

EL COLEGIO DE MEXICO
Centro de Estudios Internacionales

NARCOTRAFICO Y RELACION BILATERAL
MEXICO-ESTADOS UNIDOS: 1985-1992

Tesis que, para optar por el título de licenciado en

Relaciones Internacionales, presenta:

José Antonio Polo Oteyza

México, D. F., abril de 1995

Narcotráfico y Relación Bilateral México-Estados Unidos:
1985-1992

José Antonio Polo

I. Introducción.

II. Naturaleza del narcotráfico y parámetros a la relación México-Estados Unidos.

A. Algunas características relevantes del narcotráfico.

B. Interdependencia y asimetría: parámetros a una relación bilateral.

III. Las drogas en México.

A. Magnitud del problema.

1. Qué, cuánto y dónde.

2. Consumo.

B. La política mexicana antidrogas.

1. Organización gubernamental.

2. La posición mexicana frente a las drogas en el ámbito internacional.

3. Logros y costos.

IV. Las drogas en los Estados Unidos.

A. Magnitud del problema.

1. Cuánto.

2. El consumo.

B. Las políticas estadounidenses de control de drogas.

1. Organización gubernamental.

2. Intensidad, énfasis y momentos clave.

a. Intensidad.

b. Énfasis represivo.

c. Énfasis externo.

d. Momentos clave.

3. Logros y costos.

V. Narcotráfico y relación bilateral México-Estados Unidos, 1985-1992.

A. La importancia recurrente de México en la oferta de drogas al mercado estadounidense.

B. Puntos de acercamiento: política hacia Estados Unidos y discurso político; instrumentos de cooperación.

1. Política hacia Estados Unidos y discurso político.

2. Instrumentos de cooperación.

C. Puntos de desacuerdo: factores conceptuales e institucionales.

1. Distintas perspectivas (consumo y seguridad; seguridad y soberanía), distorsiones (comercio, migración y drogas) y el papel de la prensa estadounidense.

2. Factores institucionales: la "ayuda", el proceso de "certificación", la DEA.

a. La "ayuda".

b. La "certificación".

c. La DEA.

D. El caso Camarena/Alvarez Macháin.

1. Una cronología.

2. Una interpretación.

VI. Conclusiones.

Notas.

Bibliografía.

I. Introducción.

El término "narcotráfico" lleva implícita una definición parcial de un fenómeno más amplio, relegando al consumo de drogas ilegales a la categoría de efecto que resulta de la producción y tráfico de las mismas. La presente tesis, por su parte, supone que, en lo que se ha dado en llamar "narcotráfico", confluyen producción, tráfico y consumo, y que éstos son eslabones interdependientes, es decir, causas y efectos en una misma cadena. Sin embargo, el término es ya un convencionalismo que se utiliza independientemente de que se comparta o no el énfasis que supone. Esta aclaración de terminología es sólo una muestra de las distintas interpretaciones que surgen alrededor de un fenómeno tan complejo y tan polémico.

El desbordamiento del narcotráfico en los últimos 30 años lo ha colocado como un tema de preocupación internacional de primera importancia. En el caso de la relación bilateral México-Estados Unidos, el tema ha cobrado una indiscutible relevancia; producto, primero, de su posición en la agenda política de los gobiernos estadounidenses y, posteriormente, de su creciente importancia relativa para México, sobre todo a partir de la violencia asociada al fenómeno desde fines de los años ochenta, y exacerbada durante el inicio de la década de los noventa. Así, aunque la producción, el tráfico y el

consumo de drogas son problemas serios en ambos países, en los Estados Unidos el aspecto más grave es el del consumo. En cambio, en el caso mexicano han predominado las consecuencias derivadas de corrupción y violencia a partir de la producción y tránsito de drogas prohibidas dirigidas hacia los Estados Unidos.

Al existir un interés compartido por combatir al narcotráfico debido a la descomposición social que refleja y produce, las respectivas políticas nacionales antinarcóticos responden a las preocupaciones específicas de cada gobierno. En el caso de los Estados Unidos, prevalece un sentido de urgencia y de frustración que México no tiene, necesariamente, por qué compartir; en última instancia, es más fácil abordar el aspecto policíaco del problema que los sociales y culturales que subyacen a un consumo tan desmedido como el que prevalece al norte de la frontera mexicana. Pero, además de sus niveles de consumo de drogas, el caso de los Estados Unidos es muy especial por otro motivo: el ostensible desprecio hacia otras soberanías nacionales al pretender aplicar, fuera de su territorio, leyes internas. De estas dos consideraciones fundamentales derivan, en muy buena medida, las divergencias de perspectiva que, con respecto al narcotráfico, existen y existirán entre México y los Estados Unidos.

La presente tesis cubre el período 1985-1992, es decir, los últimos cuatro años del período presidencial de Miguel de la

Madrid y los primeros cuatro del de Carlos Salinas de Gortari. Con el asesinato en México de un agente de la DEA, Enrique Camarena, comienza en 1985 un período particularmente tenso y difícil en la relación bilateral. Es a partir de entonces cuando se recrudecen, como nunca antes, las presiones al gobierno mexicano por parte de diversos sectores del gobierno y la sociedad estadounidenses. También desde entonces, el narcotráfico surge en México como tema de seria preocupación del gobierno y la sociedad en su conjunto. Sería poco después, en 1986, cuando el gobierno y el Congreso de los Estados Unidos promoverían una nueva ley, por demás perniciosa para la relación bilateral: la "certificación" de las políticas antinarcóticos de otras naciones.

