México la Unidad de Inteligencia Financiera al interior de la Secretaría de Hacienda fue entrenada en septiembre de 1997 por especialistas de Estados Unidos y comenzó a operar en febrero de 1998; está enlazada con el FinCen del Departamento del Tesoro. Otros Departamentos y agencias que participarán son: El Departamento de Justicia, El U.S. Customs Service, la agencia Financial Crime en Washington y la División de Investigaciones Criminales del Servicio de Impuestos. En los acuerdos de cooperación bilateral los agentes del U.S. Customs Service tendrán facultades incluso para realizar operaciones encubiertas en territorio nacional, ver Aponte, David, "La red mexicana para detectar lavado de dinero, enlazada con Estados Unidos", *La Jornada*, 20-02-98, p. 21 Al 30 de noviembre de 1998, la UECLD contaba con el siguiente personal: 20 administrativos; 11 agentes del ministerio público, y 7 funcionarios. En relación con la policía judicial y peritos no hay información, cfr. PGR, *La Lucha de México...*, p. 35.

⁴⁶ ONDCP, *Report.to...*, p. 27.

de que para la erradicación del narcotráfico, es determinante tomar en cuenta el consumo interno de Estados Unidos. Asimismo, los norteamericanos se comprometieron a informar a México de sus acciones contra las organizaciones criminales dedicadas a la venta de droga y sobre los operativos de intercepción y erradicación de cultivos en su territorio.⁴⁷

Estrategia bilateral antidrogas⁴⁸

La Estrategia fue resultado de los contactos a nivel presidencial que culminaron en la Declaración de la Alianza contra las Drogas firmada por Clinton y Zedillo en mayo de 1997, y el trabajo de los equipos de expertos en el seno del GCAN que integró la participación de equipos en lavado de dinero, tráfico de armas, controles químicos y reducción de la demanda. En general, es un documento que integra 16 puntos donde se desarrollan los conceptos centrales, medidas y políticas más adecuadas que consensaron ambos gobiernos, las cuales incluyeron una visión integral y compartida del problema.

La Estrategia Bilateral se orienta a enfrentar el problema de la demanda, producción, tráfico, corrupción, mejorar los sistemas de aplicación de la ley y los problemas conexos como precursores químicos, lavado de dinero, tráfico de armas y crimen organizado, enfatizándose las tareas de entrenamiento y profesionalización de personal, coordinación e intercambio y aseguramiento de información. Sus objetivos generales son:

1. Detener el incremento y reducir el consumo ilícito, producción y tráfico de narcóticos y sustancias psicotrópicos en ambos países
2. En coordinación, tratar el problema generado por las drogas en el ámbito de la salud y seguridad de ambas sociedades
3. Acordar las acciones necesarias para reducir la producción, tráfico, distribución y consumo de drogas, además de eliminar crímenes relacionados con drogas como la diversificación de precursores químicos, lavado de dinero y tráfico de armas.

⁴⁷ Hasta el momento han sido esporádicos las notas o reportes en donde se relaciona a algún banco, empresa, funcionarios o estadounidenses relacionados con el narcotráfico. Si tomamos en cuenta que más del 80% de las ganancias por narcotráfico se generan en Estados Unidos parece inconcebible que no existan actores estadounidense vinculados a esa actividad.

⁴⁸ Véase ONDCP, *United States-Mexican Binational Drug Strategy*, <http://whitehousedrugpolicy.gov/international/umstrategy/contest.html>.

Se plasman ciertos principios: responsabilidad compartida, adopción de una visión integral del problema, balanceado y recíproco y una eficiente aplicación de la ley en cada país. Además de vislumbrarse como la instancia que complementará las Estrategias Nacionales de cada país.

Se integran las 16 metas de la Alianza contra las Drogas.

- ALIANZA 1. Reducir la demanda de drogas ilícitas a través de la intensificación de información y esfuerzos en la educación, particularmente con jóvenes y programas de rehabilitación.
- ALIANZA 2. Reducir la producción y distribución de drogas ilegales en ambos países, particularmente marihuana, metanfetaminas, cocaína y heroína.
- ALIANZA 3. Enfocarse a los esfuerzos de la ley contra las organizaciones criminales y aquellos que faciliten sus operaciones en ambos países.
- ALIANZA 4. Fortalecer la cooperación entre Méx-Estados Unidos para el cumplimiento de la ley, la coordinación de políticas y asegurar la seguridad de los agentes encargados de la aplicación de la ley.
- ALIANZA 5. Asegurar que los fugitivos sean facilitados y con los recursos legales traídos a la justicia y sea inviable que evadan la justicia de algunos de los países. Para ese fin, se acuerda negociar un protocolo al tratado de extradición consistente con el sistema legal de cada país, dejándose, bajo apropiadas circunstancias y condiciones, que los fugitivos sean juzgados en cada país antes de cumplir una sentencia en cada nación, para después cumplir la sentencia restante en el otro país.
- ALIANZA 6. Identificar el origen y detener el tráfico de armas.
- ALIANZA 7. Trabajar juntos para concluir un acuerdo hemisférico para establecer fuera de la ley el tráfico de armas.⁴⁹
- ALIANZA 8. Trabajar juntos por el éxito de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Drogas Ilícitas de junio de 1998.
- ALIANZA 9. Incrementar las habilidades de las instituciones democráticas de ambos países para atacar de raíz la influencia de la corrupción y el comercio ilegal de drogas e ambos países.

⁴⁹ En el mes de septiembre de 1998 el Congreso de Estados Unidos pasó la Western Hemisphere Drug Elimination Act, la cual es un esfuerzo por incrementar las tareas de interdicción, erradicación de drogas, así como un esfuerzo por intensificar el entrenamiento y apoyo a países de América Latina. En octubre del mismo año, Clinton aprobó un presupuesto extraordinario vinculado con dicha iniciativa, la cual sumó 2mil 600 millones de dólares para los próximos tres años. 690 para frenar tráfico de drogas y apoyar erradicación de cultivos en Colombia, Perú y Bolivia; 200 millones al Departamento de Estado para apoyar a la policía Colombiana y 6 millones para entrenamiento de jueces, fiscales y la policía en México que trabaja en la lucha contra el narcotráfico, véase "Firma Clinton el presupuesto del gobierno de Estados Unidos, 18MMD al FMI", *La Jornada*, 22-10-98, p. 35.

- ALIANZA 10. Incrementar la cooperación a través de ambos lados de la frontera común para incrementar la seguridad.
- ALIANZA 11. Controlar los precursores químicos para prevenir su uso ilícito y mejorar el intercambio de información en este tema.
- ALIANZA 12. Implementar más efectivamente la ley y regulaciones para detectar y penalizar el lavado de dinero en ambos países, así como mejorar el intercambio de información y experiencia en su combate.
- ALIANZA 13. Decomisar y penalizar las ganancias de los narcotraficantes y orientarlos a su uso en la prevención y cumplimiento de la ley en concordancia con los procedimientos legales de cada país.
- ALIANZA 14. Mejorar la capacidad de interdicción de cargamentos por aire, tierra y mar.
- ALIANZA 15. Implementar programas de entrenamiento y cooperación técnica para asegurar que el personal designado a tareas antidrogas adquiera las necesarias capacidades para actuar con un alto nivel de profesionalismo e integridad.
- ALIANZA 16. Realzar y facilitar el intercambio de información y evidencias para perseguir y encarcelar a los criminales y disuadir a los traficantes de droga y garantizar la seguridad y apropiado uso de la información y las evidencias.

Cada uno de los puntos integran componentes estratégicos desglosados en objetivos y líneas particulares de acción.

Algo ausente de la Estrategia Bilateral es un sistema de evaluación de desempeño.⁵⁰ Esto último siempre ha sido un tema sensible no incluido en ninguna de las Estrategias Bilaterales de Estados Unidos y de México, ya que tiene que ver con la efectividad y operatividad de una política determinada, es decir su eficacia. El avance para el gobierno de México es que la Estrategia Bilateral se medirá en función del desempeño de la política de los dos gobiernos. Para Estados Unidos el impacto negativo se reducirá a nivel Ejecutivo, ya que gran parte de las tareas asignadas se concentran en la ONDCP, que depende de la Oficina Ejecutiva de la Casa Blanca.

Por otro lado, gran parte de las tareas antinarcóticos a nivel nacional y fronterizo está a cargo de varias agencias: Aduanas, DEA, FBI, Border Patrol y Guardia Costera, las cuales sólo se coordinan en parte con la ONDCP, dejando que la aplicación de sus programas se realicen de manera autónoma. Por ello, la gran responsabilidad se concentra

⁵⁰ La Oficina general de Contabilidad (GAO) ha cuestionado constantemente la ausencia de un sistema de medida de evaluación de desempeños, lo cual podría calificar la efectividad de la Estrategia. Véase *“Drug Control, U.S.-Mexican Counternarcotics Efforts Face Difficult Challenges”*, GAO/NSIAD-98-154. A principios de 1998 la ONDCP publicó *“Performance Measures of Effectiveness, A System for Assessing The Performance of National Drug Control Policy 1998-2007.”*, ONDCP, Washington D.C., 1998.

en la ONDCP, el Poder Ejecutivo de Estados Unidos, el gobierno de México y las agencias mexicanas con responsabilidades en materia de política antinarcoóticos, es decir desde los niveles más bajos de la administración pública hasta la silla presidencial.

Niveles de la estrategia

Desagregando los puntos de la Estrategia se concentrarían en cinco grandes áreas.

CUADRO 15. Niveles de operatividad de la Estrategia Bilateral antidrogas México-Estados Unidos

<i>Áreas</i>	<i>Puntos de la estrategia</i>
Reducción de la Demanda	Alianza 1
Reducción de la Oferta	Alianza 2, 3, 11 y 14
Desarrollo Institucional, Aplicación de la Ley y Programas de Entrenamiento.	Alianza 4, 5, 6, 9, 12, 13, 15 y 16.
Iniciativas Multilaterales	Alianza 7 y 8
Iniciativas para la Frontera	Alianza 10.

Reducción de la Demanda

Alianza 1. Se enfoca a desarrollar una estrategia para reducir la demanda de drogas ilícitas en ambos países. Los esfuerzos se orientan a fomentar una cultura de la prevención a través de la educación, particularmente en la juventud y programas de rehabilitación. Se plantean programas de información pública⁵¹ y su énfasis en zonas de alto riesgo, particularmente la frontera común.

Se presentan tres objetivos con sus respectivas líneas de acción: 1) Fortalecer el intercambio de información y la cooperación técnica; 2) Incrementar la prevención pública sobre uso de drogas; 3) Desarrollar programas de prevención y tratamiento.

Reducción de la Oferta

Alianza 2. Reducir la producción y distribución de drogas ilícitas en ambos países, particularmente la marihuana, cocaína, heroína y metanfetamina. Los objetivos principales

⁵¹ En México el presidente Zedillo promovió en enero de 1998 la campaña Vive Sin Drogas, la cual fue lanzada en los medios de comunicación el 25 de mayo de 1998, <http://www.vivesindrogas.org.mx>, 10/12/98.

se encaminan a mejorar las tareas de erradicación e interdicción de drogas, además de plantear el desarrollo de cultivos alternativos. Se enfatizan tres drogas: marihuana, cocaína y heroína. Las tareas se pretenden realizar por medio del intercambio de información técnica y la cooperación institucional.

Para medir la efectividad de este punto, la Alianza pretende crear un sistema trimestral de intercambio de información de laboratorios destruidos, decomisos y erradicaciones. Pero esto último no resulta en un sistema de evaluación de desempeño.

Alianza 3. Desmantelamiento de la estructura de las organizaciones criminales y todo aquello que facilita sus operaciones.

Las prioridades se orientan a fortalecer los mecanismos de cooperación y las capacidades para enfrentar el crimen organizado en ambos países. Se propone mejorar la estructura legal en vistas a obstaculizar y desmantelar sus actividades.

Como las instituciones han sido las más dañadas en México por la corrupción, una de las acciones se orienta a motivar que cada país diseñe e implemente programas para la selección, escrutinio y sistemas de protección de la profesionalización y conducta ética del personal dedicado a tareas antinarcóticos. Para ello, cada país implementará programas particulares y bilaterales para entrenamiento y educación de los mismos y establecer una estructura de soporte técnico y de capacitación.⁵²

Alianza 11. Controlar los precursores químicos y prevenir su uso ilícito, mejorando el intercambio de información sobre el tema.

Alianza 14. Mejorar las capacidades para interrumpir cargamentos de drogas por aire, tierra y mar.

Se proponen cinco objetivos:

- 1) Mejorar mecanismo de intercambio de información entre ambos países.

⁵² Los sistemas de protección y escrutinio para evitar la corrupción no han sido eficaces. En febrero de 1998 la embajada de Estados Unidos reportó que tres oficiales del ejército mexicano que habían pasado los exámenes de protección habían sido arrestados por cargos relacionados con tráfico de drogas, véase GAO, *Drug Control, U.S.-Mexican Counternarcotics...*, p.17. Adicionalmente, el 18 de septiembre de 1998 40 miembros del ejército mexicano pertenecientes a unidades de elite antinarcóticos (Grupo Especial de Fuerzas Aerotransportadas GAFE), fueron removidos de sus puestos en el aeropuerto de la Cd de México, como resultado de una investigación realizada a 80 miembros de dicha unidad, entrenada por el FBI y la DEA. El hecho fue ampliamente cubierto por el New York Times y el Washington Post, lo cual puso en evidencia la falla en los sistemas de polígrafo aplicados por las agencias estadounidenses, representando una falla en sus sistemas. Además en el caso de México, esto ha resultado en una estadounidense del combate a las drogas, ya que gran parte de los cuerpos policíacos especializados han tenido que pasar por el entrenamiento y escrutinio de agentes y policías especializados de Estados Unidos, como la DEA, el FBI y la CIA.

- 2) Enfocar esfuerzos a los vínculos para coordinar actividades en ambos países para enfrentar cargamentos ilícitos.
- 3) Flexibilizar mecanismos para la realización de las operaciones de interdicción marítima y aérea.
- 4) Reforzar el intercambio de información para establecer las medidas de la interdicción marítima dentro de la apropiada legislación de cada país, observando leyes domésticas e internacionales.
- 5) Prover los recursos necesarios para el éxito de las operaciones de detección e interdicción de drogas ilícitas.

Las bases para la coordinación de actividades entre las agencias de Estados Unidos y México para la interdicción de drogas, quedaron establecidas desde septiembre de 1997. Las reglas se fijaron en las Bases de Coordinación para Autorizar Sobrevuelos en el Espacio Aéreo Mexicano de Aeronaves Extranjeras. Incluyeron los siguientes puntos:

- Las solicitudes de sobrevuelos con fines de seguimiento de aeronaves y embarcaciones sospechosas o ilícitas podrán ser autorizadas dentro de las 24 horas siguientes a la recepción de la solicitud.
- Las solicitudes para los sobrevuelos de rutina de aeronaves P3 (aviones-radares del Servicio de Aduanas de Estados Unidos) serán aprobadas sobre una base trimestral en lugar de mensual.
- El aterrizaje de las aeronaves que realicen sobrevuelos con fines de seguimiento de aeronaves o embarcaciones sospechosas se autorizará para reabastecimiento de combustible y sólo en situaciones excepcionales y bajo criterios que el gobierno de México considere indispensables.
- La pernocta de aeronaves que realicen sobrevuelos en territorio nacional durante el seguimiento de aeronaves y embarcaciones sospechosas sólo se hará en bases militares, en circunstancias especiales y de manera excepcional.
- Las solicitudes para escalas breves de reabastecimiento de combustible para buques (de la Guardia Costera de Estados Unidos) que realicen recorridos de patrullaje en operaciones de seguimiento de embarcaciones sospechosas podrán presentarse con tres días de anticipación.

— Todas las peticiones serán evaluadas con base en solicitudes individuales, caso por caso.⁵³

El acuerdo anterior se enmarca en la serie de condicionamientos que hizo el Congreso de Estados Unidos por certificar a México, lo cual quedó plasmado en el Reporte de McCaffrey a esa instancia en septiembre de ese año. Por otro lado, si bien las persecuciones en caliente quedaron completamente excluidas. Datos ya señalados en esta tesis demuestran lo contrario. Más bien veríamos en la serie de acuerdos que ha signado México con Estados Unidos, incluyendo la Estrategia Bilateral, la flexibilidad necesaria para la realización de dichas operaciones.

Cabe señalar que las tareas de interdicción de drogas son hegemonizadas completamente por las agencias de Estados Unidos, por medio del Sistema Hemisférico de Información localizado en las bases militares del canal de Panamá,⁵⁴ el Centro de Inteligencia del Paso Texas y los Sistemas de Información e Inteligencias del Servicio de Aduanas y la Guardia Costera.

En este mismo sentido, un reporte de GAO señala que los aviones C-26 cedidos a México y las fragatas clase Knox compradas por la Secretaría de Defensa de México en 7 millones de dólares no cuentan con el equipo requerido para las tareas de vigilancia, por lo cual la dependencia en soporte tecnológico y logístico con Estados Unidos es casi total; además de que el Centro de Inteligencia de la Embajada de Estados Unidos en México es el centro neurálgico en información de alto nivel en México.⁵⁵

Desarrollo Institucional, Aplicación de la Ley y Programas de Entrenamiento

Alianza 4. Orientado al fortalecimiento del mejoramiento de la cooperación legal, coordinación de políticas y la seguridad de los oficiales con responsabilidad en aplicación de la ley.

Los objetivos específicos son: 1) Incrementar la efectividad de las Fuerzas de Tarea de la Frontera; 2) Mejorar el intercambio de información relativa al cumplimiento de las leyes antinarcoóticos. Asegurar la confidencialidad de la información intercambiada para evitar su uso distinto al estrictamente acordado.; 3) Fortalecer un apropiado entendimiento

⁵³ *Diario Oficial*, "Bases de coordinación para autorizar..."

⁵⁴ Si las bases de Panamá son desmanteladas, Puerto Rico a Florida podrían sustituirlas.

⁵⁵ GAO, *"Drug Control: U.S.-Mexican Conternarcotics Face....*, pp. 6-13.

entre oficiales de ambos países, con respecto a la formulación de políticas par combatir el tráfico de drogas.

En este punto, el tema de la seguridad de los agentes ha sido el más polémico y conflictivo de todas las negociaciones entre Estados Unidos y México. Por parte de Estados Unidos la DEA ha insistido en que para asegurar la protección de sus agentes estos deben portar armas, lo cual ha sido negado por México. Tal motivo ha sido factor para que las llamadas *Border Task Forces* pospongan su operatividad hasta que no se desarrolle un sistema de protección confiable en el lado mexicano. Esto último también motivó que el Congreso de Estados Unidos en el primer borrador de la Acta de Eliminación de Drogas del Hemisferio Occidental, haya intentado negar la asistencia a México de helicópteros para tareas de erradicación y monitoreo a gran altura, medida que quedó anulada en el nuevo borrador presentado al Senado la última semana de septiembre del 98.⁵⁶

A pesar de estos aspectos, ambos gobiernos se comprometen a respetar las reglas pactadas en junio y octubre de 1992 para la operación de agentes extranjeros en territorio de Estados Unidos y México.

Alianza 5. Relacionado con las extradiciones. Se menciona el protocolo adicional al Tratado de Extradición de 1978, el cual consiste en la llamada extradición temporal de fugitivos de la justicia. En el ambos países extraditarán temporalmente a fugitivos de la ley para que sean juzgados por delitos cometidos en el otro país. Una vez juzgado se regresará para cumplir su condena en su país de origen, al término de su condena será extraditado al otro para cumplir el resto de su condena.

Los objetivos básicos son:

- 1) Intensificar en cada país, con el debido respeto de la jurisdicción y la responsabilidad de las agencias de ambas partes, la localización de fugitivos en vistas al arresto, procesamiento y extradición o deportación/expulsión de un gran número de fugitivos.
- 2) Desarrollar el apoyo legal, de acuerdo con las leyes de cada país necesarias para la autorización de la transferencia temporal al otro país de individuos buscados para extradición a fin de que la partida requerida siga su procedimiento contra la persona buscada, aun si está cumpliendo una condena en el otro país.

⁵⁶ Véase. título IV de la Western Hemisphere Drug Elimination Act, "Enhanced International Law Enforcement Training," S.2522 105 th Congress.

3. Continuar con el programa de reporte periódico del estado de intercambio de fugitivos.

Algunas de las acciones incluyen la implantación de la Identificación de Fugitivos y el Programa de Alerta establecido entre las autoridades de inmigración para facilitar la expulsión/deportación de ciudadanos que vuelan al otro país violando las leyes migratorias.⁵⁷

Alianza 6. Tráfico de armas. Identificar origen y disuadir el comercio ilegal de armas.

Como una de las actividades ligadas al narcotráfico, el tráfico de armas mereció la atención especial de un grupo de trabajo en el seno del GCAN. Las acciones se encaminan a establecer el perfeccionamiento de los mecanismos de intercambio de información en ambos países, así como las capacidades para detectar las rutas de comercialización ilícita de armas de fuego.

Las acciones de interdicción se convierten en prioritarias, así la Oficina de Aduanas es la agencia más relevante, ya que Estados Unidos es la principal fuente de abastecimiento para el mercado de armas ilícitas en México.

Se plantean:

Mejorar esfuerzos para la interdicción de contrabandos y reforzar los mecanismos de intercambio de información sobre tráfico, rutas y procedimientos para el tráfico de armas.

Adicionalmente se procura mejorar los mecanismos de enlace para avanzar programas de entrenamiento y asistencia a las agencias especializadas en México. Un programa se titula "Entrenar a los Entrenadores (Train the trainer)"

Alianza 9. Incrementar las capacidades de las instituciones democráticas para atacar y desarraigar la influencia de la corrupción del comercio ilegal de drogas en ambos países.

Lo más novedosa de las líneas de acción de este punto se relacionan con los mecanismos para prevenir la corrupción institucional. El gobierno de Estados Unidos por medio del FBI, DEA y Aduanas ha proveído a México de mecanismos de protección a

⁵⁷ En marzo del 98 el Congreso estadounidense recomendó al presidente Clinton la renegociación del tratado de extradición con México, a fin de que en caso de pena capital dictada en Estados Unidos contra algún criminal fugado o detenido en México, este pudiera ser extraditado sin ningún problema. 105th Congress, HRES:381, marzo 5, 1998

través de exámenes de polígrafo y detectores de mentiras del personal reclutado en la Unidad contra el Crimen Organizado de la PGR y la Fiscalía Especial de Atención de Delitos contra la Salud (FEADS). También se proponen mecanismos para el aseguramiento de la información confidencial.