La toma de posesión de los presidentes Salinas y Bush en 1988 representó, a pesar de todo, un claro punto de inflexión y a una etapa caracterizada por un nuevo discurso de cooperación bilateral en la materia. A ello contribuyeron, tanto el acercamiento político entre los dos gobiernos como el reforzamiento de las campañas antinarcóticos en México. Sin embargo, en 1992 la tensión resurge debido a un fallo de la Suprema Corte de Justicia estadounidense que, a partir del caso Camarena, avala el secuestro, en el exterior, de nacionales de otros países. De esta manera, si se considera la crisis de 1992, el contraste entre ambos períodos -- 1985-1988 y 1988-1991 -- pierde nitidez. Por ello, el inicio y el

final del período que abarca la tesis marcan puntos de discordia que ejemplifican la enorme dificultad de alcanzar acuerdos sólidos y permanentes en torno al narcotráfico.

La hipótesis central del trabajo es, por lo tanto, que no obstante el acercamiento entre los gobiernos mexicano y estadounidense a partir de 1988, y sobre todo a raíz de la decisión de negociar un tratado de libre comercio, el tema de las drogas seguirá siendo una fuente de conflicto y tensión entre ambos gobiernos.

La tesis consta de cuatro capítulos centrales: en primer lugar, se elabora una somera descripción de las principales características del narcotráfico a nivel mundial y se plantean los márgenes básicos en la relación bilateral determinados por la asimetría y la interdependencia entre ambas naciones; los capítulos tercero y cuarto se ocupan, tanto de las características particulares que el narcotráfico ha adquirido en cada país como de las respectivas políticas diseñadas para enfrentarlas; en el quinto apartado se analiza la relación bilateral en torno al narcotráfico en términos de afinidades y divergencias, tanto coyunturales como estructurales. Las limitantes de la tesis son, a nuestro juicio, de dos órdenes: en primer lugar, cabe aclarar que, sin ignorar que el narcotráfico es un problema muy complejo, con dimensiones económicas, jurídicas, sociales, culturales y políticas, el trabajo gira alrededor de éstas últimas; en

descargo parcial de esta limitante está el hecho de que la interrelación entre todas esas esferas permite abordar, aunque sea tangencialmente, los demás aspectos. De igual manera, aún cuando no se ignora la presencia e influencia de todo tipo de actores no gubernamentales -- entre los que destacan los medios masivos de comunicación y su creciente importancia para canalizar intereses y distorsionar información --, el análisis se circunscribe, esencialmente, a las acciones y reacciones de dos gobiernos. En consecuencia, algunas de las limitantes del trabajo derivan del énfasis político y gubernamental que se prefirió dar al estudio del tema.

Por su parte, dicho énfasis sirve, no sólo para establecer parámetros al análisis, sino también para comprender la importancia del tema: en él se intersectan infinidad de opiniones, políticas y disciplinas; en él se reflejan muchas de las fricciones y contradicciones que caracterizan la relación México-Estados Unidos; en él, por lo tanto, se determina en alguna medida, para bien y para mal, el estado general de la relación bilateral entre dos países cuya vecindad constituye, por la coexistencia cotidiana del desarrollo y el subdesarrollo, una de las más complejas concebibles.

II. Naturaleza del narcotráfico y parámetros a la relación México-Estados Unidos.

A. Algunas características relevantes del narcotráfico.

La producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas ha adquirido, por lo menos desde hace tres décadas, proporciones alarmantes que ponen en juego la salud de millones de personas, y la paz y seguridad públicas de varias naciones. De hecho, sus dimensiones le otorgan rango de "razón de Estado" en gran número de países y un papel destacado en las agendas internacionales que se dirimen en distintos foros multilaterales.

La vertiente económica del narcotráfico representa un indicador ilustrativo de la magnitud actual del problema. Se calcula que el tráfico ilegal de drogas a nivel mundial representa unos 500 mil millones de dólares y que se trata de la actividad con la tendencia más alta de crecimiento en la economía internacional /1. Tan sólo en los Estados Unidos, se calcula que el mercado asciende a una cifra situada entre 125 y 300 mil millones de dólares /2. Aunque ni todos los países lo consideran un problema prioritario, ni los que sí lo consideran lo hacen desde la misma perspectiva, en lo que sí hay acuerdo unánime es en que el narcotráfico representa, cada vez más, una amenaza para toda la comunidad

internacional, independientemente de niveles relativos de desarrollo /3.

El fenómeno se compone de una demanda y una oferta gigantescas y persistentes: la primera, relativamente tolerada; la segunda, clandestina en su mayor parte. Tolerancia y penalización generan una banda de precios lo suficientemente alta como para otorgar a las organizaciones de proveedores una capacidad de maniobra muy difícil de contrarrestar, pero nunca lo suficiente como para inhibir significativamente la demanda. De esta manera, en el mercado de las drogas prohibidas opera una mecánica de "vasos comunicantes" que deriva en toda suerte de círculos viciosos y aparentes paradojas que surgen de la interacción entre elementos de muy distinta naturaleza -- social, económica, política, cultural, legal y ética -- que en él confluyen, y de la imposibilidad práctica para abordarlos de manera aislada.