Otro asunto es el de controlar y asegurar que la información proporcionada a los medios sea exacta y confiable, es decir que las agencias responsables se aseguren que la información que manejen y se divulgue haya pasado por mecanismos institucionales en el seno del GCAN. Hay que recordar que gran parte de la información sensible sobre casos de corrupción en México ha sido utilizada como mecanismo de presión por congresistas y agencias como la DEA y el Servicio de Aduanas para conseguir status y poder.

Si bien los acuerdos en este punto son un avance, nada asegura que sea una regla, así lo comprueba la información filtrada al periódico The Washington Times sobre los lazos entre varios gobernadores mexicanos con reconocidos narcos, lo cual se atribuyó a un reporte de la DEA.⁵⁸

Alianza 12. Implementar más efectivamente las leyes y regulaciones para detectar y penalizar el lavado de dinero en ambos países, además de mejorar el intercambio de información.

Uno de los principales asuntos relacionados con el narcotráfico es el lavado de dinero. Básicamente es el soporte de las redes del narcotráfico. Uno de los principales acuerdos signados entre Estados Unidos y México es el Acuerdo para el Intercambio de Información Financiera, que se asume como la base para la cooperación en este campo.

Se proponen 5 objetivos encaminados a fortalecer los mecanismos de intercambio de información, entrenamiento, asistencia, aplicación de la ley, protección del sistema financiero e investigaciones para prevenir y combatir el lavado de dinero.

Hay que destacar que México emitió en 1996 regulaciones encaminadas a penalizar el lavado de dinero. En 1997 se crearon las primeras unidades especializadas en la PGR y SHCP, las cuales mantienen contactos con el FINCEN del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

⁵⁸ Entre los acusados estaban Jorge Carrillo Olea, exSubprocurador Especial contra el Narcotráfico y exgobernador de Morelos; y Jorge Beltrones, exgobernador de Sonora.; más recientemente (enero-marzo del 99) figura el caso de Mario Villanueva, gobernador de Quintana Roo, estado que ha sido catalogado por la DEA como la principal ruta de contrabando de cocaína hacia Estados Unidos.

Alianza 13. Decomisar y penalizar las ganancias y bienes de narcotraficantes y el lavado de dinero, dirigiendo su uso a la prevención y aplicación de la ley, de acuerdo con los procedimientos legales de cada país.

Alianza 15. Mejorar la cooperación en los programas de entrenamiento para asegurar que el personal enfocado a tareas antinarcóticos adquiera las capacidades necesarias con un alto nivel de profesionalismo e integridad.

Alianza 16. Reforzar y facilitar el intercambio de información y evidencias para perseguir, detener y llevar a la justicia a los criminales y traficantes de droga, asegurando el uso de la información y evidencias.

Objetivos:

- 1) Reforzar mecanismos para intercambio de información y evidencias, en vistas a perseguir y encarcelar criminales y frenar el tráfico de drogas
- 2) Identificar vías para asegurar, bajo el Acuerdo de Asistencia Legal Mutua, que las evidencias obtenidas, vía declaración de testigos sean tomados eficientemente.
- 3) Asegurar la confidencialidad y apropiado uso de información y evidencias, al grado permitido por la Ley.

En varios de los puntos de la Estrategia Bilateral, no se menciona cuáles serían los mecanismos de intercambio de información, lo que dificulta la satisfacción del compromiso.⁵⁹ Además, en Estados Unidos existe una maquinaria burocrática formada por más de 50 agencias enfocadas a la lucha contra el narcotráfico, en cambio en México gran parte de la responsabilidad se concentra en la PGR, Secretaría de Defensa y las procuradurías estatales, con las que existe poca confianza institucional. Esto último lo ha declarado constantemente Tomas Constantine, director de la DEA, quien dice que el grado de confianza en las instituciones mexicanas es de cero.⁶⁰

⁵⁹ Esto fue evidente en el Operativo Casablanca, donde para zanjar la falta de comunicación interdepartamental, Madeleine Albright, Secretaria de Estado de Estados Unidos, y Rosario Green, canciller mexicana, decidieron establecer comunicación directa vía telefónica para evitar futuras fricciones provocadas por la falta de comunicación en la implementación de los operativos.

⁶⁰ En un informe presentado al Senado de Estados Unidos, Thomas Constantine, administrador de la DEA, declaró que en México no existe una institución de aplicación de la ley en que la DEA tenga confianza completa, según él en México las agencias encargadas de la aplicación de la ley están plagadas de acuerdos de corrupción, Benavides, Carlos, "Ninguna institución antinarco en México es confiable: DEA", *El Financiero*, 5 -01-98, p. 28. Asimismo, John Bailey, director del Proyecto México, del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, ha señalado que el gobierno de Estados Unidos ya no tiene confianza en los mexicanos encargados de combatir el narcotráfico, véase. Ravelo, Ricardo y Rodrigo Vera, "El gobierno de Estados Unidos ya no tiene confianza en los mexicanos encargados de combatir el narcotráfico", *Proceso*, no. 1130-28 de junio -1998, p. 44.

Iniciativas Multilaterales

Alianza 7. Trabajar conjuntamente para concluir un acuerdo hemisférico para penalizar el tráfico ilegal de armas. El principal acuerdo incluye la firma de la Convención Internacional para Combatir la Fabricación Ilícita y el tráfico de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados de la Convención de Armas de Fuego de la OEA. Además de apoyarse iniciativas regionales y locales.

Alianza 8. Trabajar por el éxito de la Asamblea Especial de la OUN sobre Drogas Ilícitas de junio de 1998. Se reconoce la urgencia de multilateralizar el problema del narcotráfico. Así, se toma como punto de partida la Convención de Viena de 1988 para la integración de la comunidad internacional en las diferentes estrategias frente al tráfico de drogas.

Iniciativas para la frontera

Alianza 10. Fomentar la cooperación a través de ambos lados de la frontera para incrementar la seguridad.

Es interesante resaltar que la frontera sur de Estados Unidos ha sido catalogada por el gobierno de Estados Unidos como Zona de Alta Intensidad de Tráfico de Drogas, para las cuales se han desarrollado estrategias especiales para combatir el tráfico de drogas, destinándose más de 37 millones de dólares para 1998 en los estados de California, Arizona, Nuevo México y el Oeste y Este de Texas, es decir el Suroeste de Estados Unidos.⁶¹ Además existen más de 10 programas antinarcóticos en ésta zona.⁶²

En lo específico el servicio de Aduanas ha implementado la Operación Alianza⁶³ con el objetivo de interceptar cargamentos de drogas en la zona, lo cual complementaría a la Operación Gulf Shield de la Guardia Costera, que conjuntamente con la armada de México cerraría el paso a los cargamentos en el Golfo de México.

⁶¹ ONDCP, "High Intensity Drug Trafficking Areas (HIDTAs) Program, FY 1998 Budget", <http://www.whitehousedrugpolicy/enforcc/hidta/budget.html>.

⁶² Ver, ONDCP, "An Overview of Federal Drug Control Programs on the Southwest Border", <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/enforcc/border/overview.html>.

⁶³ En septiembre de 1997 McCaffrey declaró que Aduanas operaría una red de radares localizados en la Frontera con México, Ap, "Apuntan radares hacia la frontera", *Reforma*, 5-10-97, p. 19a. En octubre del 98 el Congreso aprobó un presupuesto extraordinario para Aduanas por 90 millones de dólares para tecnología no intrusiva y soporte físico-tecnológico para tareas de interdicción.

Además, para complementar las tareas de vigilancia el Immigration and Naturalization Service (INS)⁶⁴ ha lanzado varias operaciones para crear una zona de alta seguridad y protección de la frontera de Estados Unidos. Algunas son:

Operación Bloqueo (Hold the line) Arrancó en 1993 en el Paso Texas, agregando 400 agentes migratorios al cerco humano fronterizo. En años recientes se amplió el número de vigilantes y abarca hoy Nuevo México y Arizona.

Operación Guardian (Gatekeeper) Introduce desde 1994 alta tecnología para detectar inmigrantes en los principales cruces fronterizos de la zona de San Diego California.

Operación Salvaguarda (Safekeeper). Refuerza la vigilancia en el cruce de Nogales y Douglas Arizona, para obligar a los migrantes a buscar rutas inhóspitas para internarse a Estados Unidos. Ha provocado la muerte de cientos de migrantes.

Operación Río Grande Ilumina con grandes reflectores móviles la región este de Texas (Brownsville y McAllen) para evitar el paso nocturno de indocumentados.

Operación Línea Blanca. Busca coordinar la participación de agentes policíacos y migratorios en la captura de inmigrantes y decomiso de drogas y armas en la frontera.

Para 1998 el INS ha programado, de acuerdo con planes de su presupuesto, la instalación de un muro electrónico, que cubrirá 80 urbes de Estados Unidos desde San Diego hasta Brownsville. Incluirá sistemas de detección de tráfico ilegal, Sistema de Posicionamiento Global vía satélite, cámaras y sensores de todo tipo apuntando hacia México para registrar kilómetros adentro de territorio mexicano a potenciales inmigrantes ilegales.⁶⁵

La militarización de la frontera parece un hecho consumado ante iniciativas como la denominada Protección e Infraestructura para la Frontera, Acta de 1998, la cual es avalada por más de 100 congresistas republicanos. Consiste fundamentalmente en enviar a más de 10 mil militares para apoyar en labores contra el narcotráfico y la inmigración ilegal. Estos militares se sumarán a los más de 5 mil agentes de la Border Patrol ya autorizados por el

⁶⁴ El INS tiene programado para 1998 400.319 millones de dólares y para 1999 439.114 millones sólo en tareas vinculadas al combate al narcotráfico, ver ONDCP, Budget Summary, ONDCP, Washington D.C., p. 121.

⁶⁵ Nava, José Manuel, "Muro Electrónico Cubrirá a 80 Urbes de Estados Unidos en la Frontera con México: SIN", *Excelsior*, 6-02-98, p. 1.

Congreso y los cientos de agentes de la Guardia Nacional, Aduanas, FBI y DEA que ya operan.⁶⁶

Adicionalmente a esto, si bien aún no son operativas por razones de seguridad, las Fuerzas Fronterizas siguen potencialmente en espera. Por parte de México participarían la PGR, la Fiscalía Especial de Delitos contra la Salud y el Ejército; por Estados Unidos, el FBI, la DEA, el Servicio de Aduanas y la Patrulla Fronteriza.

El último recurso ha sido la creación del llamado Zar de la Frontera y un coordinador para cada uno de los 24 puntos de entrada, según reportes de la ONDCP de McCaffrey.

En términos generales podemos decir que la Estrategia Bilateral, se enfoca principalmente a crear, perfeccionar y reforzar los mecanismos institucionales y de aplicación de la ley, en una política coordinada para combatir integralmente al narcotráfico en ambos países.

La Estrategia Bilateral se inclina más a labores de consolidación de marcos institucionales en vistas a lograr niveles de coordinación óptimos entre Estados Unidos y México, donde el primero desempeña un rol importante en las tareas de asistencia y entrenamiento de las agencias e instituciones mexicanas. Al parecer se trataría de crear un interlocutor confiable.

La última demanda del Congreso de Estados Unidos se enfocaría al establecimiento de un sistema de evaluación de resultados, lo cual obviamente sería un arma de los congresistas para calificar o descalificar el desempeño de la política antinarcóticos de México en general y de Estados Unidos en particular, debido a que por parte de Estados Unidos sólo el poder ejecutivo y la ONDCP tienen responsabilidad en la Estrategia; las demás agencias sólo se coordinan con la ONDCP y continúan con sus políticas respectivas de forma autónoma en un alto grado.

⁶⁶ Corresponsales, "Elevaría Estados Unidos a 20 mil los agentes en su frontera sur", *La Jornada*, 7-07-98, p. 42.

CONCLUSIONES



El propósito de esta investigación ha sido analizar la política contra las drogas de EU y México en el contexto de la relación bilateral, identificando las líneas estratégicas generales que han guiado las políticas en cada país en el periodo 1988-1998. Para ello, se analizó las acciones de EU y México en la materia, el desarrollo institucional y la dinámica de los actores participantes; así como, los intereses político-estructurales de cada uno de ellos.

Se formularon las siguientes interrogantes: ¿Cuál ha sido el carácter del proceso de elaboración de políticas contra las drogas de EU y México en el contexto de la relación bilateral en el periodo 88-98? ¿A qué lógica ha respondido el grado de unilateralismo o bilateralismo de las políticas antidrogas en la relación bilateral?.

En la investigación se partió de la hipótesis de que ha existido una correspondencia entre las políticas antidrogas de EU y las modificaciones institucionales de México para enfrentar al narcotráfico. En la coyuntura 1988-1998 esta correspondencia llevó a las políticas antidrogas de ambos países a una dinámica de compartimentalización institucional acelerada, en donde las necesidades de contención-administración del fenómeno y la búsqueda de la no-contaminación de la agenda bilateral, no escaparon a las tensiones de la lógica unilateral y burocrática de EU por un lado, y la debilidad institucional de México por el otro. En la práctica, pese a los acuerdos bilaterales antinarcóticos existentes, se ha manifestado una mayor injerencia y participación de las agencias de EU encargadas de la seguridad nacional y de la aplicación de la ley sobre México.

Consideramos que varios factores motivaron que las políticas antidrogas de ambos países entraran en un nuevo contexto:

- Un nuevo ambiente internacional marcado por el fin de la Guerra Fría, donde EU se asumió como triunfador y país hegemónico.
- La entrada de México y EU a una coyuntura influenciada por un rompecabezas teórico donde la interdependencia y el neoliberalismo institucional influyeron en las orientaciones de política gubernamental.

- La urgencia de México por institucionalizar todos los niveles de la agenda bilateral con EU, a fin de lograr una adecuada administración de la misma, y evitar con ello fricciones y conflictos en temas-agenda altamente volátiles como el narcotráfico y la migración.
- La institucionalización de la relación bilateral se ha dado paralela a su compartimentalización, en donde los temas son abordados en departamentos y agencias especializados, Es decir se ha dado una profesionalización técnica de los mismos.
- Medida que se incrementa la institucionalización, varios temas de la agenda pasan a ser *competencia del ámbito de la política doméstica de EU.*
- La institucionalización ha acentuado la participación de nuevos actores, así el Congreso de EU, las agencias de aplicación de la Ley y el aparato de seguridad nacional de EU son ahora protagonistas con nuevas responsabilidades.
- Gran parte del unilateralismo de EU hacia México es causado por su dinámica burocrática en donde las agencias de aplicación de la ley y el aparato de seguridad nacional escapan a los esfuerzos institucionalizadores por parte de ambos ejecutivos de EU y México.¹
- Como corolario de los anterior, se argumenta que en la relación existe un vacío entre el discurso diplomático y la práctica burocrática de agencias y departamentos de EU, las cuales continúan con prácticas unilaterales pese a los acuerdos antidrogas de carácter bilateral signados entre México y Estados Unidos.

En lo que respecta a los antecedentes del problema del narcotráfico en EU, se puede concluir que existe una relación directa entre la necesidad de controlar el consumo de drogas al interior de EU y el establecimiento de esquemas regulatorios en el ámbito internacional para reducir la oferta de drogas. Es decir, EU ha internacionalizado su jurisdiccionalidad y percepción sobre los asuntos relacionados con drogas desde principios de siglo, lo cual quedó de manifiesto en las conferencias de Shanghai (1909), de la Haya (1912), la de Ginebra (1925 y 1936) así como, por las organizadas por la Organización de las Naciones Unidad en 1961, 1972 y 1988, en donde en diversas modalidades EU ha impuesto su lógica a los demás países.

¹ Aquí habría que investigar si en verdad el ejecutivo estadounidense desearía ejercer más control sobre dichas agencias.

EU también ha sido el promotor de esquemas represivos policiaco-militares a través de las políticas de intercepción y decomiso de drogas. Desde 1912, sus agentes ya operaban incursionando en México en busca de traficantes.

Al parecer el Destino Manifiesto y sus diversas doctrinas imperialistas apuntalaban la idea de que sólo EU tenía la capacidad moral, política y económica para imponer sus intereses sobre el resto de los países. En esa cruzada la ideología conservadora tuvo un importante papel, ya que sería llevada a cabo, como en la actualidad por representantes de instituciones gubernamentales que juegan una función represiva (abogados, policías y políticos en general).

Otra característica de los inicios del prohibicionismo es la asociación entre consumo de drogas-violencia y minorías étnicas. Es decir, los promotores del mal son los otros, comúnmente los extranjeros que constantemente amenazan la seguridad de EU. Así, en 1997 McCaffrey el Zar antidrogas de EU, declara "EU no va hacerle la guerra a sus ciudadanos, muchos de los cuales son víctimas del abuso de drogas. Es a los surtidores de drogas ilícitas, tanto nacionales como extranjeros a los que hay que derrotar".²

Paralelo al control internacional de drogas, EU pretendió un control geoestratégico, con la inclusión de las drogas como un problema de carácter global, al integrarlo como tema de seguridad nacional, por ello su focalización se relacionó directamente con una reflexión geopolítica del problema. Es decir, en que escala los diferentes países productores, de tránsito y consumidores de drogas debían ser catalogados según zonas geográficas dentro de los espacios vitales para la seguridad de EU.

Pese a este control irrestricto del narcotráfico que ha pretendido imponer EU dentro y fuera de su territorio, este se ha ido ajustando a las circunstancias políticas nacionales e internacionales. Es así que durante la Segunda Guerra Mundial, la política contra las drogas de EU mostró la orientación pragmática de su política exterior, ya que de reprimir la producción de drogas, pasó a impulsar su producción para satisfacer las necesidades de su industria farmacéutica con fines bélicos. Posteriormente, al final de ese conflicto otro asunto concentró los esfuerzos de EU, así el comunismo sustituyó a la cruzada contra las drogas de sus prioridades de política exterior.

Para fines de los sesenta y principios de los setenta vuelve a presentarse un resurgimiento de las políticas represivas contra las drogas, que para los ochenta mostraría

² Cfr. Office of National Drug Control Policy, *National Drug Control Policy 1997*, Washington D.C., p. 5.

sus efectos coercitivos con la promoción de políticas militares y represivas, donde la interdicción, los decomisos, la guerra de baja intensidad, los secuestros extrajudiciales y la política de la certificación marcarían la tónica de su política antidrogas. Algo que va a darle una característica a la política antidrogas de EU en ese periodo, sería el diseño de una estrategia nacional con alcances internacionales.

En 1986, Ronald Reagan aprueba la *Antidrug Abuse Act of 1986*, de la que depende la política de la certificación, mediante la cual EU evalúa el desempeño de la política antinarcóticos de varios países. Adicionalmente Reagan, mediante una directiva de seguridad nacional, incluye al narcotráfico dentro de la agenda de seguridad nacional y con ello da facultades al Departamento de Defensa para participar en tareas antinarcóticos. Finalmente facilita atribuciones que redimensionan a varias agencias de aplicación de la ley como la DEA, Aduanas y Guardia Costera, entre otras, para participar más activamente en la política contra las drogas fuera de territorio de EU.

En este sentido, las agencias pasan a ser parte del componente coercitivo de EU. Ejemplo claro de esto último fue la práctica de los secuestros extrajudiciales. Así, al integrarse al narcotráfico dentro de la agenda de seguridad nacional (1986) el narcotráfico cobró otra dimensión de política exterior.

En 1989, debido a necesidades de coordinación institucional surge en la Casa Blanca, la Oficina Nacional de Control de Drogas, la cual es liderada por el llamado “Zar Antidrogas”, que desempeña la función más importante en cuanto a coordinación interinstitucional y diseño de la política antidrogas de EU, por medio de la *National Drug Control Strategy*, que cada año es implementada.

Con lo que respecta a la parte institucional de la política antidrogas de EU, podemos concluir que ésta se encuentra compartimentalizada entre distintos poderes del sistema político de EU, y en donde departamentos y agencias responden a una lógica de descentralización, que otorga facultades por ley y no por mandato³ a sus funciones. En este sentido, notaremos que cada agencia y departamento definirá su ámbito político en términos de los resultados que obtenga en el desempeño de sus competencias.

El Congreso de EU se encarga de fiscalizar la política antidrogas realizada por el Ejecutivo, esa actividad se realiza a través de los distintos Comités y Subcomités tanto del

³ Por Ley nos referimos a la capacidad que se ha llegado con la implementación de la profesionalización y desarrollo institucional en EU, lo cual hace que las agencias gubernamentales en EU dependan de sus resultados y la continuidad institucional.

Senado como en la Cámara de Representantes; además de los *hearings* y el llamado *Caucus* Antinarcóticos. En este sentido, el Congreso al participar activamente en la política de certificación no sólo entra a fiscalizar la política antidrogas al interior de EU, sino que sus atribuciones alcanzan el desempeño de la política antidrogas de otros países. Así, si el ejecutivo se ve obligado a respetar las reglas de la diplomacia, el Congreso se convierte en un arma de presión de la política exterior de EU, ya que a través de los programas de asistencia de EU a otros países, constitucionalmente éste órgano tiene el derecho de fiscalizar dichos fondos.

Otra lectura podemos dar del Congreso de EU en política internacional, es común que el Ejecutivo por temor a ser criticado de intervencionista, de violar soberanía, etc., guarde distancia, pero el Congreso al no estar obligado a respetar la diplomacia, utiliza a algunos de sus miembros, Comités o legislaciones internas relacionadas con la asistencia externa (caso de la certificación) para iniciar una embestida contra las acciones del ejecutivo y gobiernos que reciben asistencia de EU.⁴

En conclusión, el Congreso con su política de la certificación pretende alcanzar el propósito múltiple de enjuiciar al país bajo escrutinio, mandar un mensaje firme de advertencia al resto de los países evaluados, presionar al gobierno para que endurezca su posición respecto al tema y demostrar al electorado que se presta atención al tema de las drogas. Adicionalmente, sirve como instrumento fiscalizador, ya que es en las audiencias donde la Oficina General de Contabilidad (*General Accounting Office GAO*) ofrece estudios y análisis rigurosos sobre el desempeño de las políticas gubernamentales de EU contra las drogas, que en el caso de México incluyen asistencia militar y económica, así como entrenamiento a policías mexicanos realizados por la DEA, FBI, Aduanas, etc.

En cuanto al sistema de toma de decisiones, al fragmentarse la política antidrogas de EU en diversas instancias, es pertinente recurrir a varios modelos explicativos del proceso de elaboración y toma de decisiones en política exterior. Por ello, se seleccionó el modelo de política burocrática y el de sistema político. El primero es de suma importancia para entender las interacciones y conflictos generados por la fragmentación del poder, el

⁴ En el caso de México, el Congreso ha emitido un sin número de resoluciones concurrentes criticando la política gubernamental contra las drogas de México, además de condicionar la asistencia de EU a México vía Departamento de Defensa y Justicia a temas de política interna, como Derechos Humanos, Democracia y el conflicto en Chiapas. Cabe agregar que las resoluciones concurrentes sólo son expresión del sentir del Congreso, y no necesariamente tienen que ser signadas o aprobadas por el ejecutivo de EU.

segundo, da cuenta del rol del Congreso en su constante oposición al poder Ejecutivo, es decir la política de contrapesos *check an balance*.

Por otro lado, la política interna de EU determina en gran medida la posición de EU en el tema del narcotráfico, ya que gran parte de las decisiones se encuentran compartimentalizadas en distintas instancias: Congreso, agencias, departamentos, *Think Tanks* y la corte de la opinión pública. Instancias que en alguna medida reflejan sus intereses en diseño e implantación de la política antidrogas. Esto es claro al considerar que participan más de 50 agencias colocadas en los diferentes niveles del gobierno federal, y quince participan activamente en México a través de diversos programas.

Para 1986, Reagan incluye al narcotráfico como problema de seguridad nacional, necesariamente esto implicó que el tema fuera abordado desde una perspectiva realista, donde la orientación político-militar fue colocada en la cúspide. Tanto el Departamento de Defensa, el aparato de seguridad nacional (la CIA en particular) y las agencias para la aplicación fueron sobredimensionadas en sus funciones y ámbitos de competencia. Esto se incrementó también por la vinculación que empezaron a realizar los estrategias militares entre narcotráfico, subversión, guerrillas y terrorismo, lo cual en un contexto de pleno apogeo de la llamada Estrategia de los Conflictos de Baja Intensidad facilitó que con George Bush ya como presidente de EU, se lanzara la Guerra contra las Drogas, teniendo su expresión en la *Estrategia Andina*, que trató de atacar el problema de las drogas desde sus fuentes.

De 1988 a 1992 70% del total del presupuesto antidrogas en promedio fue destinado a la oferta. Según la Oficina de Asuntos Latinoamericanos en Washington (*WOLA*) para la Estrategia Andina EU destinó 2,200 millones de dólares. Para 1998, la asistencia militar contemplaba 130 millones. En el caso de México la asistencia militar de 1996 a 1998 podía haber llegado a más de 100 millones de dólares.⁵

En cuanto a la política de certificación, argumentamos que ésta forzó que algunos países incluyeran al narcotráfico como una amenaza a su seguridad nacional, además de verse obligados a someterse a la política de control y guerra total realizada por EU. Por otro lado, la certificación ha sido un arma del Congreso norteamericano, lo cual refleja como los intereses de política interna son llevados al ámbito exterior, lo cual refleja un juego a dos

⁵ USAID Congressional Presentation Documents en *Reluctants Recruits: The U.S. Military and the War on Drugs*, Wola, Washington D.D., 1997, p. 43.

niveles; por un lado las presiones del contexto internacional, y por otro, los intereses de políticos conservadores para los cuales capitalizar los asuntos de drogas en términos políticos es fundamental para sus carreras legislativas.

Por otro lado, en su urgencia por aprobar la certificación, varios países cooperan con EU con acciones que van desde una lógica de cooperación precaria hasta la de respuesta mínima, es decir evitan reducir los costos de no colaborar. A su vez, la certificación es muestra de cómo las grandes potencias utilizan las asimetrías a su favor, imponiendo sus reglas a los países débiles. Además de que con sólo demostrar voluntad de puede evitar sanciones.

México

Con relación a los antecedentes del problema en México, se puede concluir que desde principios de siglo existió una relación entre la política prohibicionista y de control de drogas de EU y los marcos regulatorios mexicanos. Consideraciones de cooperación internacional, vecindad geográfica, de resguardo de la soberanía y seguridad nacional fueron esgrimidas desde entonces como argumentos para justificar la política de control de drogas del gobierno mexicano.

En este sentido, podemos destacar que la lógica prohibicionista trastocó las relaciones sociales en México, ya que determinados códigos de conducta empezaron a ser catalogados como sujetos a la acción penal. Por otro lado, incentivaron el desarrollo de un mercado que por su misma ilegitimidad redituaba grandes ganancias a los que lo practicaban. Adicionalmente, la cercanía con el mercado de drogas más grande del mundo fomentó el crecimiento de una poderosa red comercial, de poder y corrupción en Baja California, Sonora, Durango, Chihuahua y sobre todo en Sinaloa, en donde algunos de sus municipios desde principios de siglo fueron productores destacados de marihuana y heroína. Dichas actividades fueron monopolizadas por grupos políticos, comerciantes y campesinos que empezaron a conformar redes de poder, que en algunos casos permanecen hasta la actualidad en forma de mafias familiares, como el caso de los Herrera en Durango especializados en el comercio de heroína.

Desde los años treinta las presiones de EU hacia México también se caracterizaron por ataques vía Congreso, periódicos y declaraciones de funcionarios de alto nivel. Por

ejemplo en los cuarenta Harry Anslinger, comisionado para el control de drogas de EU, y John Buckley, subsecretario de Aduanas, se habían convertido en críticos acérrimos de México; consideraban que nuestro país no hacía lo suficiente, que había corrupción y nos habíamos convertido en la principal fuente de abastecimiento de EU de mariguana y opio.

Algo significativo fue que en 1948 se involucró por primera vez al ejército mexicano en tareas antinarco, con lo cual el problema adquirió otra dimensión, que a la larga llevaría el asunto a la esfera de la seguridad nacional.

En los años sesenta empezó el ciclo de la política de presión- respuesta de EU hacia México, que consistió en medidas unilaterales de EU con el fin de obtener compromisos de México para participar más activamente en sus diseños de política contra las drogas. En 1969 Nixon aprobó la Operación Intercepción, que obligó al gobierno de México a cooperar con EU. Con ello se reafirmaba la idea de los políticos estadounidenses de que el problema estaba afuera y que había que enfrentarlo con las medidas más duras y exigir a los países catalogados como fuente a cooperar.

Para mediados de los años setenta México, con asistencia militar y policial de la DEA, implementó la Operación Condor, que marcó el inicio de una participación más directa de las agencias de EU en operaciones antinarcóticos en México, como la DEA, el Servicio de Aduanas, el FBI y la Guardia Costera.

Los conflictos con EU se mantuvieron en un bajo perfil hasta muy entrada la década de los ochenta, pero en 1985 el asesinato de Enrique Camarena provocó un momento coyuntural de deterioro acelerado de las relaciones con EU. Con este evento, se decretó la segunda Operación Intercepción y se desataron una serie de críticas sobre la corrupción gubernamental de autoridades mexicanas, que empezaron a ser lenguaje común de funcionarios estadounidenses. En este contexto en 1987 México declaró al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional.⁶

Paralelamente a esta nueva dimensión que adquirió el narcotráfico, se elimina a la Dirección Federal de Seguridad y se destinan más personal del ejército y presupuesto a tareas antinarcóticos; de 1982 a 1988 la PGR y la Secretaría de la Defensa Nacional gastaron 230 millones de dólares.⁷

⁶ Argumento que hasta la fecha no tiene una claridad doctrinal.

⁷ GAO, *US-Mexico Counternarcotics Efforts Difficult Challenges*, GAO, Washington D.C., 1998, p. 30.

En 1989, el fenómeno del narcotráfico entra a un momento donde el discurso de la interdependencia y la compartimentalización de la relación bilateral empiezan a tener un curso claro de acción política, lo cual resultaría en una visión pragmática y de corto plazo del problema. De ser considerado un tema conflictivo en la relación, bajó su prioridad y fue guardado en el baúl de los recuerdos, con efectos múltiples a mediano y largo plazo para la agenda México-EU.⁸ Esto se logró gracias al consenso de las elites gubernamentales de ambos países, ya que los intereses comerciales y económicos eran los prioritarios.

Así, los esfuerzos institucionales por parte del régimen de Salinas, se enfocaron a mantener los términos de la relación bilateral operativamente. En este sentido, se trató de aparentar profesionalismo y fortalecimiento institucional en el manejo de los asuntos con EU.⁹ Las elites de EU respondieron favorablemente, logrando que la gran mayoría de los actores participantes en la relación cerraran filas en torno a los intereses de largo plazo de EU.

En esos años, los esfuerzos institucionales por parte de México, en relación con su política gubernamental antinarcóticos giraron en torno a la creación de instancias especializadas. En 1988, se creó la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico y en 1989 se estableció el primer programa interinstitucional para el control de drogas. En la racionalidad de las acciones de política sólo se incluyó a un grupo reducido de la élite presidencial, la cual respondió a intereses coyunturales.

Los esfuerzos institucionales, como en otros temas de la agenda bilateral, fueron esquemas gubernamentales para avanzar en los esfuerzos de compartimentalización de esa misma relación; es decir, en la búsqueda de canales institucionales de comunicación para el manejo de temas específicos a partir de burocracias especializadas. Pero la constante en México serían fallas en la misma, debido a la debilidad de sus instituciones, lo cual sería aprovechado ampliamente por EU a través de sus agencias de seguridad nacional y las enfocadas a la aplicación de la ley, con el objetivo de ampliar sus ámbitos de competencia hacia México.

Los aparatos gubernamentales especializados como el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), el extinto Instituto Nacional para el Control de Drogas (INCD) y el Programa Nacional de Control de Drogas 89-94 fueron intentos de primera

⁸ El más grande fue el crecimiento desproporcionado del narcotráfico en todos sus niveles.

⁹ No dudamos que sea así en algunas dependencias gubernamentales en México.

generación por parte de México, para enfrentar la influencia de la corrupción institucional, las presiones y críticas de EU y en alguna medida, para controlar el fenómeno del narcotráfico.

Con relación a las consideraciones que relacionaban al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional, podemos concluir que se esgrimió un discurso realista que invocó la amenaza territorial, la soberanía y la salud pública como justificantes para la implantación de políticas antinarcóticos coercitivas y reactivas, más que preventivas. Sin embargo, la mayor participación de agencias y actores vinculados a la seguridad nacional y la aplicación de la ley ha ocasionado que las políticas implementadas por esos actores sean consideradas como una fuente de preocupación a la seguridad nacional, debido a los efectos cascada sobre el resto del sistema político, es decir la corrupción institucional y el incremento del poder en las burocracias especializadas.

En este sentido, el fenómeno de la corrupción institucional provocado por el narcotráfico¹⁰ se percibe en la actualidad como la principal amenaza a la seguridad nacional, ya que socava la legitimidad de las instituciones estatales y con ello da facultad a las agencias de EU para poder intervenir en el ámbito de jurisdiccional de las instituciones mexicanas, vía asistencia técnica y económica; en entrenamiento a las agencias mexicanas de aplicación de la ley, o directamente fiscalizando la labor de las mismas.¹¹ Por ejemplo Rafael Ruíz Harrel en su libro *Criminalidad y Mal Gobierno* cita que: el 97% de la policía en México está envuelta en redes de corrupción, por ello en EU se percibe como una prioridad el desarrollo de programas de asistencia en entrenamiento y asesoría.

Ámbito bilateral

En el ámbito bilateral, podemos concluir que a pesar que discursivamente las políticas antinarcóticos establecieron líneas de coincidencia entre EU y México, las afectaciones reales han sido diferenciadas. Pues si bien, se reconoce que los vínculos entre el consumo de drogas y otras actividades como son la violencia, la inseguridad pública, la corrupción

¹⁰ La GAO calcula que los narcotraficantes mexicanos gastan al año 6MMD al año en sobornos. Véase GAO, *Drug Control, Update on U.S. Mexican Counternarcotics Activities*, GAO/T-NSIAD-99-98, Washington D.C., p. 1.

¹¹ Durante 1997 y 1998 ha sido común que agentes de la DEA, FBI, Aduanas y la CIA fiscalicen las actividades de policías de México. Inclusive el FBI y la DEA aplican exámenes de polígrafo a miembros de elite de la PGR, como la Unidad Contra el Crimen Organizado.

institucional y el lavado de dinero son reales, para México el hecho de ser constantemente objeto de presión e injerencia por parte de agencias de seguridad nacional, aplicación de la ley y el Congreso estadounidense, pone en riesgo la credibilidad institucional de México y su viabilidad como Estado, lo que aunado al creciente consumo de drogas en México complica el panorama a corto y mediano plazo.

Adicionalmente, la relación bilateral durante el periodo en investigación, puede leerse a partir de la tesis de institucionalización y compartimentalización acelerada, en donde el pragmatismo en la definición de la acción política fue la filosofía orientadora. Sin embargo, se presentaron fricciones provocadas por dinámicas independientes relacionadas con el carácter del aparato burocrático y decisonal de EU, y por la naturaleza altamente conflictiva y volátil del narcotráfico.

En el caso de México, factores como el inicio de la negociación de la deuda a mediados la década de los ochenta; las negociaciones para la firma del TLC y el fortalecimiento de otros canales de contacto con EU permitieron que el desarrollo institucional aumentara. Así, la estrategia del débil fue la de tratar de asegurar que las reglas que se establecieran dieran oportunidad a México de externar sus intereses y con ello, disminuir o prevenir la dominación del más fuerte. Es decir, *la firma de acuerdos ha sido la estrategia de la diplomacia mexicana para superar la vulnerabilidad de México frente a EU.*

Esto implicó para México que las decisiones se concentraran más en un proceso de elaboración técnica, donde los especialistas tuvieran más control sobre la relación con EU. Así, el nuevo marco institucional propició lo que se llama explicación de la relación bilateral a partir de elites y burocracias. En este sentido, la relación entró en un proceso desintegrativo donde se separarían los temas por áreas y el trabajo por secretarías homólogas en ambos lados de la frontera. Esto último es lo que se llamó *compartimentalizar la relación.*

Unilateralismo

Dicha lógica sólo fue válida mientras coincidieron los intereses de la presidencia de EU con los de México. A nivel departamental y de burocracia, diversos intereses subnacionales propiciarían conflictos y fricciones. Conjuntamente gran parte de los temas relacionados

con México empezaron a ser dominio del ámbito interno en EU, como narcotráfico, migración, comercio y medio ambiente. Así, congresistas, funcionarios del Departamento de Comercio, Tesoro, Justicia, Estado, etc., empezaron a tener mayor injerencia en asuntos mexicanos, que en más de un actor políticas duras y críticas a nuestro país eran ya una postura institucional, como el caso de la DEA y el Servicio de Aduanas.

En una relación de extrema interdependencia, México resultó impactado al incrementarse los canales transgubernamentales. La injerencia del socio más fuerte empezó a incidir en los asuntos domésticos del débil. Razones institucionales y de administración de conflictos parecerían ser los argumentos esgrimidos. En este sentido, México se tuvo que acomodar a este nuevo contexto, en donde los tomadores de decisiones mexicanos verían en el diseño de políticas compartimentalizadas una solución a la debilidad estructural e institucional del país, y así abrir el camino hacia una adecuada administración de la relación bilateral con EU.

Con relación a las políticas gubernamentales para enfrentar al narcotráfico, México siguió un perfeccionamiento institucional a través de la creación de agencias especializadas y programas sexenales para enfrentar los principales eslabones del narcotráfico. Sin embargo, algunos como el Instituto Nacional de Control de Drogas sucumbieron frente a la corrupción del narcotráfico y la falta de profesionalización de sus agentes. Esto último dio más argumentos a las agencias de aplicación de la ley de EU para presionar y fiscalizar las políticas antinarcóticos de México.

En su intento por evitar que la agenda bilateral se contaminara, los tomadores de decisiones en México implementaron una serie de políticas para cabildear a favor de México ante Washington. En 1996, se crearon figuras como la Ley Contra la Delincuencia Organizada; el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Fiscalía Especializada de Delitos contra la Salud (FEADS), que sustituiría al INCD por haber sido infiltrado por el narcotráfico. Esta última estaría fiscalizada por la DEA y el FBI, al igual que la Unidad Contra el Crimen Organizado en el seno de la PGR y la Unidad contra Delitos Financieros de la SHCP.

Para darle coherencia a la compartimentalización de la relación, y en un esfuerzo por institucionalizar la política gubernamental contra las drogas, se creó en 1996 a iniciativa de México, el Grupo de Contacto de alto Nivel (GCAN), que ha sido un esfuerzo para materializar un órgano de alto nivel político y decisional para el diseño de políticas

gubernamentales con una base integral y compartida del problema; además de evitar fricciones y malentendidos en este tema. Sin embargo, dicho esfuerzo se ha enfrentado a las acciones unilaterales de EU.

Algo que ha sido una constante de las Políticas Nacionales de Control de Drogas de EU hacia México, es la promoción de los mecanismos coercitivos hacia afuera, como la política de interdicción que ha robustecido la labor de la DEA, SIN, Aduanas, Guardia Costera y la Patrulla Fronteriza, que aunado a las políticas particulares da cada una de estas agencias ha complicado la relación bilateral, pues ahora el gobierno centralizado de México (presidencialista) tiene que maniobrar con toda una gama de actores, que van desde agentes DEA hasta miembros recalcitrantes del Congreso de EU, que ven en el tema del narcotráfico la oportunidad de ganar liderazgo.

Una conclusión con respecto a las acciones unilaterales de EU, es que en un contexto de enormes asimetrías de poder, difícilmente superadas por un marco amplio de regímenes bilaterales, las acciones del socio más fuerte parecen dar la tónica a la dinámica de la relación en un tema tan conflictivo como es el narcotráfico.

La naturaleza misma del tema y los actores participantes para enfrentarla generan un contexto con complejidades de carácter coyuntural e institucional. Un ejemplo del primero es la politización del tema al interior del sistema político de EU y en el aspecto institucional: la lucha interburocrática de las agencias con responsabilidades en la materia, así como la pugna entre el Congreso y el Ejecutivo de EU. En el caso de México la debilidad institucional es una más de las variables conflictivas de la relación.

A las clásicas políticas unilaterales de los secuestros extrajudiciales, las persecuciones en caliente y la certificación, México ha respondido institucionalmente a través de la negociación de reglas, que han tratado de establecer los límites para el accionar de las agencias que las realizan. Es decir, establecer normas y procedimientos que respeten la soberanía y la jurisdiccionalidad nacional.

Para frenar las presiones de EU a través de sus acciones unilaterales, el gobierno de México ha implantado figuras jurídicas novedosas, como las extradiciones temporales y normas para la actuación de policías extranjeros en México. El primero quedó plasmado en la modificación al Tratado de Extradición de 1978, que en 1997 legitimó la extradición temporal de criminales solicitados por EU para ser juzgados por ellos. Sin embargo, en 1998 agentes del Servicio de Aduanas y la DEA con autorización del Departamento del

Tesoro y de Justicia; además, del conocimiento del embajador de EU en México, llevaron a cabo la Operación Casablanca, que sin el permiso de autoridades de México se llevó a cabo secretamente y al margen de los acuerdos de cooperación.

Como resultado de la expansión del rol del servicio de Aduanas en las persecuciones en caliente dentro de las políticas de interdicción, México ha sido monitoreado a través de las redes de satélites, radares y aviones *Awacs* de que dispone la agencia, con ello las labores de inteligencia y espionaje se han expandido, pudiendo cubrir otros aspectos distintos a narcóticos.

Por ello, México cuando estableció las “bases de coordinación para autorizar sobrevuelos en el espacio aéreo mexicano y aterrizaje de aeronaves”, dio la pauta para aumentar la injerencia de Aduanas y otras agencias de EU. Varias de las operaciones de la Guardia Costera en aguas de México así lo demuestran.

Cabe agregar que la misma política de interdicción fuerza a los narcotraficantes a buscar nuevas rutas, lo que aumenta el campo de acción de las agencias, ya que transitan de una zona a otra del territorio nacional.

En conclusión, el acuerdo entre EU y México para la extradición temporal de criminales y las Bases de Coordinación para Autorizar Sobrevuelos se vislumbran como un éxito para la diplomacia de EU y, en alguna medida, una conquista profiláctica de poco alcance de México en sus intentos por regular las acciones de las agencias de EU por ampliar su jurisdiccionalidad en territorio nacional.

En cuanto a las certificaciones dentro de la política unilateral de EU, podemos concluir que entre 1988 y 1994, se dio una especie de luna de miel entre ambos gobiernos. Si bien los ataques por la corrupción institucional y el incremento del crimen organizado en México fueron constantes por parte de miembros del Congreso, la estrategia de la no-contaminación y el privilegio de los intereses comerciales (TLC) logró que el tema bajara de perfil. Además, tanto el Departamento de Estado como la propia ONDCP han sido desde entonces cabildeadores importantes de México ante el Congreso, las razones: apoyar la política del Ejecutivo *vis a vis* el Congreso.

Esta situación cambió a partir de 1995, pues ahora una mayoría republicana dominaría al Congreso con posturas conservadoras y recalcitrantes hacia la política contra las drogas de Clinton y, particularmente contra México. A partir de ese momento a cada certificación dada por el Senado correspondió una serie de condicionamientos entre los que

estarían: las extradiciones temporales, ampliación de la labor de agencias de EU y un endurecimiento de las leyes mexicanas contra las drogas, el crimen organizado y la corrupción y por último, el incremento de los mecanismos de cooperación con EU, donde México ha tratado de maniobrar diplomáticamente. A pesar de dichos esfuerzos por parte de México, la certificación no desaparecerá a pesar de manejarse en un esquema anacrónico que divide a los países en productores, de tránsito y consumidores. Permanecerá como un arma del Congreso mientras EU asista con recursos económicos y materiales a países y organismos internacionales, que se reafirmará mientras los organismos como la ONU, OEA, etc., no contemplen mecanismos de sanciones, aunado a que en EU se considera que el problema está afuera.¹²

Respecto a la política burocrática en el marco de las acciones unilaterales de EU, podemos concluir que al participar agencias con competencias locales-nacionales en asuntos internacionales, ha llevado a que los límites entre lo externo e interno, (que era común hasta la década de los ochenta), tienda a desaparecer en un entramado de jugadores localizados jerárquicamente entre departamentos y agencias, que responden a diferentes culturas organizacionales e intereses subnacionales, repercutiendo en las relaciones México-EU con una cascada tremenda de consecuencias, relacionadas todas ellas con la posición de dichas agencias a no respetar los acuerdos diplomáticos y actuar por su cuenta.

Con relación a México, la gran disputa interburocrática se ha centrado en dos niveles. Por un lado, entre departamentos y agencias con responsabilidades diplomáticas, económicas y con aquellas vinculadas a la seguridad nacional y la aplicación de la ley, y por otro lado, entre éstas últimas por definir ámbitos de competencia, recursos y poder en áreas específicas. En este sentido y como ejemplo, existe fricción entre los intereses de largo plazo de la Casa Blanca y el Departamento de Estado con el Departamento de Justicia, la DEA, el FBI y Aduanas. Adicionalmente la DEA, el FBI y Servicio de Aduanas mantienen líneas de cooperación y entendimiento muy frágiles, que ha llevado a que trasladen sus disputas interburocráticas y de lucha de poder y status al territorio nacional.