El origen, es decir, la demanda, es social. De ahí surge el primer círculo vicioso, éste económico, en donde dicha demanda genera producción y tráfico, y éstos, a su vez, alimentan y reproducen el consumo. De ahí se pasa a la esfera política, en donde consumo, producción y tráfico generan la posibilidad de inestabilidad; y de ahí, por el mero hecho ser posibilidad, y ya no digamos de llegar a concretarse, a la represión por parte del Estado.

De vuelta a la economía, la acción estatal, de ser medianamente eficaz, suele resultar en una disminución relativamente pequeña en la oferta, en un incremento también relativamente pequeño en el precio y en un traslado de la droga por otras rutas y/o a otros segmentos o niveles del mercado, dependiendo de la elasticidad de la demanda por cada droga /4. De hecho, la lucha contra el narcotráfico incide, a nivel global, como un elemento más en el mercado, a la manera de impuesto que enriquece a productores y vendedores. Las políticas antinarcóticos parecen ser, por lo tanto, una labor de Sísifo sumamente desgastante para el Estado en donde la eficacia en su estrategia de control puede, paradójicamente, servir de estímulo a las causas de la acción misma que pretende eliminar. Adicionalmente, con frecuencia estas labores policíacas y militares derivan en graves violaciones a garantías y derechos individuales o, lo que es peor, a los derechos humanos más elementales. Una segunda paradoja estriba en que el enorme diferencial entre cultivos lícitos e ilícitos provoca que éstos, potencialmente sustitutos, sean más difíciles de comercializar en el exterior. En el mercado de drogas más grande del mundo, el de los Estados Unidos, es más fácil impedir el ingreso de jitomates o maíz que detener cargamentos de droga.

Una tercera incongruencia es que en los principales mercados de drogas se suministra buena parte de las armas, precursores

químicos, equipos de telecomunicación y medios de transporte que requieren las organizaciones criminales para mantenerse en el negocio y emprender, cada vez mejor equipadas, la empresa de introducir su mercancía en dichos mercados /5. De esta manera es como una problemática social se traduce en un problema de salud pública el cual, a su vez, genera una dinámica económica que agrava procesos de descomposición social y política. Es así, en resumidas cuentas, como los síntomas y las causas se confunden y retroalimentan.

La dimensión clandestina y transnacional del narcotráfico genera, además, otro tipo de distorsiones: en las economías nacionales y en los flujos financieros internacionales; en las evaluaciones y los diagnósticos; en la política de y entre los gobiernos. A la dependencia física que algunas drogas provocan en quienes las consumen, se añade la dependencia financiera de algunos países productores. En Colombia, las ganancias por la producción de cocaína llegan a niveles similares a las de su principal producto lícito de exportación: el café; la producción de coca representa, en Perú, más que lo que generan sus dos principales productos legales de exportación: el petróleo y el cobre; y, en Bolivia, más que todas sus exportaciones legales juntas /6. Tampoco puede soslayarse la importancia de la droga para las economías de los países consumidores y para el sistema financiero internacional; de hecho, la mayor parte del valor agregado a dichas sustancias tiene lugar en los mercados al

menudeo de los países desarrollados, principalmente en el de los Estados Unidos.

Lo anterior sirve, a su vez, para explicar la dificultad en el análisis y evaluación de las políticas antinarcóticos. Dado que la mayor parte del valor agregado a diversas drogas se genera al salir de los países productores, colocar el peso de una evaluación determinada en, digamos, las campañas de erradicación, es claramente insuficiente e inequitativo. De hecho, la influencia de los Estados Unidos en la redacción de instrumentos internacionales para atacar el problema de las drogas, desde la Convención Unica de 1961 y su protocolo de 1972, hasta la fecha, se ha dirigido a impedir una mejor y más justa distribución de los costos, mismos que tradicionalmente han recaído en aquellos países que han sido estigmatizados como productores.

Por otra parte, las cifras que pregonan menores índices de consumo tampoco suelen ser lo suficientemente importantes como para disolver las organizaciones que se proponen abastecer esos mercados. Son, incluso, perfectamente compatibles con la proliferación de dichos grupos, los cuales pueden surgir lo mismo para abastecer un mercado que se expande y abarata, que uno que se encoge y encarece. Asimismo, por el lado de la oferta resulta muy difícil establecer en qué medida mayores decomisos son el resultado de un mayor tráfico y en qué medida de una mayor eficiencia

en las políticas implantadas para combatirlo; o, en el caso inverso, si menores decomisos responden a una menor eficacia policíaca o a una mayor cuyo resultado sea el desplazamiento del producto por otras rutas, el surgimiento de nuevas drogas o el incremento de drogas importadas /7.

Sin embargo, quizá la más grave de las distorsiones sea la que, producto de la simplificación del problema, afecta las prioridades nacionales y las políticas que de ellas se derivan. Un ejemplo lo constituye la cocaína que, por ser un problema grave en los Estados Unidos, acapara buena parte de la atención hacia el fenómeno. El narcotráfico es, sin embargo, un problema mucho más amplio: existen muchos tipos de drogas y muy diversos niveles de consumo, con efectos sociales, económicos y sanitarios también muy distintos.

Este tipo de simplificaciones afectan y determinan, en alguna medida, el debate y la toma de decisiones sobre el tema, de manera especialmente marcada al interior del gobierno estadounidense. De ahí la "geomoral", mediante la cual se continúan distribuyendo culpas entre países e individuos, dependiendo de si se les considera productores o consumidores, lo que a su vez pretende justificar acciones en nombre de supuestas "legítimas defensas" /8. De ahí también la aplicación de varios términos militares que se utilizan al abordar el tema y que desembocan en lo que se ha denominado

una visión "policíaco-militar, aduanero-migratoria" del fenómeno /9.

En este contexto de retroalimentaciones, paradojas y distorsiones, no es extraño que se propongan distintos énfasis u opciones para enfrentar al narcotráfico. Las propuestas podrían agruparse en dos extremos que, por cierto, bien pudieran ser complementarios: las que, por un lado, enfatizan distintos grados de despenalización y las que, en el otro extremo, proponen la penalización eficaz bajo un esquema viable de cooperación internacional /10.

B. Interdependencia y asimetría: parámetros a una relación bilateral.

"Interdependencia" y "asimetría" son dos términos utilizados frecuentemente en el análisis de las relaciones México-Estados Unidos. El enfoque de la interdependencia en el análisis de relaciones internacionales matiza el papel del Estado tomando en cuenta la existencia de canales múltiples de comunicación entre las sociedades; supone que no existe una jerarquía clara en la agenda bilateral, y coloca en un segundo plano al factor militar como medio para dirimir controversias. De este enfoque surge un concepto más complejo, el de la interdependencia asimétrica, el cual incorpora los costos que para un país más débil supone tratar con uno más fuerte, incluyendo todo tipo de escenarios, desde

los que suponen la ganancia sustancial para el más poderoso, hasta los que contemplan ganancias relativas para la parte más débil, en caso de estar dispuesta a sufrir los daños que la parte fuerte le pueda infligir en el proceso /11. En el caso de las relaciones México-Estados Unidos, y específicamente en cuanto al narcotráfico, parecería, en una primera instancia, que se conjugan todos los elementos para conformar un escenario extremo de interdependencia asimétrica, con grandes limitaciones a los supuestos esenciales del enfoque y polarización en los posibles resultados de negociaciones y fricciones relacionadas con el tema.

En cuanto a la asimetría, el concepto es ineludible y por ello subyace en buena parte de los análisis sobre relaciones bilaterales México-Estados Unidos, poniendo el énfasis en la capacidad de uno para presionar al otro. Un ejemplo es la "paradoja del precipicio", que plantea un escenario particularmente pesimista en el que los Estados Unidos no dejarían caer a México al precipicio, pero en donde cada metro que el país se aleje de la debacle es, al mismo tiempo, un metro que se le puede empujar hacia ella sin provocar la caída /12.

Por lo que se refiere a los supuestos de la teoría o esquema de la interdependencia, cabrían varias precisiones teniendo en mente el tema y los actores en cuestión. En primer lugar,

a pesar de la actuación de múltiples actores no gubernamentales y la multiplicidad de puntos de contacto entre ambos países, y también no obstante el compromiso declarado en ambos lados de la frontera de hacer de esta lucha un compromiso social amplio, cada Estado juega un papel preponderante en la lucha contra el narcotráfico /13. En segundo lugar, no obstante que a partir de cierto nivel o circunstancias no existe una jerarquía clara para los asuntos bilaterales, el tema ocupa, desde hace al menos dos décadas, un lugar predominante en la agenda política de los gobiernos estadounidenses y, en consecuencia, en la agenda bilateral, por encima de otras prioridades mexicanas. Por último, el uso de fuerzas militares y paramilitares, lejos de significar un recurso secundario, es parte fundamental en las estrategias antinarcóticas a lo largo de todo el continente, lo que también coincide con las propuestas estadounidenses para la región.

Por otra parte, los supuestos del enfoque de la interdependencia asimétrica, que son los que abren la posibilidad a la negociación, se corresponden, aquí sí simétricamente, con la ausencia de las "debilidades" que Robert Keohane identifica para los Estados Unidos: sociedad abierta en donde se pueden encontrar aliados (en los supuestos del enfoque, "canales múltiples de contacto"); ausencia de preferencias intensas por parte de sus negociadores (es decir, "ausencia de una clara jerarquía en

la agenda"); inclinación a evitar conflictos mediante compromisos en cuestiones económicas (es decir, "ausencia de fuerza militar como factor principal de influencia"). Además, Keohane añade otras tendencias de los gobiernos estadounidenses: escasa atención a naciones más pequeñas y la adopción de planes que no suelen ser de largo plazo /14. Por desgracia, parecería ser que estas "debilidades" no lo son tanto en el caso de la relación bilateral México-Estados Unidos en torno al narcotráfico. En este caso, la relación es particularmente asimétrica y, desde luego, difícilmente propicia para alcanzar los niveles de cooperación que el concepto de la interdependencia supone factibles /15.

Sin embargo, a pesar de la asimetría, y no obstante que las supuestas debilidades de los Estados Unidos no son tales en el tema del narcotráfico, es perfectamente concebible que los gobiernos mexicanos estén cada vez menos dispuestos a aceptar los términos de una "cooperación" que le resulta sumamente costosa. Dos serían las razones principales: el uso frecuente del término colaboración en los discursos y convenios sobre narcotráfico contrasta tanto con la ausencia de negociaciones en donde las partes adquieren compromisos que faciliten la obtención de objetivos propios /16, como con las medidas unilaterales y las violaciones a la soberanía mexicana por parte del gobierno de los Estados Unidos. Por otra parte, como apunta Keohane, a pesar del hecho de que los Estados Unidos pueden obligar a otros países a pagar los costos de la

políticas antinarcóticos interviniendo y presionando para enfrentar al narcotráfico fuera de sus fronteras, existen restricciones obvias a su capacidad para atajar el flujo de drogas /17.