Paralelamente también se presenta la interinstitucionalidad entre miembros del Congreso y líderes de agencias, lo cual lleva a respaldar ciertas acciones de política que en

¹² Reportes del Sistema Hemisférico de Información Estadística (HONLEA por sus siglas en inglés) da cuenta de la dimensión del problema de drogas en cuanto a producción, distribución y decomisos de drogas el interior de EU. Los mismos reflejan que el desempeño de la política de EU es similar a la de México. cfr, apéndice VIII.

ocasiones entran en contradicción con el Ejecutivo, como el caso del Servicio de Aduanas con miembros del Congreso de EU. A su vez, la presidencia ha tenido que utilizar algunos de sus funcionarios de alto nivel para lograr la promoción y el respaldo de sus políticas e intereses. Tal ha sido el caso de McCaffrey cabildeando en el Congreso y ante líderes de agencias, como de la DEA para hacer cumplir sus planes de política y los intereses de seguridad nacional de EU.¹³

La magnitud de las agencias participantes en México abarca 22 organizaciones en los cinco niveles del gabinete: Departamento de Estado, Justicia, Tesoro, Defensa y Transporte, además de dos en el ámbito de organizaciones del gabinete: la ONDCP y la CIA. En términos de producción de inteligencia en política antinarcóticos, éstas agencias se vinculan a inteligencia estratégica, táctica y operativa, la cual rebasa en recursos humanos, materiales y tecnológicos a los utilizados por las agencias y dependencias mexicanas, logrando con ello una influencia y poder considerable sobre sus similares de México.

De las agencias destacan quince en labores antinarcóticos en México. Entre las más importantes están: *El Paso Intelligence Center* (EPIC) de la DEA; el *Domestic Air Interdiction Coordination Center* (DAICC) del Servicio de Aduanas; el *Financial Crimes Enforcement Network* (FinCen) del Tesoro, y los *Tactical Analysis Team* (TAT) que trabajan en el *Information Agency Center* (IAC) de la Embajada de EU en México y el *Crime and Narcotics Center* (CNC) de la CIA. Dichas agencias tienen un control sobre la información más sensible de organizaciones criminales, rutas terrestres y aéreas de narcotraficantes, lavado de dinero y planeación estratégica, táctica y operativa.

En México el Centro de Planeación de Drogas (CENDRO) es la única instancia que llega a relacionarse horizontalmente con las agencias de EU antes mencionadas. Otras que participan subordinadamente son la Unidad Contra el Crimen Organizado de la PGR y la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP. Dicho esquema se acentuará debido a la corrupción institucional y la falta de confianza de EU sobre México.

En conclusión, las agencias de EU continuarán dominando y expandiendo su presencia en México debido a factores relacionados con la debilidad de las instituciones

¹³ McCaffrey se convirtió en uno de los funcionarios más importantes de la administración Clinton. Impulsó los planes de política antinarcóticos de dicha administración ante el Congreso; promovió los acuerdos bilaterales en la materia con México, adicionalmente cabildeó a favor de los intereses de largo plazo de EU-México ante el Congreso; convenció al Senado de certificar a México en 1997 mientras a Colombia la descertificaron.

mexicanas, la pugna inteburocrática de las agencias de EU por lograr mayor poder, y su acelerada participación en tareas relacionadas con la seguridad nacional de EU. En dicho contexto, las relaciones bilaterales México-EU tenderán a complejizarse como resultado de esta compartimentalización fragmentada.

Irónicamente la institucionalización de la relación y particularmente la participación de numerosas agencias que ante todo, tienen responsabilidades domésticas, provoca el efecto de animar la transformación de cuestiones internacionales en domésticas, aumentando la presión proveniente de los electores y con ello de los congresistas, Think Tanks y la corte de la opinión pública estadounidense. Tal institucionalización de la relación ha causado que los temas se manejen de forma rutinaria en el sistema político de EU, aumentando la presión de diversos actores y procesos de dicho sistema, ello ha desdibujado que los límites entre política interna y externa y, por tanto, una idea de interés nacional, lo cual ha afectado profundamente a México, pues ahora los objetivos de seguridad nacional de EU parecen reflejarse en los intereses nacionales de México.

Sin duda, los esfuerzos por institucionalizar la relación en temas-agenda de extrema sensibilidad han sido una de las prioridades de México en su relación bilateral con EU. Debido a ello, México promovió la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), como mecanismo de diálogo y negociación política de alto nivel para el análisis y diagnósticos de asuntos relacionados con narcotráfico, y con ello crear mecanismos de cooperación con EU. Así, tanto México como EU, contaron con el instrumento político para el desarrollo de regímenes bilaterales de control de drogas.

Para 1997 el GCAN, a través de sus grupos de trabajo, produjo el Estudio-Diagnóstico Conjunto para desarrollar una visión común del narcotráfico y los delitos conexos. Cabe agregar que dichos marcos se dieron gracias a las voluntades presidenciales por impulsar una estructura institucional donde los especialistas tuvieran más control.

En mayo de 1997 se da a conocer la Alianza contra las Drogas, que establece la institucionalización de ambas naciones de 16 metas específicas, las cuales abarcan aspectos que integran estrategias contra la oferta de drogas; fortalecimiento de mecanismos institucionales y de cooperación; prevención de la demanda, y factores conexos como lavado de dinero, tráfico de armas y corrupción.

En el marco de la Alianza, los gobiernos de EU y México diseñaron la Estrategia Bilateral contra las Drogas, que se da a conocer en febrero de 1998, la cual abarca los

siguientes aspectos: 1) reducción de la demanda; 2) reducción de la oferta, 3) desarrollo institucional aplicación de la ley y programas de entrenamiento; 4) iniciativas multilaterales y 5) iniciativas para la frontera. Los mayores esfuerzos se concentraron en el desarrollo institucional ya que de los 16 puntos que contempla la mitad correspondió a ese rubro.

Con el objetivo de evaluar la Estrategia, para enero de 1999 se publica un documento titulado “1999 United States Mexico Bi-National Performance Measures of effectiveness”,¹⁴ el cual trataría de medir la efectividad real, en términos de política pública de la Estrategia. Esto es un avance relativo para México, ya que el sistema de evaluación integraría a EU en su política bilateral de control de drogas. Sin embargo, en EU sólo la parte correspondiente a la política de la ONDCP sería evaluada, el gran cúmulo de agencias manejan estrategias independientes a la oficina de McCaffrey, algunas con planes prospectivos de hasta 15 años.

En este sentido, la vulnerabilidad en México recaería en todo el marco institucional que se encuentra centralizado en presidencia, CENDRO y PGR. Por EU las críticas girarían en torno a la ONDCP y el Presidente en turno. Es decir, el sistema de división de poderes y contrapesos tendrá una marcada influencia al momento de evaluar políticas gubernamentales. Así las acciones o errores de la aplicación de cierta política gubernamental realizada por el ejecutivo o alguna de sus agencias en la Oficina ejecutiva del Presidente sería fiscalizada independientemente de los demás actores del sistema político de EU. En comparación, México dada su enorme centralidad y manejo discrecional del presidente que hace ver al sistema político mexicano como un actor racional unificado, errores cometidos por una mala política gubernamental derivará en críticas hacia todo el sistema y estructura institucional. Por ello, cuando algún director de la DEA, FBI o Aduanas critica el desempeño de políticas contra las drogas de México las repercusiones son hacia todo el sistema.

Algunos puntos importantes de esta investigación son los siguientes:

- El narcotráfico seguirá presente en la agenda bilateral México-Estados Unidos en magnitudes altamente significativas debido a la gran demanda que existe en EU, ya que como se ha demostrado históricamente existe una constante: una fuente se cierra otra se abre en una lógica de mercado simple.

¹⁴ ONDCP, *Bi-National Drug Control Strategy, Performance Measures of Effectiveness: Implementation and Findings*, Washington D.C. 1999.

- Con relación a su incidencia como factor de tensión en la relación bilateral, pese a los acuerdos bilaterales signados continuará siendo un tema de complejidades extremas, dado su carácter transnacional, alta volatilidad y capacidad de respuesta ante las políticas gubernamentales y bilaterales que se han implementado para enfrentarlo. Es decir la focalización del problema en políticas represivas y preventivas de bajo impacto difícilmente superarán al poder incremental de las redes del narcotráfico, el cual tiene una capacidad de flexibilización muy sofisticado, que los hace adaptable a los esfuerzos para enfrentarlo.
- La acelerada compartimentalización entre México y Estados Unidos, que ha alcanzado asuntos relacionados con narcotráfico y migración, no significa necesariamente que los conflictos desaparezcan del ámbito político-bilateral. En este sentido, se espera que el entramado institucional se adapte a uno donde departamentos y agencias con ámbitos de competencia diferenciados entre los externo e interno actúan burocráticamente hacia un fenómeno de magnitudes y complejidades varias, resultando de ello luchas, fricciones y traslapes inteburocráticos. Esto último se complica al participar agencias con responsabilidades en aplicación de la ley y aquellas encargadas de la seguridad nacional. Así el entramado institucional para facilitar la cooperación entre EU y México se enfrenta al dilema de construir instituciones para la aplicación de la ley con dimensiones de política para la seguridad nacional. Contexto en el que México es muy vulnerable.
- En lo que respecta a México, los acuerdos bilaterales signados y las reformas institucionales implementadas desde mediados de la década de los ochenta responden a una lógica de tratar de disminuir o al menos atenuar las presiones tanto de EU como de las diversas manifestaciones del narcotráfico en sí. Sin embargo, los esfuerzos no han tenido una repercusión directa, tanto para lo que fueron creados como a las presiones de EU, ya que estas últimas responden a intereses de política interna, donde los acuerdos diplomáticos no son ponderados en toda su magnitud por las agencias encargadas de operar las políticas. Por ejemplo: cómo hacer que agentes de la DEA, Guardia Costera, etc. entiendan que deber regirse por acuerdos diplomáticos cuando su trabajo se mide por resultados y no por voluntad. Por tanto, un riesgo latente es que la relación bilateral en materia de combate a las drogas pueda caer en una relación sobredimensionada en la seguridad nacional.

- Si bien México y EU hacen esfuerzos para enfrentar al narcotráfico, la magnitud del fenómeno hace minimizar las políticas implementadas, con lo cual una hipótesis aventurada puede ser que México y Estados Unidos pensarán más en administrar límites permisibles a las manifestaciones del narcotráfico, ponderando siempre el impacto en la opinión pública y en las necesidades sistémicas de cada uno de los actores participantes y, adicionalmente, México tratará de demostrar buena voluntad de cooperar asignando más recursos y desarrollos institucionales de corto alcance para enfrentar al narcotráfico.
- Por último, la magnitud de los actores participantes complicará más el escenario, ahora México no sólo tendrá que negociar con la Casa Blanca, sino con una gana inmensa de agencias, departamentos y el Congreso estadounidense, que se vislumbra como una tarea titánica. En este sentido, mecanismos como el GCAN se perciben como el marco idóneo para regular un régimen bilateral en materia de combate al narcotráfico, el cual se refuerza con la llamada Estrategia Bilateral Antidrogas.

En este sentido, el asunto pendiente será analizar qué tanta disponibilidad para cooperar tienen las agencias y departamentos de EU dentro de estos programas, ya que como diagnosticamos, la mayoría de agencias y departamentos especializados en combate a las drogas se orientan por programas que están muy lejos de las buenas voluntades y la diplomacia. Es decir, la estrategia y táctica de más de 15 agencias que tienen atribuciones y competencias hacia México responden a lógicas burocráticas propias de esquemas policiacos y militares que no se pueden restringir a límites diplomáticos de evaluación y control, lo cual seguirá complicando el terreno en la relación bilateral México-EU.

El papel del Congreso de EU también será relevante en el futuro inmediato, ya que seguirá reflejando posturas no unificadas frente al fenómeno de las drogas, que se complica por los intereses internos de sus integrantes. Es decir, para los congresistas los temas candentes siempre serán una invitación a la batalla, no importando las filiaciones ideológicas entre republicanos y demócratas, para ambos asumir posturas duras frente a las drogas es una constante.

Por su parte México, no ha logrado establecer líneas estratégicas con metas y objetivos frente a EU, es decir, se requiere incluir a EU en su magnitud institucional y de política en la política exterior de México en lo general y en una estrategia nacional contra las drogas en lo particular.

BIBLIOGRAFÍA



- AGUAYO QUEZADA, SERGIO, "Un Concepto de Seguridad Nacional para la Década de los Noventa", en Roett, Riordan, *Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo XXI, México, 1991.
- ALPONTE, JUAN MARÍA, *La política de México en el nuevo orden mundial, Antología de principios y tesis*, FCE, México, 1993.
- ASTORGA, LUIS, *El Siglo de las Drogas*, Espasa Hoy, México, 1996.
- BAGLEY M., BRUCE, "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas", en. Peter Smith, *El Combate a las Drogas en América*, FCE, México, 1993.
- BAILEY, JOHN y TIMOTHY GOODMAN, "Redefinición en la seguridad en la relación México-EU", en Vereza, Mónica y Rafael Fernández de Castro, *La Nueva Agenda de la relación Bilateral México-Estados Unidos*, UNAM, ITAM y FCE, México 1998.
- BAILEY, JOHN, "Inteligencia y Aplicación de la Ley en un Contexto de Seguridad Bilateral: La Dinámica Burocrática en Estados Unidos", en Bailey, John y Sergio Aguayo, *Las Seguridades de México y EU en un Mundo en Transición*, Siglo XXI, 1997.
- BARAJAS DE LA VEGA, MARÍA DEL ROSARIO, "La certificación estadounidense a las acciones internacionales contra el narcotráfico. Un proceso contradictorio y de dudosos resultados" en Meyer, Lorenzo (comp.) *México- Estados Unidos 1988-1989*, Colmex, México, 1990.
- BENÍTEZ MANAUT, RAÚL, "Narcotráfico y terrorismo en las relaciones interamericanas", en Varas, Augusto, (Ed), *Jaque a la Democracia: Orden internacional y violencia política en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990.
- BORJA TAMAYO, ARTURO, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas, en Et.al. *La Política Exterior de México, enfoques para su*

- análisis*”, El Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México 1997.
- CASAR, MARÍA AMPARO y GUADALUPE GONZÁLEZ, “Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso de México al GATT”, en Rusell, Roberto (com), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1990.
- CASTAÑEDA, JORGE y PASTOR, ROBERT, *Limites en la amistad México y EU*, Ed. Joaquín Mortiz, México 1989.
- CHABAT, JORGE, “La integración de México al mundo de la posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia imperfecta”, en Borja, Arturo, Guadalupe González y Brian J.R. Stevenson, *Regionalismo y Poder en América Latina: los límites del neorrealismo*, Miguel Angel Porrúa, México, 1997.
- _____, “La toma de decisiones en la política exterior mexicana”, en Green Rosario y Peter Smith, *La política exterior y la agenda Mex-EU*. FCE, México, 1989.
- CRAIG B., RICHARD, “La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales”, en González, Guadalupe y Marta Tienda, *Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos*, FCE, México, 1989.
- DE CASTRO, FERNÁNDEZ, RAFAEL, “Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental”, Et. al., *La política exterior de México, enfoques para su análisis*, El Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México 1997.
- DEL OLMO, ROSA, *La Sociopolítica de las Drogas*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975.
- ESCOHOTADO, A., *Historia de las Drogas* (Tomo II).Ed. Alianza, Madrid, 1990.
- FERNÁNDEZ MENÉNDEZ, JORGE, *Narcotráfico y poder*, De. Rayuela, México, 1999.
- GONZÁLEZ, GUADALUPE, “Elementos Condicionantes de la Cooperación Hemisférica para el Combate del Narcotráfico. Interdependencia y Asimetría”. en Loeza, Soledad, *La Cooperación Internacional en un Mundo Desigual*, El Colegio de México, México, 1994.

- GRAHAM ALLISON, *Essence of Deceasion: Expalining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971.
- GORMAN, PAUL, *Illegal Drugs and U.S. Security*, september 18, 1985, Presidente Commision on Organized Crime; Report to President and Attorney General, America's habit Drug Abuse, Drug trafficking and Organized Crime, Washington D.C., Appendix C.
- Informe de una Fuerza de Trabajo Independiente, *Reflexiones sobre el control internacional de las drogas, nuevas directivas para la política norteamericana*, FCE, México, 1997.
- JOHN E. RIELLY (ed), *American Opinion and U.S. Foriegn Policy 1995*, Chicago Council on Foreign Relation, Chicago, 1995.
- KAPLAN, MARCOS, *El narcotráfico latinoamericano y los derechos humanos*, Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.
- KEOHANE, ROBERT y NYE, JOSEPH, *Poder e Interdependencia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- KOKOSHIN, A. A., *Estados Unidos tras la fachada de la política global*, Ediciones Estudios, Buenos Aires, 1982.
- MATTHEU SHUGART y M. JOHN CAREY, *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambrige, Cambridge University Press.
- MEYER, LORENZO, "La crisis de la élite mexicana y su relación con EU: Raíces históricas del TLC", en Gustavo Vega, *México-EU 1990*, Colmex, 1992.
- MICHAEL J. KRYZANEK, *Las estrategias políticas de EU en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.
- MUSTO, F. DAVID, "Pautas en el abuso de drogas y la respuesta en los EU", en Smith H., Peter, com, *El combate a las drogas en América*, FCE, México.
- _____, "The History of Legislative Control over Opium, Cocaina, and their Derivates", en Ronald Harmony de., *Dealing with Drugs. Consequences of Goverment Control*, Lexington: D.C. Health and Company, 1987.
- NADELMAN, ETHAN, *La Enfermedad Americana*. Ed. Unidos. Tercer Mundo De.. Colombia. 1993.
- OROZCO, JOSÉ LUIS, *Razón de Estado Razón de Mercado*, FCE, México, 1993.

- PASTOR, ROBERT, "The President versus Congress", en Robert J. Art y Seymon Brown (eds), *U.S. Foreign Policy*, Mc Millan Publishing, Nueva York, 1993.
- RAMOS, JOSÉ MARÍA, *Las políticas antidrogas y comercial de EU en la frontera con México*, El Colegio de la Frontera Norte, 1995.
- RICHARD FEINBERG, "Bureacratic Organization and United States Policy Toward Mexico" en Kauffman Purcell, Susan, *Mexico-United States Relation*, The Academy of Political Science, Nueva York, 1981.
- RODRIGUEZ, D., *Los intelectuales del Imperialismo Norteamericano en la década de 1890*, en *Ideas en torno de Latinoamericana, Vol.II*, UNAM, México, 1986.
- ROZENTAL. ANDRÉS, *La política exterior de México en la era de la modernización*, México, FCE, 1993.
- RUIZ MASSIEU, MARIO, *El Marco Jurídico para el Combate al Narcotráfico*, FCE, México, 1994.
- SHANON E., *Desesperados, Los caciques de la ley y la guerra que Estados Unidos no puede ganar*, Lasser Press Mexicana, México, 1989.
- TORO, CELIA, "Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explicó", Et. al., *La Política Exterior de México enfoques para su análisis*, El Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1997.
- _____, "La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior", en Vereza Campos, Mónica y Fernández De Castro, Rafael, *La Nueva Agenda en la Relación Bilateral México-Estados Unidos*, UNAM, ITAM, FCE, México, 1998.
- _____, "El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Bagley., *En Busca de la Seguridad Perdida, Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, 1990, Siglo XXI.
- _____, "El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, M. Bruce, *En Busca de la Seguridad Perdida, Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, Siglo XXI, México, 1990.
- _____, *Mexico Wars on Drugs, Causes and Consequences*, Lynne Rienner Pub, EU 1995.
- TREBACK, ARNOLD, *The Great Drug War And Radical Proposoals That Could Make America Save Again*, New York, Macmillan Publishing Copmany, 1987.

WALKER O., WILLIAM, *Drug Control in the Americas*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1981.

_____, "La colaboración internacional en la perspectiva histórica", en, Peter Smith, *El Combate a las Drogas en América*, FCE, México, 1993.

WOLA, *¿Peligro inminente? Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y la Guerra contra las Drogas*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Colombia, 1993.

HEMEROGRAFÍA



- “Cooperación antidrogas México-EU, en su mejor momento, dice Gurria”, *El Financiero*, 30 de julio 1997.
- “Firma Clinton el presupuesto del gobierno de EU, 18MMD al FMI”, *La Jornada*, 22-10-98.
- “Firman acuerdo sobre Extradición”, *Reforma*, 14-11-97.
- “Cruzada nacional contra el narcotráfico”, *La Jornada*, 3 de junio de 1993.
- “Proponen Diputados aplicar mayor penalidad a delitos del narcotráfico”, *La Jornada*, 11 de junio de 1993.
- “Bush, autorizado para violar el derecho internacional en busca de fugitivos”, *La Jornada*, México D.F., 15 de agosto de 1991.
- ABASCAL, RAFAEL, “Cómo se toman las decisiones”, *El Financiero*, 9-10-98.
- ABRAMSON, JILL. “US. México Trade Pact is Pitting Vast Armies of Capitol Hill Lobbist Against Each Other”, *Wall Street Journal*, 25 de abril de 1991.
- ALLEN, MICHAEL, “Casablanca Case Faces Ticklish New Issue”, *Wall Street Journal*, 23-09-98.
- _____, Ap-Down Jones, “Ya no se presiona a México en la Cobertura de Radares: Wall Street Journal”, *Excelsior*, 17 de mayo de 1997.
- APONTE, DAVID Y JESÚS ARANDA, “La Guardia Costera de EU violó la soberanía en 6 ó 7 ocasiones”, *La Jornada*, 27-02-98.
- APONTE, DAVID, “815 agentes antidrogas y analistas más de EU en la frontera con México”, *La Jornada*, 23-02-98.
- _____, “Envía la SRE propuesta a EU para modificar el tratado de extradición”, *La Jornada*, 1-10-97.
- _____, “La red mexicana para detectar lavado de dinero, enlazada con EU”, *La Jornada*, 20-02-98.
- BATTA, VÍCTOR, “Presentarán México y EU el Diagnóstico Compartido Antidrogas”, *El Financiero*, 15 -04-98.