En última instancia, la discusión podría llegar a un callejón sin salida: ¿Qué país es el más dependiente? En el caso de la relación México-Estados Unidos, la respuesta sería menos complicada si no se incluyera el rubro de las drogas. Es por ello que el estudio de las relaciones sobre el narcotráfico establecidas en los últimos años entre México y los Estados Unidos, puede aportar nuevos elementos para poner a prueba y enriquecer el enfoque teórico de la interdependencia asimétrica.

III. Las Drogas en México.

A. Magnitud del problema.

Si bien en el caso de México se conoce con relativa certeza qué se produce y dónde; cuáles son las rutas de transporte utilizadas con mayor frecuencia y, con menor exactitud, cuáles son los índices de consumo, hay otros elementos, como la corrupción y la violencia que, siendo cada vez más evidentes, son casi imposibles de cuantificar. De cualquier manera, dada su naturaleza clandestina, cualquier evaluación sobre el impacto regional o global del narcotráfico es, forzosamente, aproximada.

1. Qué, cuánto y dónde.

México produce mariguana, goma de opio y heroína. La mariguana se puede encontrar en casi todo el territorio nacional (fundamentalmente en los estados de Michoacán, Sinaloa, Oaxaca, Jalisco, Chihuahua y Nayarit) y la amapola en la costa del Pacífico y en las partes más altas de la Sierra Madre Occidental (Sinaloa, Chihuahua, Durango, Nayarit, Guerrero y Oaxaca). El mayor número de cultivos ilícitos se encuentran en Guerrero, Durango, Chihuahua y Michoacán, sobresaliendo este último en cuanto a mariguana, con el 20% del total, y el primero en amapola, con el 30% del

total. En el caso de la cocaína, México es un punto de tránsito hacia los Estados Unidos. Las zonas urbanas consideradas de alto riesgo son aquellas con intensos flujos turísticos y migratorios como, por ejemplo, Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Guadalajara, Cancún, Acapulco y la Ciudad de México /18. Asimismo, se calcula un incremento anual promedio del 20% en la superficie total que se dedica al cultivo de estupefacientes, con una tendencia a desplazarse hacia el sur del territorio nacional /19. La mayor parte de los plantíos son de 2-3 mil metros con una tendencia a multiplicarse en número pero a disminuir en superficie /20.

En las nuevas dimensiones que el narcotráfico ha adoptado en el país desde los ochenta, destaca el caso del tráfico de cocaína en tránsito hacia los Estados Unidos, sobre todo a partir de que los controles establecidos por este país trasladaron a México la ruta caribeña de introducción de droga /21. Aún cuando las crecientes acciones antinarcóticos del gobierno mexicano han a su vez desplazado en alguna medida la ruta de la cocaína hacia Centroamérica, se calcula que los Estados Unidos importan cuando menos 930 toneladas anuales de dicha droga, de las cuales por lo menos el 60% pasan por territorio mexicano /22.

De este modo, mientras que en 1983 el gobierno mexicano aseguró 650 kilos de cocaína /23, en 1990 y 1991 se

incautaron alrededor de 50 toneladas anuales /24. La zona de mayores decomisos es la frontera norte: del total de la cocaína asegurada en los primeros tres años del gobierno de Carlos Salinas, el 48% se realizó en los estados fronterizos del norte mientras que, en la frontera sur y en Yucatán, sólo el 10%; en el caso de la marihuana, el 48% se aseguró en los estados productores y el 42% en los estados de la frontera norte; en cuanto a los opiáceos, el 52% se aseguró en Sinaloa y Guerrero y sólo el 21% en los estados de la frontera norte; en el caso de los psicotrópicos, el 58% se aseguraron en la frontera norte /25.

Por lo que respecta al impacto económico, para 1992 se han estimado ingresos brutos por narcotráfico de aproximadamente 27,500 millones de dólares, equivalentes al ingreso anual por exportaciones en ese entonces. De 1989 a 1992, se estima que el total ascendió a 197,000 millones de dólares y que incluso esta cifra pueda ser considerada "conservadora" dado que las 167 toneladas de cocaína decomisadas durante ese periodo podían alcanzar un valor de 300 mil millones de dólares /26. Aún cuando la mayor parte de este dinero se quedó en los Estados Unidos, lo que sí se desprende de estas aproximaciones es que el impacto económico al interior de México no deja de tener gigantescas proporciones.

Por su parte, el problema penal que se genera a partir de los delitos contra la salud también las tiene. Mientras que en

1983 el 27% de los delitos federales perseguidos por la Procuraduría General de la República (PGR) fueron delitos contra la salud, en 1988 el porcentaje fue del 60%, adquiriendo, desde entonces, un papel predominante entre las funciones persecutorias de dicha dependencia /27. De 1982 a 1988 fueron detenidas y consignadas casi 70 mil personas por delitos contra la salud mientras que, sólo en los cuatro años posteriores (de diciembre de 1988 a enero de 1993), fueron detenidos 78,333 presuntos narcotraficantes /28.

2. Consumo.

Hasta hace poco tiempo no se consideraba, oficialmente, que el consumo de drogas en México fuera siquiera un problema. Este diagnóstico, que además era una percepción relativamente generalizada, se ha modificado en los últimos diez años. Hoy en día, el gobierno mexicano considera que "el abuso de drogas plantea un reto enorme, ya que el riesgo de desarrollo endémico es cada vez más evidente y amenazador." /29. Así, el consumo de drogas en México va en aumento, de manera persistente y cada vez más rápida.

La aproximación más completa a la magnitud y características del consumo en México es la Encuesta Nacional de Adicciones, realizada en 1988. De acuerdo con este estudio, el 4.3% de la población ha consumido, cuando menos alguna vez, algún tipo de droga; de éstos, un 1% afirmaron ser usuarios activos en

los 12 meses previos al momento del estudio, mientras que el 0.8% afirmaron serlo en el transcurso del mes anterior. La marihuana es la droga con mayores índices de consumo: 14.9 usuarios por cada 1,000 habitantes, seguida de los tranquilizantes, estimulantes e inhalantes. Los inhalantes empiezan a consumirse entre los 12 y 17 años, la marihuana y los alucinógenos entre los 18 y los 25, y la cocaína entre los 26 y los 34 años, lo cual evidencia una correlación con el nivel de ingreso. Según dicha encuesta, los grupos de mayor riesgo son: menores que viven en las calles de las grandes ciudades del país para los inhalantes /30, jóvenes universitarios para la marihuana y las anfetaminas, y jóvenes que han vivido en los Estados Unidos para la cocaína y la heroína /31.

En los últimos 10 años, se ha incrementado el uso de solventes inhalables y de cocaína, y se ha estabilizado e incluso disminuido el consumo de marihuana y psicotrópicos; los hombres usan más la marihuana y los inhalables, mientras que las mujeres usan más las drogas médicas /32. Actualmente, en México existen alrededor de 300,000 consumidores habituales de drogas /33; de ese total, el 12% consumen cocaína y el 4% heroína, lo que significaría un incremento del doble en el consumo de estas drogas desde 1988 /34.

Por lo que respecta exclusivamente al Distrito Federal y a la frontera norte, la situación parece ser todavía más grave.

Una encuesta realizada en 1987 reveló que el 64% de las 1,048 colonias, pueblos y unidades habitacionales de la Ciudad de México tienen problemas de drogadicción y que las drogas más usadas son los solventes inhalables y la mariguana, que frecuentemente se utilizan de manera combinada /35. Actualmente, se estima que el 12.3% de los jóvenes entre 12 y 17 años de la zona metropolitana han probado algún tipo de droga, de los cuales un 5% son usuarios constantes /36. Esto significa un consumo entre los jóvenes de la zona metropolitana tres veces superior al estimado para la población en general hace apenas cinco años. En cuanto a la frontera norte, el consumo global de drogas ilícitas se calcula en un 5.3% (200,000 consumidores al menos una vez en su vida), un 1.2% de usuarios en los doce meses previos y un .6% de usuarios en el mes anterior /37.

En base a los datos mencionados, se puede afirmar que el consumo de drogas en México, sin ser un problema alarmante, debería ocupar, desde ahora, un lugar prioritario en la política antinarcóticos del gobierno mexicano. Esto no sólo por las razones de salud pública que se esgrimen constantemente para combatir el narcotráfico, sino adicionalmente porque, de no hacerlo, a la larga perderán credibilidad los frecuentes alegatos de México para reducir el consumo en los Estados Unidos. En este mismo sentido, también es necesario realizar el trabajo legislativo y educativo que permita atender el abuso de sustancias que,

como los inhalantes, no son consideradas ilícitas pero que son parte importante del problema de drogadicción en México.

B. La política mexicana antidrogas.

1. Organización gubernamental.

El narcotráfico no es un tema reciente para México y tampoco lo son los esfuerzos antidrogas del gobierno mexicano. Sin embargo, como ya se hizo notar, es a partir de mediados de los ochenta que el problema y los esfuerzos para enfrentarlo ascienden de manera notoria en la escala de prioridades gubernamentales. Durante el trienio 1985-1987, y al tiempo que el caso Camarena se desarrolla como el principal punto de conflicto con los Estados Unidos, se intensifica la intervención del Ejército en la erradicación de plantíos, se define oficialmente al narcotráfico como "razón de Estado" y se amplía el radio de acción gubernamental para enfrentar el problema.

Aunque el Ejército siempre ha sido el principal responsable de llevar a cabo las campañas de erradicación, es a partir de 1985 cuando empieza a utilizar una cuarta parte de sus efectivos -- cerca de 23,000 -- en las campañas antinarcóticos /38. La tarea antinarcóticos del Ejército se puede dividir en tres tipos de operativos: el Plan Canador, de vigencia permanente; las operaciones especiales que

responden al ciclo vegetativo de los enervantes: enero, febrero, marzo y abril para la amapola, y septiembre, octubre, noviembre y diciembre para la mariguana; y un equipo especial, denominado "Marte", que opera específicamente en la confluencia de los estados de Durango, Chihuahua y Sinaloa. Los recursos humanos varían, de 7,000 elementos para el Plan Canador hasta 30,000 elementos durante los 8 meses de alta incidencia /39.

En la esfera legal, en 1985 se realizan modificaciones al Código Penal para contemplar penas más severas en la comisión de delitos contra la salud y, en 1987, a la Ley General de Salud, para regular la fabricación y comercialización de sustancias psicotrópicas. También en 1985 se crea, en el ámbito de la PGR, la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos con el fin de coordinar la campaña contra el narcotráfico. Al poco tiempo, en 1987, el presidente Miguel de la Madrid define al narcotráfico como una "cuestión de Estado". Ello significó que, a pesar de la drástica austeridad gubernamental imperante en esa época, el presupuesto de la PGR para ese año se incrementara en un 75%, el segundo incremento más importante después del asignado a la Secretaría del Trabajo /40. Del total presupuestal de la PGR, el 65% se dirigió a combatir el narcotráfico /41, proporción que, en términos aproximados, se ha mantenido desde entonces. También a partir de ahí, la política de control de drogas pasa, de concentrarse en un control

policíaco de la frontera norte y de las zonas productoras de amapola y mariguana, a una que además requiere, dado el auge de la cocaína, el control de las costas y la frontera sur /42.