- BENAVIDES ORTIZ, CARLOS, "Fuerzas oscuras amenazan la relación México-EU. McLarty", *El Financiero*, 21-04-97.
- _____, "Bajo la supervisión de EU crea el Ejército mexicano los GAFE", *El Financiero*, 6-oct.-97.
- _____, "Acuerdan México y EU nueva evaluación antidrogas", *El Financiero*, 7-abril 1998.
- _____, "Ninguna institución antinarco en México es confiable:DEA", *El Financiero*, 5 -01-98.
- _____, "Realizan naves de EU operativo antidrogas en aguas mexicanas", *El Financiero*, 4 de nov. 1997.
- _____, "Recluta la Border Patrol de EU a exmilitares", *La Jornada*, 1-10-98.
- _____, "Viola el CAI el derecho internacional", *El Financiero*, 14-11-97.
- BRANGING, WILLIAM, "Drug War Leader Is Frustrated", *The Washington Post*, 2-06-98.
- CASON, JIM Y DAVID BROOKS, "Sin dirección general, la política de EU hacia México", *La Jornada*, 15-09-96.
- CORRESPONSALES, "Elevaría EU a 20 mil los agentes en su frontera sur", *La Jornada*, 7-07-98.
- CUÉLLAR, MIREYA, "Firman el acuerdo de coordinación en materia de seguridad pública, y "Signa el presidente el decreto que crea el Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico", *La Jornada*, 17 de junio de 1993.
- DELAL, BAER, M., "The U.S. at Odds With Itself on Mexico", *The Washington Post*, 1-06-98.
- EISENSTAD, TODD, "Cabildeo y Relaciones Públicas en EU, *Este País*, junio de 1992. *El Financiero*, 25 de mayo de 1998.
- ESTÉVEZ, DOLIA, "La relación con México, en manos del Consejo de Seguridad Nacional", *El Financiero*, 2-12-97.
- _____, "Nuevo Entendimiento", México-EU", *El Financiero*, 17-05-95.
- _____, "Otorga Congreso de EU partida de emergencia para intercepción de Drogas", *El Financiero*, 27-10-98.
- _____, "Washington, cómplice de la narcocorrupción en México", *El Financiero*, 21 de mayo de 1995.

- FARHA, DOUGLAS, "U.S. Drug Interdiction Effort Receives 690 Million Boost", *The Washington Post*, 24-10-98.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, RAFAEL, "Relación México-Estados Unidos, ¿Perdiendo la brújula?", *Enfoque*, 24 de mayo de 1998.
- FERNÁNDEZ, PONTE, FAUSTO, "The Mexican Puzzle", *El Financiero*, 13 de junio de 1994.
- GÓMORA, DORIS, "Barcos, Coca y Corrupción", *Reforma*, 10-09-98.
- KAUFMAN PURCELL, SUSAN, "La naturaleza cambiante de las relaciones México-EU", *Este País*, sept., 1997.
- KURTZ, ROBER, "La política burocrática de EU y las relaciones con México", *Este País*, no. 61, abril 1996.
- M. DELAL BAER, "The U.S. at Odds With Itself on Mexico", *The Washington Post*, 1-06-98.
- MEMORÁNDUM NEGROPONTE, *Revista Proceso*, no. 758, 13 de mayo de 1991.
- MOYSEN, GABRIEL Y CARLOS BENAVIDES, "Barry McCaffrey, como mandado hacer por México: Gurría", *El Financiero*, 5 de abril de 1998.
- NAVA, JOSÉ MANUEL, "Muro Electrónico Cubrirá a 80 Urbes de EU en la Frontera con México: SIN", *Excélsior*, 6-02-98.
- NEW YORK TIMES, edición del 26 de febrero 1997.
- PINCUS, WALTER, "Much of Intelligence Funding Go to Satellites", *Washington Post*, 23-10-98.
- PROCESO 1130-28 de junio -1998.
- PUIG, CARLOS, "Un avión estadounidense persiguió a un colombiano sobre México, con permiso del gobierno, *Proceso* no.702.
- REFORMA, 5-10-97.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, REYNA, "Autorizados sobrevuelos de EU", *Milenio*, octubre 1997.
- ROSNIER D., JEREMY, "El Congreso estadounidense y las nuevas tendencias en la política exterior de EU", *Este País*, febrero de 1996.
- SERRATO, GLORIA, "Capacitará el FBI a policías mexicanos", *La Jornada*, 11-03-98, p. 33.
- THIAGO CINTRA, JOSÉ, "La Seguridad Estratégica de América Latina entre los retos de la nueva agenda de seguridad global", *El Día*, 30 de marzo de 1992.

THORUP L., CATHRYN, "Implicaciones políticas de la interdependencia México-Estados Unidos en los noventa", Estados Unidos Informe Trimestral, vol. 1, no. 4, oct-dic 1991, CIDE, México.

VALBRUN, MARJORIE, "Beefed-Up Border Patrol Encounters Growing Pains", *The Wall Street Journal*, 15-10-98.

HEMEROGRAFÍA ESPECIALIZADA



- "AMERICAS TALK SECURITY". *Serial National Surveys of Americans on Public Policy Issues*, Washington D.C., Survey no.13, abril 1990.
- ALLISON, T. GRAHAM Y HALPERIN, H. MORTON, "Política Burocrática: Un Paradigma y Algunas Implicaciones de Política", *Cuadernos Semestrales*, no. 10, CIDE, Mex., 1981.
- ARRIAGA, VÍCTOR, El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994, *Foro Internacional*, oct-dic., 1994, vol. XXXIV, no. 4.
- BRUCE MICHAEL BAGLEY, "Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas", *Foro Internacional*, vol. XXXII, no.1, julio-septiembre 1991, Colmex.
- BAGLEY, BRUCE, "After San Antonio", en Bagley, Bruce M.& Walker, William O., Drug Trafficking Research Update, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Miami, otoño de 1992, vol.34, no.3.
- CASSAR, MARÍA AMPARO, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, Vol. III, no.1 1996, CIDE, México.
- CHABAT, JORGE, "El narcotráfico en la relación México-Estados Unidos: lo que se ve es lo que hay", *Estados Unidos Informe Trimestral*, vol. III, no. 3, otoño de 1993.
- _____, "Seguridad Nacional y Narcotráfico", *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 1, enero-junio 1994 CIDE, México, p. 101-102.
- COHEN, ARIEL Y JOHN P. SWEENEY, "International Crime, Terrorism and Crime Chapter 19", en Heritage Foundation, *Issues 98, The Candidate'S Briefing Book*, Washington D.C., 1998.
- CRAIG B. RICHARD, "Operación Intercepción: una política de presión internacional", *Foro Internacional*, no. 22, 1981.
- DEL VILLAR, SAMUEL I., "De la narcocertificación y la corrupción a la efectividad y la dignidad" en Bueno, G., y Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos 1987*, Colmex, México, 1988,

- DOMÍNGUEZ, JORGE, "Ampliando horizontes académicos: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", ensayo elaborado para el seminario La Nueva Agenda en la Relación Bilateral México-EU, ITAM, México 19 y 20 de mayo de 1995.
- DOYLE, KATE, "The Militarization of the Drug War in Mexico", *Current History*, febrero 1993.
- GARZA ELIZONDO, HUMBERTO, "La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación", *Foro Internacional*, oct.-dic. 1996, Colmex.
- GIBBARD, PAUL, "Wasting Away in Margaritaville", *Bout de Papier, Canada's Magazine of Diplomats and Foreign Service* Vol. 14, No. 4, Ottawa, Canadá, winter 1997.
- INSULZA, JOSÉ MIGUEL, "Elecciones Presidenciales y Política Exterior", *Cuadernos Semestrales*, no.14, CIDE, México 1983.
- LINDAU, JUAN DAVID, "Los regímenes bilaterales y la relación México-Estados Unidos", *Foro Internacional*, enero-, marzo 1991.
- NEILL AND COMPANY, INC, *Lobbying in Washington*, Washington D.C., mimeo, 1993.
- NUÑEZ R., GEORGINA, "Propuesta para el diseño de un mapa de toma de decisiones de EU hacia México: Migración y Narcotráfico", *Cuadernos Semestrales*, n°20, 2º semestre 1986. CIDE.
- PUTNAM, ROBERT, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of two level Games", *International Organization*, no. 42. verano 1988.
- RONALD J. OSTROW Y DOUGLAS JEHL, "Mexico Says U.S. Agents May Carry Guns", Los Angeles Times, 29 de junio de 1990, p. 17a. en Chabat, Jorge, "El narcotráfico en la relación México-EU: lo que se ve es lo que hay", *Estados Unidos, Informe Trimestral*, vol. III, no. 3, otoño de 1993.
- ROSA DEL OLMO, "Drogas: distorsiones y realidades", en *Nueva Sociedad*, no. 102, julio-agosto 1989.
- SWEENEY, JOHN, "Clinton's Latin American Policy: A Legacy of Missed Opportunities", *The Heritage Foundation, Paper no. 1201*, julio 6 1998.
- WASTERFIELD, BRADFORD, "Aproximaciones al estudio de la toma de decisiones de Política Exterior en EU", *Cuadernos Semestrales*, no. 10, CIDE, Me., 1981.

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA), "La DEA en Latinoamérica: Más Allá de los Límites de la Legalidad", *Enlace, Política y Derechos Humanos en las Américas*, Vol. 7, no. 2, julio 1997.

_____, *Reluctant Recruits: The U.S. Military and the War on Drugs*, WOLA, Washington D.C., 1997.

ZEBADÚA, EMILIO, *Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994*, mimeo.

DOCUMENTOS OFICIALES



Gobierno de Estados Unidos

- “Document on International Drug Control”, Cooperation Iskey to drug strategy, USIA, With House, 6 de octubre de 1986.
- Departamento de Estado, “Proceso estadounidense de certificación de lucha antidrogas”, mimeo., 1997.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO), *Drug Control: Observations on U.S. Counternarcotics Activities*, GAO/T-NSIAD-98-249, Washington D.C., september, 1998.
- _____, *Drug Control: U.S.-Mexican Counternarcotics Efforts Face Difficult Challenges*, Washington D.C, junio 1998.
- _____, *An Overview of U.S. Counterdrug Intelligence Activities*, GAO/NSIAD-98-142, Washington D.C, junio 1998.
- _____, *Drug Control Status of U.S. International Counternarcotics Activities*, Washington D.C., marzo 1998, GAO/T-NSIAD-98-116.
- _____, *Drug Control: Status of Counternarcotics Efforts in México*, Washington D.C, 03-18-98.
- _____. *Update on U.S. Interdiction Efforts in the Caribbean and Eastern Pacific*, GAO/NSIAD-98-30, Washington D.C., october, 1997.
- _____, *Long Standing Problems Hinder U.S. International Efforts*, Washington D.C., marzo 1997, GAO/NSIAD-97-75
- _____*Drug Control, U.S. Interdiction Efforts in the Caribbean Decline*, GAO/NSIAD-96-119, Washington D.C., Abril 1996.
- 105th CONGRESS *Expressing de sense of Congress regarding cooperation between teh United States and Mexico on counterdrug activities* .RES:9, March 13, 1997.
- 105th Congress, *HRES:381*, marzo 5, 1998.

GORMAN, PAUL, *Illegal Drugs and US Security*, september 18, 1985, President's Commission on Organized Crime; Report to the President and Attorney General. America's habit Drug Abuse, Drug Trafficking and Organized Crime, Washington D.C. Appendix G.

THE WHITE HOUSE, 1998 *National Drug Control Strategy*, Office on National Drug Control Policy, Washington D.C.

_____, 1998 *National Drug Summary Budget*, Office on National Drug Control Policy, Washington D.C.

_____, 1997 *National Drug Control Strategy*, Office on National Drug Control Policy., Washington D.C.

_____, *Report to Congress*, Office of National Drug Control Policy vol I, september 1997 www.whitehousedrugpolicy.gov/i.

_____, 1996 *National Drug Control Strategy*, Office on National Drug Control Policy, Washington D.C.

_____, 1995 *National Drug Control Strategy*, Office on National Drug Control Policy, Washington D.C.

_____, 1994 *National Drug Control Strategy*, Office on National Drug Control Policy, Washington D.C.

_____, 1993 *National Drug Control Strategy*, Office on National Drug Control Policy, Washington D.C.

_____, 1992 *National Drug Control Strategy*, Office on National Drug Control Policy, Washington D.C.

_____, 1991 *National Drug Control Strategy*, Office on National Drug Control Policy, Washington D.C.

_____, 1990 *National Drug Control Strategy*, Office on National Drug Control Policy, Washington D.C.

_____, 1989 *National Drug Control Strategy*, Office on National Drug Control Policy, Washington D.C.

_____, 1988 *National Drug Control Strategy*, Office on National Drug Control Policy, Washington D.C.

U.S. STATE DEPARTMENT, *International Narcotics Control Strategy Report 1998* , Washington d.C., 1997

- _____, *International Narcotics Control Strategyc Report 1997*, Washington d.C., 1996
- _____, *International Narcotics Control Strategyc Report 1996*, Washington d.C., 1995
- _____, *International Narcotics Control Strategyc Report 1995*, Washington d.C., 1994
- _____, *International Narcotics Control Strategyc Report 1994*, Washington d.C., 1993
- _____, *International Narcotics Control Strategyc Report 1993*, Washington d.C., 1992
- _____, *International Narcotics Control Strategyc Report 1992*, Washington d.C., 1991
- _____, *International Narcotics Control Strategyc Report 1991*, Washington d.C., 1990

Documentos Oficiales Gobierno de México

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.*, Poder Ejecutivo Federal, México, D.F., febrero 1996
- _____, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000.*, México, 1995.
- _____, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994.*, México, 1992.
- _____, *El Control de Drogas en México, Programa Nacional 1989-1994 Evaluación y Seguimiento*, México, 1992.
- _____, “Discurso de Salinas pronunciado durante la Sesión Conjunta del Congreso de los EU de América”, Washington, 4 de octubre de 1989.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *La lucha de México contra el narcotráfico*, México D.F. 1999.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA *Mexico Efforts in the fights against drug traffickinn*, Mexico City, Office of the Attorney General, junio 1989.
- _____, *Centro de Planeación para el Control de Drogas*, México 1992.
- _____, *El Esfuerzo de México en el Combate al Narcotráfico*, México 1990.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, 1983.
- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, Boletín no. 82, *Primera Reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas*, marzo de 1996.
- _____, *Carpeta Informativa sobre América del Norte*, mimeo.
- HEADS OF NATIONAL DRUG LAW ENFORCEMENT AGENCIES (HONLEA) Y PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR), *Sistema Hemisférico de Información Estadística (HONLEA), Anuario Estadístico para el Control de Drogas 1997, T. I y T. II*,

Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Contra la Salud y Centro de Planeación para el Control de Drogas, México, 1997.

Documentos Electrónicos

105TH CONGRESS *S.CON.RES.128* y *H.CON.RES.128*, october 9, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c105:19:.temp/-c10551Y76BY::>

105TH CONGRESS. *H.R.958* y *S.R.958*.

CIA, "Directorate of Intelligence Organizational Componentes", CIA, <http://www.odi.gov/cia/di/mission/componentes.html>, 10-11-98.

ONDCP, "*An Overview of Federal Drug Control Programs on the Southwest Border*", <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/enforce/border/overview.html>.

ONDCP, "*High Intensity Drug Trafficking Areas (HIDTAs) Program, FY 1998 Budget*", <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/enforce/hidta/budget.html>.

ONDCP, *Mejor Cooperación Multilateral Para El Control de los Estupefacientes: Una alianza Antinarcóticos para el Hemisferio*, www.whitehousedrugpolicy.gov/international/spanish/letter.html.

SRE, *Comunicado Conjunto, Grupo de Contacto de Alto Nivel Para el Control de Drogas*, www.quiclink.com/mexico/gob97oct/drogas.

ONDCP, *Testimony of Barry MCCaffrey Before the Senate Commite on Foreign Relations and the Senate Caucus on International Narcotics Control, on U.S-México Counter Narcoticss Efforts*, octubre 29, 1997. www.whitehousedrugpolicy.gov/news/testimony/971029.

<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/enforce/communique.html>

<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/international/umstrategy/contest.html>

Conferencias

LA CUMBRE -MUNDIAL ANTIDROGAS DE LA ONU, organizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F. 4 de junio de 1998.

Tesis

ALVAREZ GÓMEZ, ANA JOSEFINA, *Las Políticas de la Droga en el Continente Americano*, tesis para optar por el grado de Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, FCPyS, UNAM, México, 1994.

MENDOZA CHAN ARGENTINO, *La Política Exterior Norteamericana en la Década de los 80s, Guerra de Baja Intensidad y Promoción de la Democracia*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1995.

PÉREZ AGUADO, SANTIAGO, *El narcotráfico en la política exterior de EU hacia América Latina 1980-1993*, tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México, 1993.

RAMÍREZ APÁEZ, LAURA E., *La certificación estadounidense sobre cooperación de los gobiernos en la lucha contra las drogas: su aplicación a México de 1987 a 1990*, tesis para optar por el grado de Licenciada en Relaciones Internacionales, FCPy S, UNAM, México, 1992.

ROCABADO SÁNCHEZ, JOSÉ FERNANDO, *La Política de Control de Drogas del Gobierno Norteamericano, antecedentes, limitaciones y alternativas*, tesis para optar por el grado en Licenciado en Relaciones Internacionales, Colmex, México, 1991.

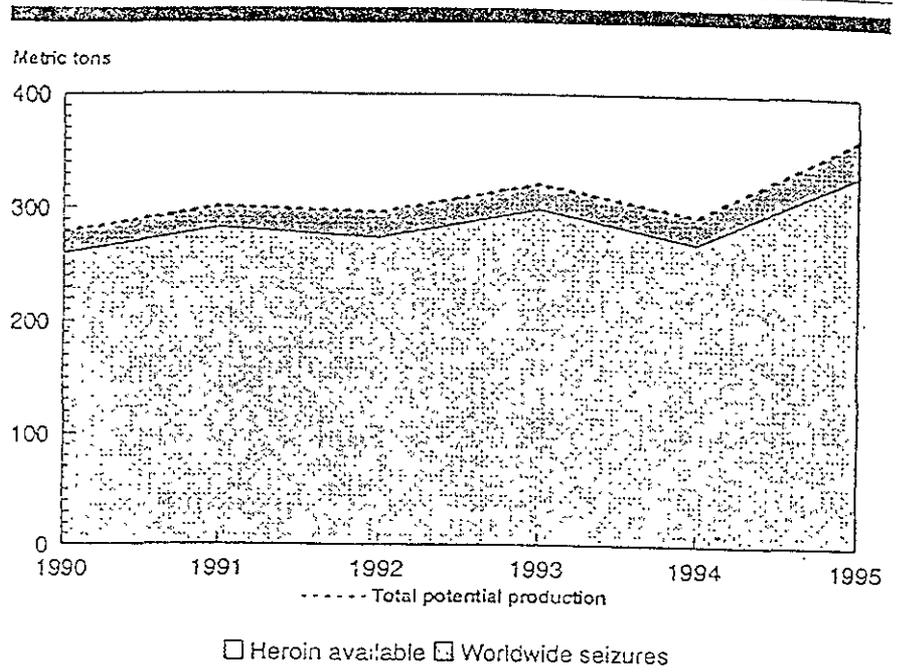
Apéndices

INCSR 1999 World Production Potential
Illicit Drug Net Production 1987-1998
 (metric tons)

Country	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
Opium												
Afghanistan	1,350	1,265	1,230	1,250	950	685	640	570	415	585	750	600
India	-	30	47	77	90	-	-	-	-	-	-	-
Iran	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	300
Pakistan	65	85	75	155	160	140	175	180	165	130	205	205
Total SW Asia	1,415	1,380	1,352	1,482	1,200	825	815	750	580	715	955	1,105
Burma	1,750	2,365	2,560	2,340	2,030	2,575	2,280	2,350	2,255	2,430	1,280	835
China	-	-	-	19	25	-	-	-	-	-	-	-
Laos	140	210	200	180	85	180	230	265	275	380	255	225
Thailand	16	25	30	25	17	42	24	35	40	50	25	24
Total SE Asia	1,906	2,600	2,790	2,564	2,157	2,797	2,534	2,650	2,570	2,860	1,560	1,084
Colombia	61	66	63	65	-	-	-	-	-	-	-	-
Lebanon	-	-	1	1	-	4	-	34	32	45	-	-
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	11	13	12	8	3
Mexico	60	46	54	53	60	49	40	41	62	66	67	50
Vietnam	20	45	25	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Above	141	157	143	119	60	53	40	86	107	123	75	53
Total Opium Gum	3,462	4,137	4,285	4,165	3,417	3,675	3,389	3,486	3,257	3,698	2,590	2,242
Coca Leaf												
Bolivia	52,900	70,100	75,100	85,000	89,800	84,400	80,300	78,000	77,000	78,200	79,500	79,200
Colombia	81,400	63,600	53,800	40,800	35,800	31,700	29,600	30,000	32,100	33,900	27,200	20,500
Peru	95,600	130,200	174,700	183,600	165,300	155,500	223,900	222,700	196,900	186,300	187,700	191,000
Ecuador	-	-	-	-	-	100	100	40	170	270	400	400
Total Coca Leaf	229,900	263,900	303,600	309,400	290,900	271,700	333,900	330,740	306,170	298,670	294,800	291,100
Cannabis												
Mexico	2,300	2,500	3,400	3,650	5,540	6,230	7,795	7,775	19,715	30,200	5,655	5,933
Colombia	4,000	4,133	4,133	4,133	4,138	4,125	1,650	1,650	1,500	2,800	7,775	5,600
Jamaica	-	214	356	206	208	502	263	641	825	190	405	460
Belize	0	0	0	0	0	0	0	49	60	65	120	200
Others	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	1,500
Total Cannabis	9,800	10,347	11,389	11,489	13,386	14,407	13,208	13,615	25,600	36,755	17,455	13,693

Dependencias	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Secretaría de la Reforma Agraria	Secretaría de Salud	Secretaría de Educación Pública	Procuraduría General de la República	Gobiernos de los Estados
<p>Proyectos</p> <p>Educación para la prevención de las adicciones y los delitos contra la salud</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Educar con las autoridades estatales y federales relacionadas con la transportación, acciones tendientes a prevenir el consumo de drogas en el personal de embarcaciones que pongan en riesgo la seguridad del público en general. 		<ul style="list-style-type: none"> - Activar todos los recursos y de capacitación en y para la salud. - Organización para la prevención. - Dar a conocer el SICOPI mediante de seguridad para los consumidores de alimentos para prevenir su consumo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación de la farmaco-dependencia. - Diseñar y promover un programa de prevención y combate a la farmaco-dependencia. - Encuesta nacional del uso de drogas. - Capéitar al legislativo en la materia. - Prevención escolar. - Adopción de los planes de estudio. - Política aduana integral. - Material didáctico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa inmediato de prevención y rehabilitación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incluir en los programas estatales educativos de forma prevenciones contra las adicciones. - Coordinación con autoridades federales para programas de educación para la salud.
<p>Participación comunitaria</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Reasignación de tierras apropiadas a microcréditos. - Conversión productiva y asesoramiento a los campesinos sobre los riesgos de la producción ilícita. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hacer periferico y responsable a la comunidad en la prevención de la farmaco-dependencia y el combate a los delitos contra la salud, así como en la promoción de grupos de autoayuda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Denunciar ante el MP por conductas del personal docente o secretarías de poder de familia, a proveedores de drogas en escuelas. 		<ul style="list-style-type: none"> - Creación de sistema de investigación familiar y comunitaria, proporcionando el desarrollo de los mismos.
<p>Atención a grupos y zonas de alto riesgo</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Estudio de factores de riesgo en grupos y áreas específicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover un manejo más humano del edicto. - Desarrollar medidas y normas de atención integral. - Crear sistemas de manejo de adicciones en los estados. - Inventario de instituciones de rehabilitación. - Diferenciar estrategias de prevención y educación, tratamiento y rehabilitación. - Detección y canalización de adictos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Convulsionar los recursos de la lucha por disminuir el uso de drogas y presionar asociados en algunas de prohibición al comercio. - Detectar la presencia de alumnos farmaco-dependientes. 		<ul style="list-style-type: none"> - Detección de zonas problemáticas de alto riesgo. - Atención a grupos relacionados con la producción y consumo de resplandientes. - Elevar los niveles de bienestar de las comunidades. - Coordinación con instituciones federales.
<p>Tratamiento y rehabilitación para los adictos</p>						<ul style="list-style-type: none"> - Operación de instituciones estatales de prevención y rehabilitación de los adictos. - Coordinación con instituciones federales.
<p>Readaptación de delincuentes</p>			<ul style="list-style-type: none"> - Rehabilitación a internos adictos 			<ul style="list-style-type: none"> - Vigilancia y monitorización de los centros de readaptación social. - Detección y canalización de delincuentes.
<p>Eranización de la producción de estupefacientes</p>			<ul style="list-style-type: none"> - Prevenir riesgos a sustancias para llevar un registro de control de producción, venta y distribución de sustancias psicoactivas, de no imponer acción y exportación. 		<ul style="list-style-type: none"> - Modernización de las sistemas operativos de empujamiento. - Aplicación de tecnologías en la conservación de vegetales en la conservación con SDO (oleografía). - Centro de adiestramiento "El Caracol" (Vishishli). 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación con instituciones federales.
<p>Intercepción del tráfico ilícito de drogas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vigilar y controlar los aeropuertos del país. - Educar los sistemas de comunicación del SENEAM con el sistema integral de intercepción. - Fortalecer la vigilancia en las puertos marítimos. - Fortalecer las inspecciones a los autocaravanas de carga y pasajeros. - Reforzar la vigilancia en las carreteras federales. 				<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer los sistemas de intercepción aérea y terrestre del programa al medio marítimo y terrestre. - Eficacia del sistema integral de intercepción, con la participación de SDH, SEM y SCT. - Desarrollar procesos de intercepción marítima, aérea y terrestre. 	