Al llegar a la Presidencia de la República, Salinas de Gortari refrenda el lugar del narcotráfico como prioridad gubernamental; tres fueron las razones esgrimidas a lo largo de su sexenio: salud pública, seguridad nacional y solidaridad internacional. Aunque la preservación de estos tres valores es definida como "un deber ético irrenunciable", la política antidrogas de los últimos diez años ha dado un marcado énfasis a los aspectos de seguridad interna y en evitar que el narcotráfico se convierta en pretexto para "contaminar" los esfuerzos para lograr una mejor relación con los gobiernos estadounidenses.

Desde su toma de posesión, en diciembre de 1988, el presidente Salinas ofreció reforzar estructuras gubernamentales, agravar penas a narcotraficantes y ampliar recursos humanos, financieros y materiales destinados a la lucha antinarcóticos /43. Al igual que en el sexenio anterior, se tomaron medidas drásticas, aunque ciertamente cuestionables por sus efectos, sobre todo en una primera etapa. En enero de 1989, se promovieron nuevas modificaciones al Código Penal para agravar, de nueva cuenta, las penas aplicables a delitos contra la salud; en diciembre de 1992,

se limitaron las condiciones para otorgar la preliberación por delitos contra la salud y, en septiembre de 1993, se modifica la Constitución para ampliar los plazos de detención en este tipo de casos /44.

Estos cambios a la legislación han ido acompañados de diversos intentos por fortalecer las instancias policíacas antinarcóticos: en diciembre de 1988 se crea la Subprocuraduría de Investigación y Lucha Contra el Narcotráfico, misma que, debido a sus múltiples violaciones a los derechos humanos, sería sustituida, en octubre de 1990, por una Coordinación para la Atención de Delitos contra la Salud. En el nivel de la organización gubernamental, las políticas y programas de acción en torno al narcotráfico son delineadas por un "grupo especializado" en el seno del Gabinete de Seguridad Nacional /45. De hecho, con la aparición de la nueva Coordinación se comienza a elaborar, por primera vez, un "Plan Nacional" antinarcóticos, concebido como un "instrumento programático global... [que] incorpora todo el quehacer del Estado en la materia..." y cuyo objetivo general es:

Abatir los niveles de farmacodependencia, producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícitos 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 /46.

Aunque esta Coordinación logró mitigar la imagen de brutalidad cultivada por su antecesora y refrendar el compromiso antinarcóticos del gobierno mexicano vis a vis el gobierno y la opinión pública estadounidenses, el incremento de la violencia asociada al narcotráfico obligó a tomar nuevas medidas. En junio de 1993, el Presidente Salinas anunció, además de los cambios al artículo 16 constitucional que se darían en septiembre ampliando las facultades del Ministerio Público, la creación del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, como un órgano desconcentrado dependiente de la PGR. La renovada intención detrás de la creación del Instituto es la de unificar, bajo un mismo mando, todas las tareas relacionadas con el combate al narcotráfico /47.

Los cambios, de una Supervisión a una Subprocuraduría, de ésta a una Coordinación y, finalmente, a un Instituto que centralize todas las acciones de la lucha antinarcóticos, así como las frecuentes reformas legislativas, dan cuenta de la rapidez con que ha sido necesario enfrentar el problema; ello, por dos razones fundamentales: el evidente fortalecimiento de organizaciones de narcotraficantes en México y la errática pero constante presión por parte de los gobiernos estadounidenses para reforzar, bajo su óptica y parámetros muy particulares, la atención a este problema.

A pesar de que, por los efectos predominantes de corrupción y

violencia, el énfasis de la política antinarcóticos mexicana ha sido el represivo, desde hace más de diez años existe también una política para prevenir y atender el consumo. La reducción de la demanda se aborda mediante los Comités de Atención a la Farmacodependencia (ADEFAR) y diversas dependencias del sector educativo y de salud: los Centros de Integración Juvenil, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y grupos de autoayuda, muchos de los cuales confluyen, desde 1985, en el Consejo Nacional contra las Adicciones /48.

En suma, el papel relativamente aislado y predominante del Estado, que quizá constituya una de las principales limitantes de la estrategia mexicana, es explicado por el propio gobierno de la siguiente manera:

El [Plan Nacional] que se presenta... enfatiza el quehacer del gobierno. No es probablemente ésta la fórmula más adecuada para establecer controles efectivos al problema de las drogas; sin embargo, la limitada capacidad de los actores sociales para sumarse al esfuerzo conjunto obliga al Estado a tomar el liderazgo en estas primeras etapas de reacción social ante el fenómeno. La movilización social tomará paulatinamente el papel preponderante que le corresponde, si la estrategia planteada ha de tener éxito /49.

2. La posición mexicana frente a las drogas en el ámbito internacional.

Las tesis mexicanas sobre narcotráfico se han convertido en

elemento prioritario de la política exterior del país y están plasmadas tanto en los convenios de asistencia procesal recíproca con otros países como, parcialmente al menos, en dos de los instrumentos internacionales más importantes sobre el tema: la Declaración de Puerto Vallarta de 1986 y la Conferencia de Viena de 1988.