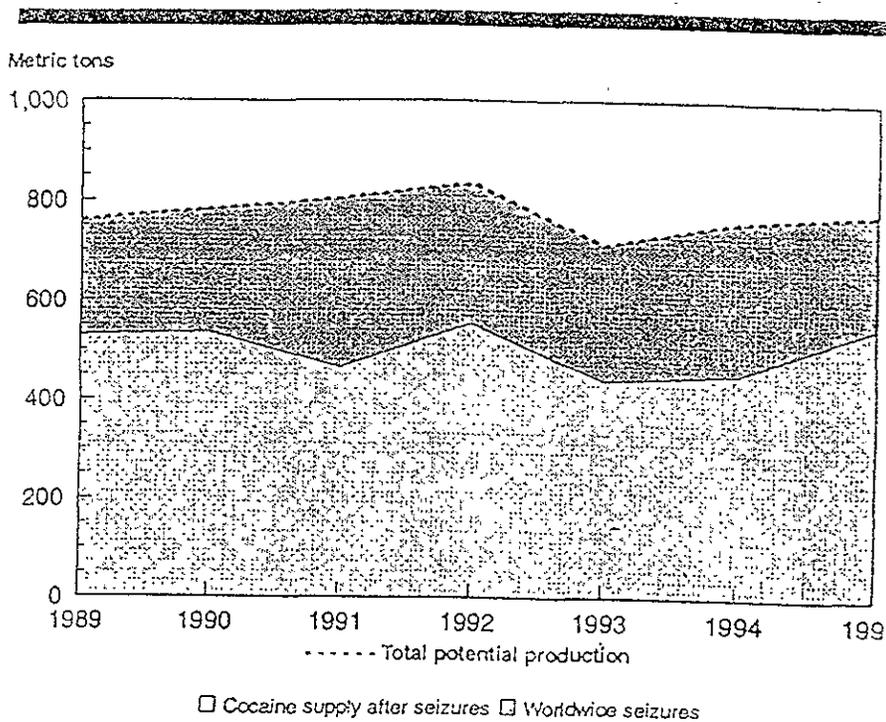
Figure 3: Potential Heroin Production, Seizures, and Availability (1990-95)



Note: Accurate worldwide seizure data is unavailable for 1989.

Source: National Narcotics Intelligence Consumers Committee.

Figure 2: Potential Cocaine Production, Seizures, and Availability (1989-95)



Source: National Narcotics Intelligence Consumers Committee.

Compromisos sectoriales

Dependencias	Secretaría de Gobernación	Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de la Defensa Nacional	Secretaría de Marina	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Proyectos	<ul style="list-style-type: none"> - Acelerar la liberación anticipada a presos de máxima peligrosidad. - Fortalecer la norma unidad y construir centros de alta seguridad. 		<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos en frentes navales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Analizar la tecnología moderna de inteligencia disponible en el mercado exterior. - Adquirir equipo de flote adecuado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar el programa de actualización del nuevo público de los delitos de lavado de dinero en coordinación con la PGR. 	
Sistema de justicia penal	<ul style="list-style-type: none"> - Modernizar los sistemas de información del área de servicios migratorios. 			<ul style="list-style-type: none"> - Investigar los mecanismos adecuados en los centros aduanales para la detección de drogas ilícitas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Información agroalimentaria, disponibilidad de recursos y vía de acceso. - Disponer de paquetes tecnológicos para la conversión de cultivos 	
Investigación y desarrollo tecnológico	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de orientación y capacitación. - Reforzar las actividades de selección y reclutamiento. 		<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar un programa de inteligencia en coordinación con PGR, en etnología y física. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de entrenamiento al personal naval 		<ul style="list-style-type: none"> - Programas de información sobre los negocios del cultivo ilícito y expresiones alternativas que ofrecen los 3 niveles de gobierno.
Formación y profesionalización de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Modernizar los sistemas de información de los Serv. Migr., para cuantificar ingresos y egresos de nacionales y extranjeros. 					
Información y documentación	<ul style="list-style-type: none"> - Promover una mayor coordinación y colaboración con las dependencias responsables de operativos contra el narcotráfico en frentes y temporales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presentar alternativas en programas de acción internacional en coordinación con la P.G.R. para investigar y perseguir los delitos contra la salud. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar con la PGR un programa de inteligencia basado en etnología física para identificar zonas de producción. Interambiar información y colaborar en tareas de reconstrucción, transporte y destrucción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar la Armada de México al sistema integral de intercepción coordinado por la PGR. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer enlace directo entre las aduanas y autoridad fiscal con el centro del plan para el control de drogas. - Coordinar con las autoridades competentes en la investigación del lavado de dinero. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporcionar información sobre pluriactivos - Información al Ministerio Público Federal de zona o frentes sembrados de especies ilícitas
Comunicación social						
Coordinación interinstitucional y con niveles de gobierno		<ul style="list-style-type: none"> - Promover y asegurar la policía exterior de México en materia de control de drogas. - Proyectar hacia el exterior la imagen de México en la materia. - Participar ante organismos internacionales y agencias especializadas en materia de narcotráfico y armamento dependientes y vigilar recintos bilaterales y multilaterales. - Efectuar negociaciones sobre transferencias de material de guerra o armamento para la lucha contra el narcotráfico. 				
Conectividad social						
Cooperación internacional						

Dependencias	Secretaría de Gobernación	Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de la Defensa Nacional	Secretaría de Marina	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos
Proyectos	Educación para la prevención de las adicciones y los delitos contra la salud	Ampliar y actualizar el contenido del libro "El Problema del Narcotráfico. Visión Internacional". Celebrar en 92 un Seminario en copatrocinio con la ONU.	Programa de prevención sobre la farmacoepidemiología y narcotráfico entre personal militar.	Establecer programas especializados de educación para la prevención de la farmacoepidemiología, en el personal de la armada.	Instrumentar un programa de prevención entre el personal de la policía fiscal federal.	Difundir mensajes de educación para la salud y de prevención de la farmacoepidemiología.
Participación comunitaria	Impulsar programas de orientación y capacitación para personal directivo y de operación responsables del flujo migratorio, para detectar movimientos vinculados al narcotráfico.					Promover la participación de productores en la elaboración del narcotráfico y la farmacoepidemiología.
Atención a grupos y zonas de alto riesgo						Determinar zonas de siembra de alta incidencia. Conversión productiva. Información a productores de los riesgos de cultivos ilegales. Apoyo de financiamiento a los programas de desarrollo y proyecto.
Tratamiento y rehabilitación para los adictos	Modernización de los censos. Detección de organizaciones criminales que operan en los censos. Vigilancia del tráfico y consumo de drogas en los reclusos. Sistema de rehabilitación de adictos bajo prisión. Normatividad de los sistemas de prevención y readaptación social. Censos de alta seguridad.					Vigilancia y detección de cultivos ilícitos.
Readaptación de delincuentes						
Erradicación de la producción de estupefacientes			Fomentar la localización de piscas clandestinas y promover su desactivación. Vigilar el espacio aéreo, incorporar el sistema de radar a la PGR.	Intercambio de información especial. Sistema de vigilancia y control del espacio aéreo. Ejecutar operaciones conjuntas de interceptación. Vigilancia y control fronterizo del tráfico de estupefacientes. Localización y destrucción	Modernizar los sistemas de detección en las embarcaciones marítimas. Rediseñar las estrategias de buques y aeronaves.	Recomisar productores vegetales ilícitos.
Intercepción del tráfico ilícito de drogas	Fomentar las actividades de supervisión e inspección que aseguren un combate eficaz en contra del tráfico ilegal de personas.				Control de tráfico de drogas y precursores a través del sistema aduanero	

Dependencias y Proyectos	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Secretaría de la Reforma Agraria	Secretaría de Salud	Secretaría de Educación Pública	Procuraduría General de la República	Gobiernos de los Estados
Sistema de justicia penal			<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar a la Ley General de Salud normas relativas a las sustancias consideradas como estupefacientes y psicotrópicos, incluidas en los convenios y tratados que sean adoptados por México. 		<ul style="list-style-type: none"> - Revisión del marco jurídico del delito y la farmacodependencia. - Revisión de los procesos y sentencias de delitos relacionados con el narcotráfico. - Acciones en la prevención de delitos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio de información y cooperación con la FGR.
Investigación y desarrollo tecnológico			<ul style="list-style-type: none"> - Actualizar el diagnóstico sobre el uso de drogas. - Prevención, atención y evaluación con base en estudios y vigilancia epidemiológica. - Programas y acciones bajo el marco de la investigación científica. - Estudios de factores de riesgo para impulsar la participación comunitaria. 		<ul style="list-style-type: none"> - Plazamiento en las tareas de investigación y profesionalización de los recursos humanos. - Establecer el servicio civil de carrera en el IMIP y la PJE. - Estudio de medidas electrónicas de detención, teleconferencias y audiencias telemáticas, en línea y terrestre. - Modernizar los métodos y procedimientos prácticos y probales. 	
Formación y profesionalización de recursos humanos			<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación especializada en universidades para adicciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar al magistero para formar una actitud de prevención en los educandos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación del centro de experimentación y laboratorio para la erradicación. - Implementación del servicio civil de carrera en la Policía Judicial Federal. - Fortalecimiento del Instituto de la PJE. - Fortalecimiento de la PJE. - Profesionalización del IMPE. - Organización de personal en temas preventivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Intercambio de información y cooperación con la FGR y los gobiernos estatales. - Establecer bancos de información.
Información y documentación			<ul style="list-style-type: none"> - Difundir criterios y diagnósticos para la detección temprana de adicciones y su canalización en sistemas idóneos. 		<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar el centro de información e investigación. 	
Comunicación social			<ul style="list-style-type: none"> - Mantener programas permanentes de información a la comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reproducir los materiales que hasta hoy se han confeccionado, y divulgarlos en toda la República. - Crear y difundir una cultura antitobaca. 	<ul style="list-style-type: none"> - Replicar la política y estrategia en la materia. 	
Coordinación interinstitucional y con niveles de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Efectuar coordinación interinstitucional y con gobiernos estatales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Efectuar coordinación interinstitucional y con gobiernos estatales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar la participación interinstitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Efectuar coordinación interinstitucional y con gobiernos estatales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudiar los canales de cooperación y coordinación con autoridades federales, estatales y municipales. - Concertar las relaciones de cooperación interinstitucional en un nivel nacional, regional y bilateral. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación con las dependencias federales para la ejecución del programa.
Conciliación social			<ul style="list-style-type: none"> - Promover la participación del sector privado en la prevención de las adicciones y rehabilitación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la participación del sector privado en la educación para la prevención. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la participación de las organizaciones sociales en la demanda y atención de problemas para la prevención de delitos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la participación del sector privado en la educación para la prevención.
Cooperación			<ul style="list-style-type: none"> - Participar en foros internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Participar en foros internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Replanteamiento modelo sobre el lavado de dinero (OEA). - Cooperación bilateral sobre el lavado de dinero. - Solicitud de beneficios de información. 	

Procuraduría General de la República

FISCALIA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCION DE DELITOS CONTRA LA SALUD

CREACION

El 30 de abril de 1997 se creó la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud, como órgano técnico, dependiente de la Procuraduría General de la República.

DOMICILIO	ACTIVIDADES
Plaza de la República No.43, Col. Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06030, México Distrito Federal. Teléfono:2-37-18-95	<ul style="list-style-type: none">• Investigar y perseguir los delitos contra la salud y los conexos a éstos, así como ejercer la facultad de atracción para investigar y perseguir delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales contra la salud, de acuerdo con lo previsto en los artículos 8º y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y demás disposiciones aplicables.• Desarrollar y operar sistemas de intercepción aérea, marítima, portuaria y terrestre del tráfico ilícito de narcóticos, en coordinación con otras dependencias y entidades competentes.• Desarrollar y ejecutar programas para erradicar cultivos ilícitos de narcóticos en coordinación con las dependencias y entidades que tengan facultades para ello.• Apoyar y, en su caso, coordinar los programas nacionales, regionales y estatales en materia de control de drogas, así como fungir como Secretario Técnico del Programa Nacional para el Control de Drogas y de los demás que determinen las normas aplicables. <p>Desarrollar y operar sistemas de información sobre actividades de organizaciones dedicadas al narcotráfico en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con las dependencias y entidades competentes</p> <p>Proponer políticas y estrategias de acción para el combate al narcotráfico, tanto en el ámbito nacional como internacional, en coordinación con las dependencias y entidades competentes.</p>

Promover ante las autoridades competentes el establecimiento para el control y fiscalización de actividades relacionadas con el tráfico de drogas.

Establecer y operar un Sistema Estadístico Uniforme de Control de Drogas (SEUCD), así como enlazarse con otros nacionales e internacionales, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, con el fin de analizar la situación y las tendencias del narcotráfico, de la delincuencia organizada vinculada a éste y de la farmacodependencia .

Fortalecer mecanismos de cooperación y coordinación con dependencias y entidades de los tres ámbitos de gobierno, y fomentar la corresponsabilidad interinstitucional en la lucha contra las drogas.

Participar, en coordinación con las autoridades competentes en organismos internacionales especializados en la lucha contra las drogas.

Establecer y operar unidades de la Fiscalía en el territorio nacional.

**Servicios a la Comunidad.
Teléfonos de Denuncia Ciudadana,
Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud.**

2 37 86 44
7 28 88 00
01 800 06 70
00 800 2 28 51 75

Última modificación: 22 Sep/97

Fiscalías :

Table 1. Changes in U.S. - Mexico Counterdrug Cooperation (1995 to Present)

Prior to January 1995	Since January 1995
<p>No extraditions of Mexican citizens to the United States.</p>	<p>One solely Mexican citizen extradited.</p> <p>Two fugitives whom the GOM recognized as its citizens extradited to the United States on drug charges. The fugitives also possessed U.S. citizenship. (Mexican citizenship acquired by marriage).</p> <p>Four Mexican nationals found extraditable by GOM, two on drug charges. Surrender delayed because of appeals or service of Mexican sentence.</p>
<p>No "temporary" extradition of fugitives to the receiving country for trial prior to completion of any sentence in the sending country.</p>	<p>Presidents agree to negotiate a protocol to the U.S./Mexico extradition agreement to permit "temporary" extraditions. Follow-up meeting to discuss draft protocol held in August 1997.</p>
<p>Limited consultations regarding priorities for extradition requests and progress on outstanding requests.</p>	<p>Substantial discussion of extradition priorities, technical questions through the U.S./Mexico Senior Law Enforcement Plenary and the High Level Contact Group.</p>
<p>No legal authority to employ modern law enforcement techniques used by the U.S. and other countries to combat organized crime. Organized Crime Unit, Bilateral Border Task Forces did not exist</p>	<p>Organized Crime law enacted.</p> <p>Organized Crime Unit established.</p> <p>Personnel for Bilateral Border Task Forces identified by GOM</p> <p>Training in the U.S. completed or underway for first vetted task force members.</p>

Table 1. Changes in U.S. - Mexico Counterdrug Cooperation (1995 to Present)

Prior to January 1995	Since January 1995
<p>No extraditions of Mexican citizens to the United States.</p>	<p>One solely Mexican citizen extradited.</p>
<p>No "temporary" extradition of fugitives to the receiving country for trial prior to completion of any sentence in the sending country.</p>	<p>Two fugitives whom the GOM recognized as its citizens extradited to the United States on drug charges. The fugitives also possessed U.S. citizenship. (Mexican citizenship acquired by marriage).</p>
<p>Limited consultations regarding priorities for extradition requests and progress on outstanding requests.</p>	<p>Four Mexican nationals found extraditable by GOM, two on drug charges. Surrender delayed because of appeals or service of Mexican sentence.</p>
<p>No legal authority to employ modern law enforcement techniques used by the U.S. and other countries to combat organized crime. Organized Crime Unit, Bilateral Border Task Forces did not exist</p>	<p>Presidents agree to negotiate a protocol to the U.S./Mexico extradition agreement to permit "temporary" extraditions. Follow-up meeting to discuss draft protocol held in August 1997.</p>
	<p>Substantial discussion of extradition priorities, technical questions through the U.S./Mexico Senior Law Enforcement Plenary and the High Level Contact Group.</p>
	<p>Organized Crime law enacted</p>
	<p>Organized Crime Unit established.</p>
	<p>Personnel for Bilateral Border Task Forces identified by GOM.</p>
	<p>Training in the U.S. completed or underway for first vetted task force members</p>

Money laundering not a crime; only a Fiscal Code violation. No mandatory reporting or record keeping requirements for financial institutions.

Military to military relations virtually non-existent.

Overflight, refuel, and overnight stay for USG ships and aircraft in support of counterdrug missions require 30-day advance request and diplomatic clearance.

"Mexicanization." Mexico would not accept U.S. equipment to assist in counterdrug operations. Mexico strictly limited the number and activities of U.S. law enforcement agents. Capacity for effective action diminished.

Money laundering criminalized, enhancing penalties. Regulations mandating reporting and record keeping adopted and being phased in. Financial Intelligence Unit established. PGR and Hacienda beginning to work more closely together.

Bilateral working group for military issues formed following the visit of Secretary of Defense William Perry, to include cooperation on counterdrug issues.

Training underway or completed for GOM special support units for counterdrug operations, and Mexican Navy counterdrug forces.

Coincidental maritime operations conducted between the U.S. Coast Guard and Mexican Navy. Procedure established for communications link and information sharing.

Standard operating procedures agreed upon for permission to enter into Mexican territory to conclude detection and monitoring missions. Flexible refueling and overnight stay procedures formalized.

48 UH-1H helicopters and a spare parts package delivered from U.S. to Mexico. Additional helicopters authorized for delivery. Will be used for mobility for manual drug eradication and to move troops to support police in operations against dangerous and violent major traffickers.

Additional 12 resident U.S. law enforcement agents approved; consular immunity agreed to for 22 more for Border Task Forces

<p>U.S. and Mexico prepared national drug strategies, coordinated only in limited programmatic ways. U.S. Embassy prepared annual plan on how USG would support Mexico's national strategy, in keeping with U.S. national policy and guidance from Washington.</p>	<p>Counterdrug strategy coordinated at high levels in the U.S. and Mexico. Certification process continues, in addition to High Level Contact Group threat assessment and common strategy development and implementation; Law Enforcement Plenary for cooperation and evaluation.</p>
<p>Corruption widespread, largely unimpeded.</p>	<p>Corruption widespread, major investigations and prosecutions underway. Large number of dismissals. New processes in Mexico for screening personnel.</p>
<p>Drug violence limited to remote areas and between trafficking groups.</p>	<p>Increased drug violence in urban and tourist areas; increased threat to law enforcement officers, reporters, government officials, and bystanders. Increased brutality, torture, killings.</p>
<p>Major traffickers act with impunity, frequently appeared in public.</p>	<p>Major traffickers take extreme measures for their own safety and operational security, engage in more frequent violence against law enforcement and rival traffickers. Many have gone into hiding.</p>

Eradication and Seizures

As indicated in Table 2, Mexico is on pace to match its 1996 eradication campaign which resulted in a record of more than 37,000 hectares of illicit drug crops destroyed. In the first eight months of 1997, Mexico reports eradicating 12,706 hectares of opium poppy and 10,756 hectares of marijuana. Mexico has already seized more cocaine in eight months of 1997 than in all of either 1995 or 1996.

Apéndice VI

Federal Drug Data Sources

In an effort to allocate resources and formulate drug policy, a variety of information sources are utilized to quantify America's drug problem. This chart identifies and links to 25 Federal sources of drug data, while highlighting the frequency of data sets, the sponsoring agencies, target populations and areas of coverage. The sources are either produced or sponsored by 16 different agencies within the Federal Government. This chart will provide an understanding of the research and statistical information available to guide the laws, regulations, and practices that are critical to public policy.

- Prevalence of Use
- Consequences of Drug Use
- Substance Abuse Treatment and Prevention
- Source and Volume of Illegal Drugs
- Law Enforcement
- Processing Drug Offenders
- Institutionalized Offenders and Drugs

Title of Data Set	Sponsoring Agency	Information available	Coverage by		
			Population	Geographic Areas	Frequency/Year Started
Prevalence of Use					
National Household Survey on Drug Abuse (NHSDA)	Substance Abuse and Mental Health Services Administration	Presents prevalence for drug and alcohol by age, sex, and region	Household population age 12 and older	National	Annually Started 1976
National Longitudinal Survey of Youth (NLSY)	National Institute on Drug Abuse	Reports estimates of drug, alcohol, and tobacco use, and attitudes toward drugs of abuse among American youths	6 th , 8 th , 10 th , and 12 th graders and young adults age 19	National	Annually Started 1972
Worldwide Survey of Substance Use and Health: Military Personnel	U.S. Department of Defense	Measures substance use and health behaviors among military personnel	Active-duty military personnel in the Army, Navy, Marines, and Air Force	U.S. military bases world-wide	Every two to four years Started 1980
Hispanic Health and Substance Examination Survey (HHSES)	National Institute on Drug Abuse	Assesses health status and drug and alcohol use of Hispanic Americans	Hispanic household members age 12 to 74	National	1988 to 1994 (last survey was in 1994) Started 1988
National Longitudinal Survey of Youth	U.S. Department of Labor	Tracks employment, vocational achievement, family composition and alcohol and drug use	Individuals age 14 to 22	National	Annually Started 1979

National Youth Surveys *NOT CURRENTLY ONLINE	National Institute of Mental Health and the National Institute of Drug Abuse	Assesses family, peer, and other influences on delinquent behaviors and substance abuse	Youths and one parent	National	Annually Started 1976
Community Epidemiology Work Group (CEWG)	National Institute on Drug Abuse	Provides early warning and epidemiology of drug use patterns, trends, and consequences, including risk factors and stages of use	Data gathered from public health agencies, medical and treatment facilities, criminal justice and correctional offices, law enforcement agencies, and other sources unique to local areas	Local, multijurisdictional	Scmi-annually Started 1976
Arrestee Drug Abuse Monitoring Program (ADAMP) (*Formerly Drug Use Forecasting (DUF)) DUF ended 1996	National Institute of Justice	Monitors the extent of drug use among arrestees by demographic characteristics, charge at arrest, treatment history, and socioeconomic characteristics	Adult arrestees and juvenile detainees	Local, Multi-jurisdictional	Annually Started 1997 (DUF 1986 to 1996)

Consequences of Drug Use

The Economic Costs of Alcohol and Drug Abuse in the United States	National Institute on Drug Abuse and the Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism	Estimates costs for health care, lost productivity, and criminal justice costs due to drug and alcohol abuse	N/A	National	Initial study Started 1992
National Maternal and Infant Health Survey follow up survey 1991	Center for Disease Control and Prevention and the National Center on Alcohol Abuse and Alcoholism	Monitors maternal nutrition and substance abuse as well as infant health	Mothers and their infants	National	1988 and 1991 Started 1988
Youth Risk Behavior Survey National Longitudinal Survey	Division of Population and Family Planning	Monitors priority health-risk behaviors which contribute to the leading causes of mortality and disability among youths and adults	School aged youth grades 9 through 12	National	Every two years Started 1990
Drug Abuse Warning Network (DAWN) continued	Substance Abuse and Mental Health Services Administration	Monitors drug abuse patterns and trends and assesses the health hazards associated with drug abuse by involvement of drugs in deaths and emergency department episodes	Drug related deaths and emergency department episodes	Multi-jurisdictional	Annually Started 1972

Substance Abuse Treatment and Prevention

National Drug and Alcoholism Treatment Utilization Survey (NATATS) (view under REPORTS)	National Institute on Drug Abuse and the National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism	Identifies and describes drug abuse and alcoholism treatment facilities, characteristics of programs, and funding	Alcohol and/or drug treatment programs and facilities	National	Annually from 1980 to 1993 (last survey was in 1993) Started 1980
Census of State and Federal Correctional Facilities	Bureau of Justice Statistics	Describes state-operated confinement and community-based facilities including the number of inmates or residents in counseling for drug dependency	State correctional facility inmates	National	Every five to seven years Started 1974
Services Research Outcomes Study (SROS)	Substance Abuse and Mental Health Services Administration and the Department of Health and Human Services	Presents treatment outcomes of persons completing substance abuse treatment programs	Drug abusers discharged from drug abuse treatment facilities	National	One time study Started 1995

Source and Volume of Illegal Drugs

Department of Commerce Strategic Research (DSCR) 1977	U.S. Department of State	Provides production estimates for a variety of illicit drugs by source country		International	Annually
National Narcotics Intelligence Consumer Committee (NNICC)	Drug Enforcement Administration and multiple federal agencies	Collects, analyzes, and disseminates strategic national/international intelligence on the availability of drugs from selected source countries and the supply of illicit drugs to the United States		International	Annually Started 1978
Drug Check	Office of National Drug Control Policy	Describes current trends in illicit drug use and drug markets based on nationwide interviews conducted with ethnographers and epidemiologists, law enforcement officials, and drug treatment providers	Ethnographers, epidemiologists, law enforcement officials, and drug treatment providers	Multi-jurisdictional	Quarterly until 1994, currently bi-annually Started 1992

Law Enforcement

United Crime Reports Crime in the United States (UCR)	Federal Bureau of Investigation	Presents data on the number of offenses, including drug related offenses known to the police, arrests, and clearances	Ninety-eight percent of the total population	Local, state, national	Monthly Started 1970
---	---	---	--	------------------------	-----------------------------

System to Retrieve Information from Drug Evidence (STRIDE) *NOT CURRENTLY ONLINE	Drug Enforcement Administration	Analyzes drugs bought or seized by DEA and several states and local agencies	Substances seized or bought by DEA	National	Ongoing Started 1971
---	---------------------------------	--	------------------------------------	----------	-------------------------

Law Enforcement Management and Administrative Statistics (LEMAS)	Department of Justice Statistics	Provides national data on the management and administration of law enforcement agencies including the existence of laboratory testing facilities, drug enforcement units, and drug education units	Law enforcement agencies	National	Periodically Started 1987
--	----------------------------------	--	--------------------------	----------	------------------------------

Processing Drug Offenders

National Corrections Reporting Program (NCRP)	Department of Justice Statistics	Tracks prisoners entering and leaving custody or supervision whose most serious offense was drug trafficking or possession	Prison and parole admissions and releases	Multi-jurisdictional, Federal and State	Annually Started 1983
---	----------------------------------	--	---	---	--------------------------

Juvenile Court Statistics	Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention	Describes the cases and juveniles processed for drug related delinquency by the juvenile courts in the United States	Cases disposed of by juvenile courts	National	Annually Started 1929
---------------------------	---	--	--------------------------------------	----------	--------------------------

Institutionalized Offenders and Drugs

Survey of Inmates and Jail Inmates	Department of Justice Statistics	Describes the characteristics of inmates in local jails by drug and alcohol use, criminal history, current offense, health care, and socioeconomic status	Jail inmates	National	Every five to six years Started 1972
------------------------------------	----------------------------------	---	--------------	----------	---

Survey of Inmates in State Correctional Facilities	Department of Justice Statistics	Describes the characteristics of inmates in state correctional facilities by drug and alcohol use, criminal history, current offense, health care, and socioeconomic status	State prison inmates	National	Every five to seven years Started 1974
--	----------------------------------	---	----------------------	----------	---

Juvenile Facilities and Residents	Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention	Monitors juvenile custody facilities and residents with drug related offenses	Private and public juvenile custody facilities	National	Annually Started 1988
-----------------------------------	---	---	--	----------	--------------------------

Updated 11/06/98

Return to: drugpolicy@whitehouse.gov

MEXICO

MEXICO

1997

VOLUMENES ASEGURADOS DE DROGAS

106

DROGA	VOLUMENES REPORTADOS				TOTAL	
	ENE-MAR	ABR-JUN	JUL-SEP	OCT-DIC		
COCAINA						
CLORHIDRATO	Kg	8,055.59	15,831.54	6,182.26	4,890.31	34,949.71
CRACK	Kg	3.00	-	0.00	0.00	3.01
DETTRITUS HOJA	Kg	-	-	-	-	-
HOJAS	Kg	-	-	-	-	-
PASTABASE	Kg	-	-	-	-	-
PLANTAS	U	-	-	-	-	-
BAZUCO	Kg	-	-	-	-	-
MARGUANA						
CIGARROS	U	-	-	-	-	-
HOJAS	Kg	314,309.50	198,892.17	141,263.67	384,005.07	1,038,470.41
PLANTAS	U	-	-	-	-	-
SEMILLAS	Kg	772.31	814.30	543.72	1,838.05	3,998.38
TACOS	U	-	-	-	-	-
HASHIS	Kg	0.11	0.00	0.00	115.04	115.15
HASHIS LIQUIDO	L	-	-	-	-	-
HECTAREAS ERRADICADAS	Ha	3,931.01	2,994.08	9,661.10	7,049.88	23,576.07
PLANTIOS DESTRUIDOS	U	42,999	36,298	121,477	91,869	292,643
OPIACEOS						
HEROINA	Kg	28.80	27.10	31.06	28.15	114.90
MORFINA	Kg	-	1.04	0.03	1.00	2.07
GOMA DE OPIO	Kg	30.09	72.26	45.38	165.08	342.81
PLANTAS	U	-	-	-	-	-
SEMILLAS	Kg	131.53	96.92	64.97	293.86	587.28
HECTAREAS ERRADICADAS	Ha	6,888.00	5,004.80	1,781.95	4,057.68	17,732.23
PLANTIOS DESTRUIDOS	U	73,660	54,138	19,001	46,146	192,945
OTRAS DROGAS						
LSD	U	-	-	-	-	-
MEFANFETAMINAS	Kg	18.08	0.55	15.46	1.79	36.88
ANFETAMINAS	Kg	-	-	-	-	-
MDMA (EXTASIS)	U	-	-	-	-	-
OTRAS SUSTANCIAS	Kg	-	-	-	-	-
FENCICLIDINA	Kg	-	-	-	-	-
PSICOTROPICOS	U	20,416	47,922	6,047	42,719	117,104

ANUARIO

MEXICO
1997
DETENIDOS Y ASEGURAMIENTOS DE BIENES

DETENIDOS Y ASEGURAMIENTOS DE BIENES	ENR-MAR	VOLUMENES REPORTADOS			TOTAL	
		ABR-JUN	JUL-SEP	OCT-DEC		
DETENIDOS	2,713	2,625	2,469	2,935	10,742	
VEHICULOS	943	736	686	910	3,275	
EMBARCACIONES	33	36	26	40	135	
AERONAVES	10	8	6	10	34	
PISTAS DESTRUIDAS	198	342	170	150	860	
ARMAS	564	313	405	896	1,948	
MUNICIONES	28,627	32,515	6,975	9,566	73,013	
GRANADAS	-	-	-	-	-	
DINAMITA	-	-	-	-	-	
LABORATORIOS	2	1	2	3	8	
INMUEBLES	-	-	-	-	-	
POZAS DE MACERACION	-	-	-	-	-	
PLANTAS ELECTRICAS	-	-	-	-	-	
PRENSAS	48	53	29	72	203	
BALANZAS	66	43	42	66	222	
EQUIPO DE COMUNICACION	34	501	63	38	636	
MOTORES	-	-	-	-	-	
DIESEL	LT	-	-	-	-	
JET FUEL	LT	4,100.00	260.00	365.00	62.00	4,835.00
QUEROSENO	LT	-	-	-	-	-
GASOLINA	LT	1,080.00	1,400.00	390.00	4,494.00	7,324.00
MONEDA	US\$	18,898.50	6,452.85	2,565,343.63	612,707.00	3,203,402.03
MONEDA DEL PAIS		116,720.00	309,130.00	359,670.00	541,670.00	1,326,190.00
OTRAS MONEDAS		-	-	-	-	-

ANUARIO

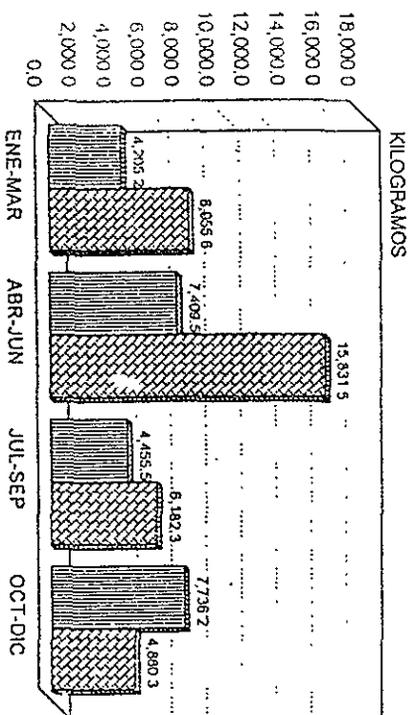
MEXICO
1997
PRECURSORES Y SUSTANCIAS QUIMICAS

PRECURSORES Y SUSTANCIAS QUIMICAS	VOLUMENES REPORTADOS				TOTAL
	ENE-MAR	ABR-JUN	JUL-SEP	OCT-DIC	
ACETATO DE BUTILO	Lt	-	-	-	-
ACETATO DE ETILO/ETANOAT	Lt	-	-	-	-
ACETONA	Lt	-	-	-	-
ACIDO CLORHIDRICO	Lt	-	-	-	-
ACIDO SULFURICO	Lt	-	-	-	-
ALCOHOL	Lt	-	-	-	-
ALCOHOL ISOPROPILICO	Lt	-	-	-	-
ALCOHOL METILICO /METAN	Lt	-	-	-	-
AMONIACO	Lt	-	-	-	-
BICARBONATO DE SODIO	Kg	-	-	-	-
BUTANOL Y ETANOL	Lt	-	-	-	-
CAL	Kg	-	-	-	-
CARBONATO DE SODIO	Kg	-	-	-	-
CARBONATO LIVIANO	Kg	-	-	-	-
CEMENTO	Kg	-	-	-	-
CLOROFORMO	Lt	-	-	-	-
DISOLVENTE ALIFATICO	Lt	-	-	-	-
EFEDRINA	Kg	175 74	30 36	278 67	123 32
ETER	Lt	-	-	-	-
HEXANO	Lt	-	-	-	-
HIDROXIDO DE SODIO	Kg	-	-	-	-
METIL ETIL CETONA (M.E.C.)	Lt	-	-	-	-
PERMANGANATO DE POTASI	Kg	-	-	-	-
PSEUDO-EFEDRINA	Kg	-	-	-	-
SAL	Kg	-	-	-	-
SULFATO DE SODIO	Kg	-	-	-	-
THINER	Lt	-	-	-	-
					008 08

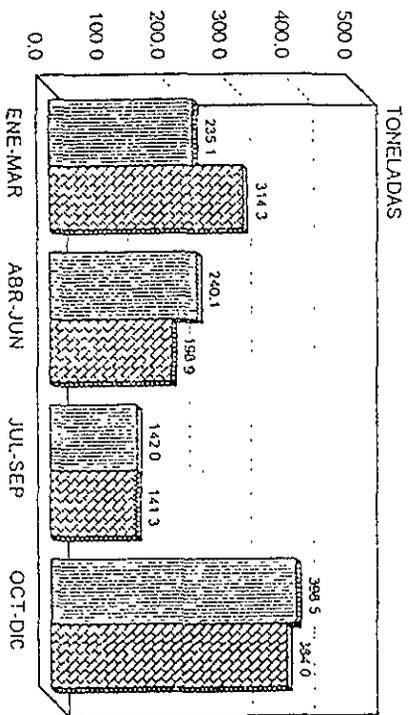
ENERO

MEXICO 1997

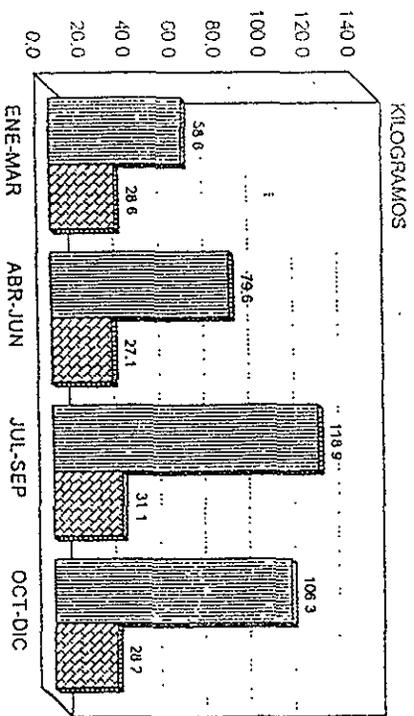
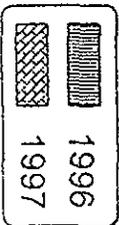
CLORHIDRATO DE COCAINA



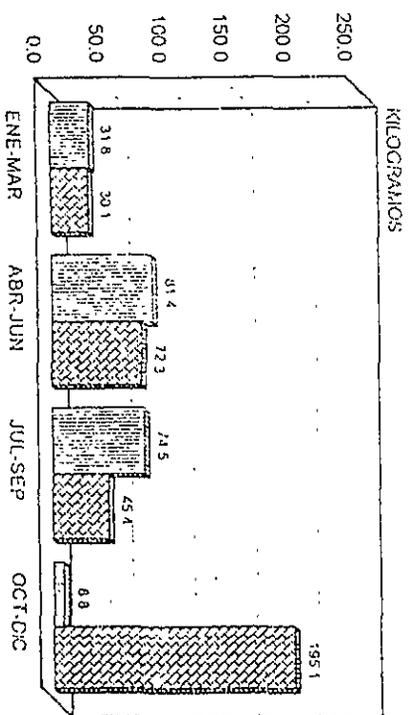
HOJAS DE MARIGUANA



HEROINA

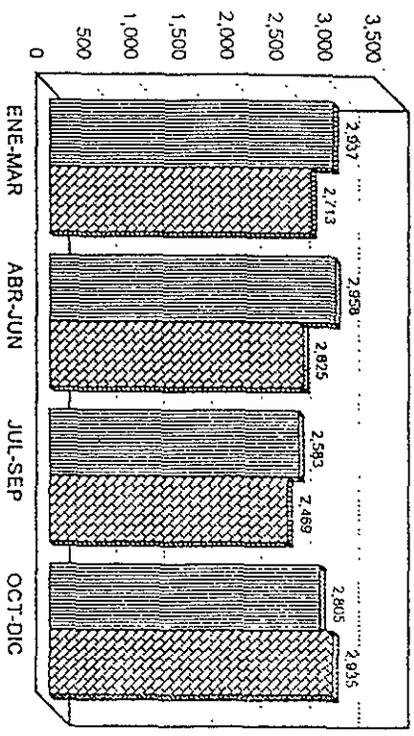


GOMA DE OPIO

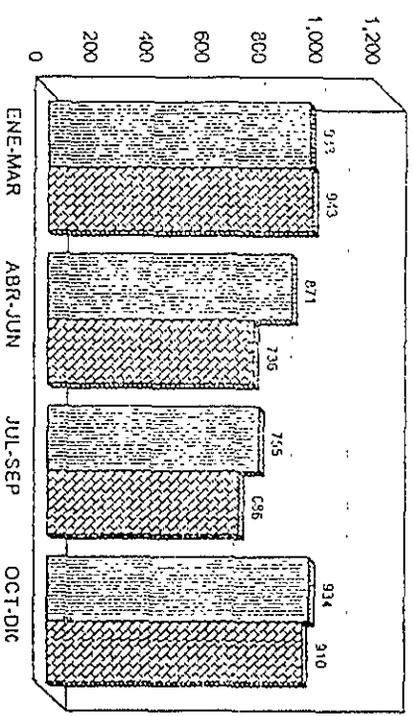


MEXICO 1997

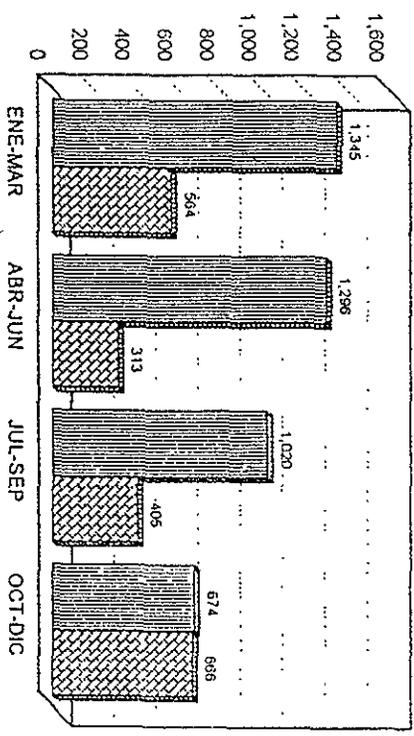
DETENIDOS



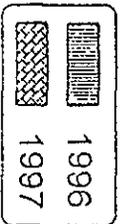
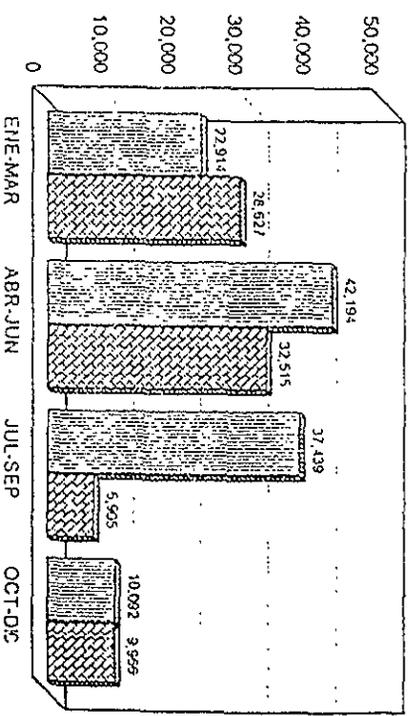
VEHICULOS



ARMAS



MUNICIONES

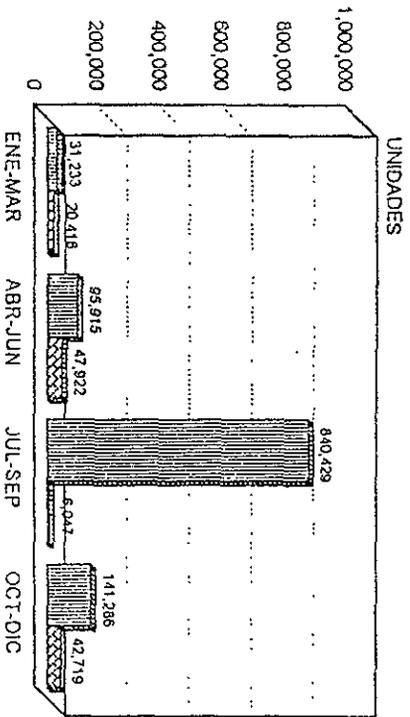


FUENTE: SISTEMA HEMISFERICO DE INFORMACION ESTADISTICA (SHE)/HONLEA

MEXICO

1997

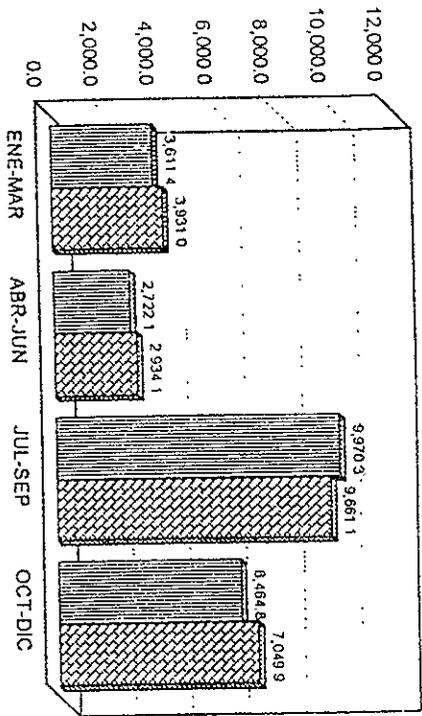
PSICOTROPICOS



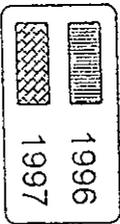
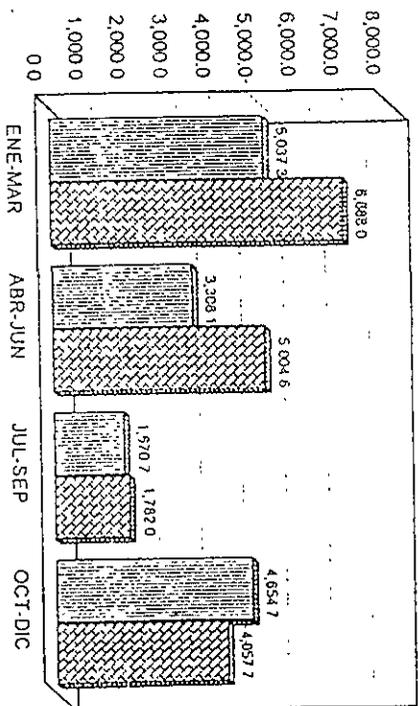
MEXICO

1997

HECTAREAS ERRADICADAS DE MARIQUANA



HECTAREAS ERRADICADAS DE AMAPOLA



ESTADOS UNIDOS

1997

VOLUMENES ASEGURADOS DE DROGAS

76

DROGA	VOLUMENES REPORTADOS				TOTAL	ANUARIO
	ENE-MAR	ABR-JUN	JUL-SEP	OCT-DIC		
COCAINA						
CLORHIDRATO	Kg	9,694.25	9,694.25	9,694.25	9,694.25	38,777.00
CRACK	Kg	-	-	-	-	-
DETRITUS HOJA	Kg	-	-	-	-	-
HOJAS	Kg	-	-	-	-	-
PASTABASE	Kg	-	-	-	-	-
PLANTAS	Uf	-	-	-	-	-
BAZUCO	Kg	-	-	-	-	-
MARIGUANA						
CIGARROS	Uf	-	-	-	-	-
HOJAS	Kg	53,092.00	53,092.00	53,092.00	53,092.00	212,368.00
PLANTAS	Uf	60,298.173	60,298.173	60,298.171	60,298.170	241,192.687
SEMILLAS	Kg	-	-	-	-	-
TACOS	Uf	-	-	-	-	-
HASHIS	Kg	-	-	-	-	-
HASHIS LIQUIDO	Lt	-	-	-	-	-
HECTAREAS ERRADICADAS	Ha	-	-	-	-	-
PLANTIOS DESTRUIDOS	Uf	-	-	-	-	-
OPiaceos						
HERONINA	Kg	84.25	84.25	84.25	84.25	337.00
MORFINA	Kg	-	-	-	-	-
GOMA DE OPIO	Kg	-	-	-	-	-
PLANTAS	Uf	-	-	-	-	-
SEMILLAS	Kg	-	-	-	-	-
HECTAREAS ERRADICADAS	Ha	-	-	-	-	-
PLANTIOS DESTRUIDOS	Uf	-	-	-	-	-
OTRAS DROGAS						
LSD	Uf	-	-	-	-	-
METANFETAMINAS	Kg	255.25	255.25	255.25	255.25	1,021.00
ANFETAMINAS	Kg	-	-	-	-	-
MDMA (EXTASIS)	Uf	-	-	-	-	-
OTRAS SUSTANCIAS	Kg	-	-	-	-	-
FENCICLIDINA	Kg	-	-	-	-	-
PSICOTROPICOS	Uf	-	-	-	-	-

ESTADOS UNIDOS

1997

DETENIDOS Y ASEGURAMIENTOS DE BIENES

DETENIDOS Y ASEGURAMIENTOS DE BIENES	VOLÚMENES REPORTADOS					TOTAL
	ENERO	ABRIL	JULIO	OCTUBRE	ANUARIO	
DETENIDOS	4 289	4 289	4 286	4 286	17 070	
VEHICULOS	-	-	-	-	-	
EMBARCACIONES	-	-	-	-	-	
AERONAVES	-	-	-	-	-	
PISTAS DESTRUIDAS	-	-	-	-	-	
ARMAS	1 179	1 179	1 179	1 176	4 713	
MUNICIONES	-	-	-	-	-	
GRANADAS	-	-	-	-	-	
DINAMITA	-	-	-	-	-	
LABORATORIOS	324	322	321	321	1 288	
INMUEBLES	-	-	-	-	-	
POZAS DE MACERACION	-	-	-	-	-	
PLANTAS ELECTRICAS	-	-	-	-	-	
PRESNAS	-	-	-	-	-	
BALANZAS	-	-	-	-	-	
EQUIPO DE COMUNICACION	-	-	-	-	-	
MOTORES	-	-	-	-	-	
DIESEL	LT	-	-	-	-	
JET FUEL	LT	-	-	-	-	
QUEROSENO	LT	-	-	-	-	
GASOLINA	LT	-	-	-	-	
MONEDA	US\$	9 890 541 Z\$	9 890 541 Z\$	9 890 541 Z\$	5 880 541 Z\$	33 572 105 00
MONEDA DEL PAIS	-	-	-	-	-	
OTRAS MONEDAS	-	-	-	-	-	

FUENTE: Sistema Hemisférico de Información Estadística / HONLEA.

ESTADOS UNIDOS

1997

PRECURSORES Y SUSTANCIAS QUIMICAS

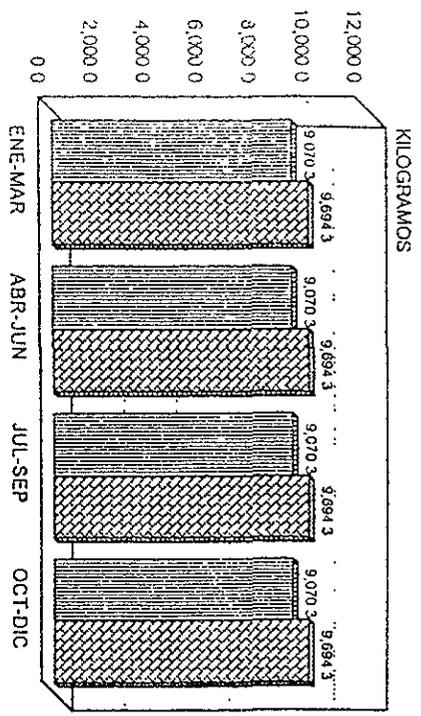
ANUARIO

PRECURSORES Y SUSTANCIAS QUIMICAS	VOLIMENES REPORTADOS					TOTAL
	ENERO	ABRIL	Jul-SEP	OCT-DIC		
ACETATO DE BUTILO	Lt	-	-	-	-	-
ACETATO DE ETILOETANOAT	Lt	-	-	-	-	-
ACETONA	Lt	-	-	-	-	-
ACIDO CLORHIDRICO	Lt	-	-	-	-	-
ACIDO SULFURICO	Lt	-	-	-	-	-
ALCOHOL	Lt	-	-	-	-	-
ALCOHOL ISOPROPILICO	Lt	-	-	-	-	-
ALCOHOL METILICO / METAN	Lt	-	-	-	-	-
AMONIAO	Lt	-	-	-	-	-
BICARBONATO DE SODIO	Kg	-	-	-	-	-
BUTANOL Y ETANOL	Lt	-	-	-	-	-
CAL	Kg	-	-	-	-	-
CARBONATO DE SODIO	Kg	-	-	-	-	-
CARBONATO LIVIANO	Kg	-	-	-	-	-
CEMENTO	Kg	-	-	-	-	-
CLOROFORMO	Lt	-	-	-	-	-
DISOLVENTE ALFATICO	Lt	-	-	-	-	-
EFEDRINA	Kg	-	-	-	-	-
ETER	Lt	-	-	-	-	-
HEXANO	Lt	-	-	-	-	-
HIDROXIDO DE SODIO	Kg	-	-	-	-	-
METIL ETIL CETONA (M.E.C.)	Lt	-	-	-	-	-
PERMANGANATO DE POTASI	Kg	-	-	-	-	-
PSEUDO-EFEDRINA	Kg	-	-	-	-	-
SAL	Kg	-	-	-	-	-
SULFATO DE SODIO	Kg	-	-	-	-	-
THINER	Lt	-	-	-	-	-

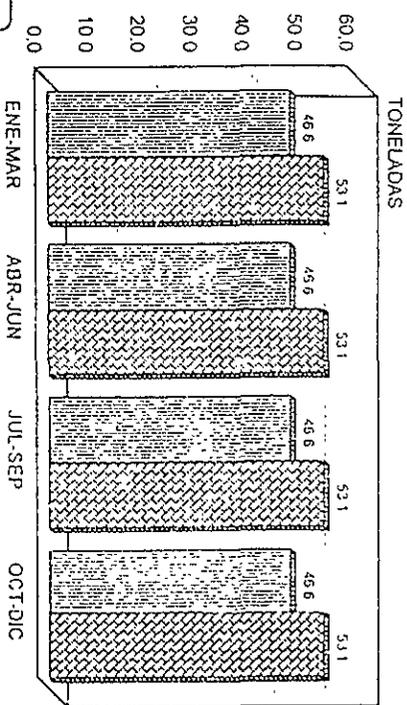
FUENTE: Sistema Hemisférico de Información Estadística / HONILEA.

ESTADOS UNIDOS 1997

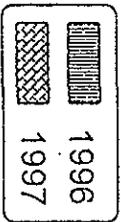
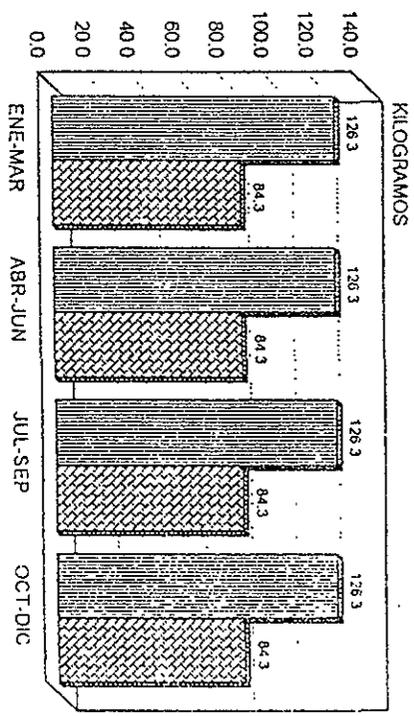
CLORHIDRATO DE COCAINA



HOJAS DE MARIGUANA



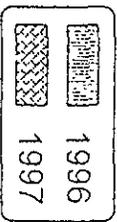
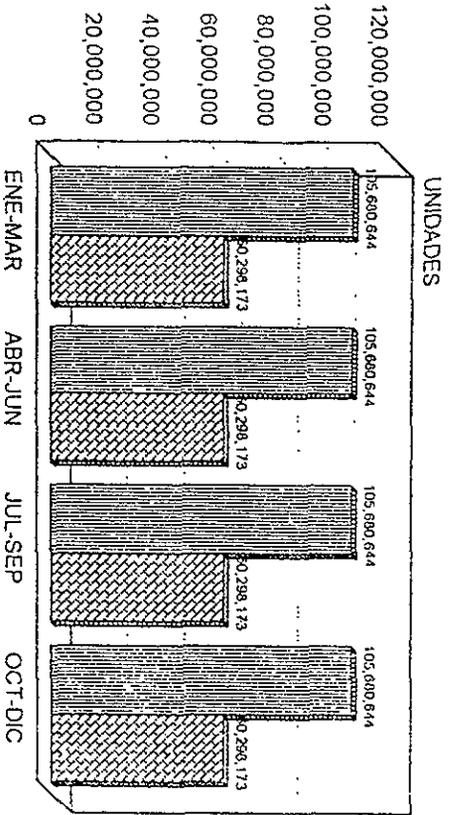
HEROINA



ESTADOS UNIDOS

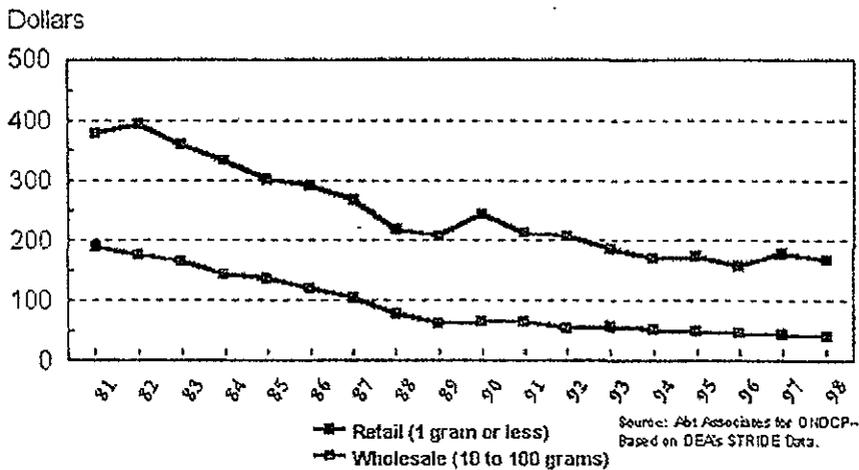
1997

PLANTAS DE MARIGUANA



The price of a pure gram of cocaine fell dramatically between 1981 and 1998

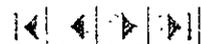
(Price per Pure Gram)



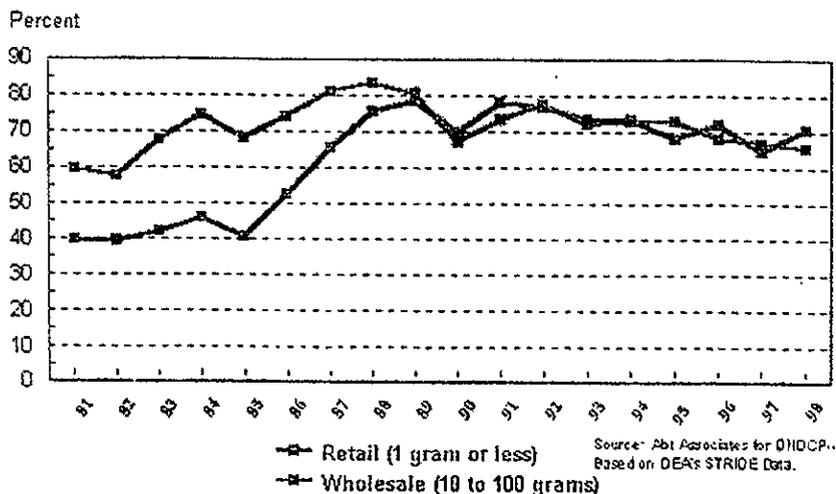
[Back to Presentations](#)

[Search](#) | [Fast Find](#) | [Contact ONDCP](#) | [Related Links](#)

[Home](#) | [About ONDCP](#) | [What's New](#) | [Prevention & Education](#) | [Treatment Science & Medicine](#) | [Enforcement](#) | [Drug Facts & Figures](#) | [National Drug Control Policy News & Public Affairs](#) | [Kids and Teens](#)



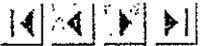
The average purity of cocaine has been fairly stable for the past ten years



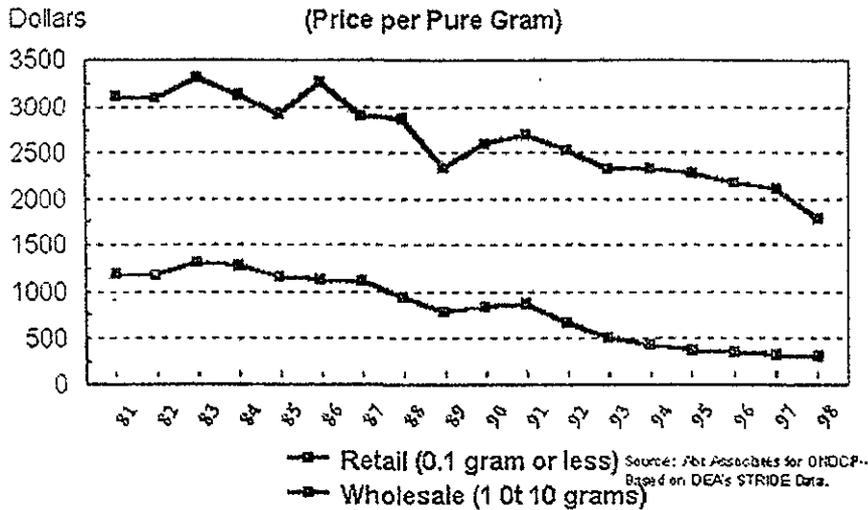
[Back to Presentations](#)

[Search](#) | [Fast Find](#) | [Contact ONDCP](#) | [Related Links](#)

[Home](#) | [About ONDCP](#) | [What's New](#) | [Prevention & Education](#) | [Treatment Science & Medicine](#) | [Enforcement](#) | [Drug Facts & Figures](#) | [National Drug Control Policy News & Public Affairs](#) | [Kids and Teens](#)



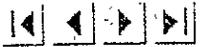
The average price for a pure gram of heroin also fell dramatically from 1981 to 1998 -- the profit margin for the dealer is higher than for cocaine



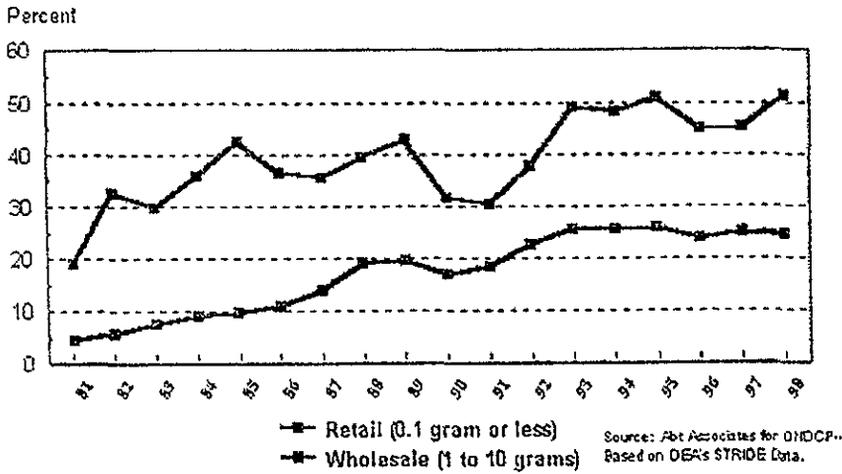
[Back to Presentations](#)

[Search](#) | [Fast Find](#) | [Contact ONDCP](#) | [Related Links](#)

[Home](#) | [About ONDCP](#) | [What's New](#) | [Prevention & Education](#) | [Treatment Science & Medicine](#) | [Enforcement](#) | [Drug Facts & Figures](#) | [National Drug Control Policy News & Public Affairs](#) | [Kids and Teens](#)



The average purity of heroin is substantially higher now than it was in 1981



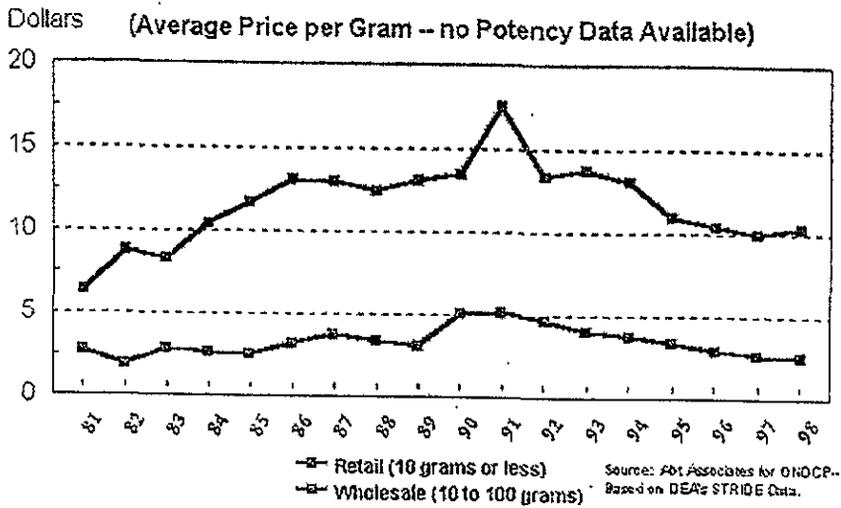
[Back to Presentations](#)

[Search](#) | [Fast Find](#) | [Contact ONDCP](#) | [Related Links](#)

[Home](#) | [About ONDCP](#) | [What's New](#) | [Prevention & Education](#) | [Treatment Science & Medicine](#) | [Enforcement](#) | [Drug Facts & Figures](#) | [National Drug Control Policy News & Public Affairs](#) | [Kids and Teens](#)



The average price for marijuana at the wholesale level is falling, but the profit for the dealer is increasing



[Back to Presentations](#)

[Search](#) | [Fast Find](#) | [Contact ONDCP](#) | [Related Links](#)

[Home](#) | [About ONDCP](#) | [What's New](#) | [Prevention & Education](#) | [Treatment Science & Medicine](#) | [Enforcement](#) | [Drug Facts & Figures](#) | [National Drug Control Policy News & Public Affairs](#) | [Kids and Teens](#)