La posición mexicana se sustenta en las vinculaciones que existen entre factores -- i.e narcotráfico y farmacodependencia, oferta y consumo /50 -- y también actores, de acuerdo a su importancia relativa en la cadena del narcotráfico.

En síntesis, la postura mexicana sostiene los siguientes postulados básicos:

... el equilibrio en la atención al consumo y tráfico de drogas y el respeto irrestricto a los esfuerzos que desarrolla cada país para combatir, de acuerdo a sus condiciones particulares y en un marco de absoluto respeto a la soberanía de cada país, las diversas manifestaciones del problema /51.

El corolario de este diagnóstico es la cooperación internacional:

Está demostrado que la efectividad de los esfuerzos para erradicar la producción y el tráfico ilícito de drogas se diluye ante la enorme capacidad de adaptación de las organizaciones delictivas, lo que obliga a la acción coordinada internacional para eliminar y no solamente trasladar el problema a otra región o forma de expresión del delito /52.

Por ello, la estrategia internacional de México se ha desarrollado en los ámbitos multilateral, regional y bilateral. Las relaciones multilaterales se sustentan, fundamentalmente, en la membresía de México en la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de la ONU (órgano propositivo y evaluatorio) desde su creación en 1946 y en donde ocupó, a fines de los ochenta, la primera vicepresidencia. Cabe mencionar que fue desde esa posición que contribuyó a la redacción de la "Convención Contra el Tráfico Ilícito de Narcóticos y Sustancias Psicotrópicas", adoptada en Viena en diciembre de 1988. Dicho documento, que sustituyó al de 1961 sobre estupefacientes y al de 1971 sobre sustancias psicotrópicas, y al cual se adhirió México en febrero de 1989, tenía la finalidad de servir de marco a la cooperación bilateral y multilateral antinarcóticos. Dicha Convención incorporó tres puntos centrales por los que pugnó el gobierno mexicano: 1) Salvaguardar el respeto a la soberanía de los Estados; 2) reorientar la acción internacional contemplando al narcotráfico con un enfoque integral e interdisciplinario, y 3) evitar los sistemas de fiscalización o calificación entre países /53.

En el plano hemisférico, México participa a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (CICAD) -- que presidió en el período 1991-1992 --, de acuerdo al Programa

Interamericano de Acción creado en Río de Janeiro en 1986, y a los Programas Contra el Uso Indebido de Drogas de Quito y de Acción de Ixtapa, ambos formulados en 1990. En el ámbito bilateral se han suscrito convenios con los Estados Unidos, Venezuela, Colombia, Guatemala, Costa Rica, Reino Unido, Belice, Canadá, Ecuador, Francia, Cuba, Jamaica, Bolivia, Chile, Honduras, Perú e Italia /54. Tanto lo reciente como lo repentino de todos estos instrumentos de cooperación refleja cómo el crecimiento del fenómeno tomó por sorpresa a todos los países de la región /55.

Aunque entre los objetivos del programa nacional antinarcóticos se encuentra "instrumentar, en paralelo con las acciones de erradicación, un programa específico de desarrollo económico, social y cultural a fin de eliminar las causas que llevan a los productores al cultivo de estupefacientes" /56, los esfuerzos de cooperación internacional suelen ser más retóricos que prácticos, así como estrechos financiera y conceptualmente. En el caso de México, sirven de ejemplo las dificultades para obtener financiamiento para el desarrollo de la ONU con el fin de contrarrestar el cultivo de enervantes. El memorándum de entendimiento con la Organización se firmó finalmente en agosto de 1988 por un monto de 15 millones de dólares /57 y, poco más tarde, en 1989, el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas otorgó recursos, también simbólicos, para la aplicación de un programa de

desarrollo regional en los estados de Guerrero, Michoacán y Oaxaca /58.

3. Logros y Costos.

Tanto el auge del narcotráfico como la creciente intensidad de la acción gubernamental para enfrentarlo desde mediados de los años ochenta, han dado a la campaña mexicana antinarcóticos resultados cuantitativos cada vez más elevados en términos absolutos. De hecho, es a partir de esos años que las cantidades decomisadas empiezan a ser, consecutivamente, "históricas": sólo en noviembre del 1984 se destruyó más marihuana que toda la destruída con anterioridad, mientras que, entre 1985 y 1986, se decomisó más cocaína que toda la decomisada anteriormente /59. Entre diciembre de 1988 y mayo de 1993 se decomisaron 2,200 toneladas de marihuana; 193 toneladas de cocaína; más de una tonelada de goma de opio; y fueron detenidos 82,224 presuntos narcotraficantes, cifras, todas, inéditas en la historia del combate al narcotráfico en México /60.

Sin embargo, no existe evidencia de grandes avances en relación al incremento de droga cultivada o en tránsito hacia los Estados Unidos. Oficialmente, se afirma que el 90% de los vuelos detectados son detenidos /61 pero, aún así, también se estima que, durante los primeros cuatro años y medio del gobierno de Salinas de Gortari, pasaron rumbo a Estados

Unidos un mínimo de 2,500 toneladas de cocaína, de las cuales se decomisaron cerca de 200 toneladas, es decir, aproximadamente la doceava parte /62. En cuanto a marihuana y amapola, aunque oficialmente se afirma que la tasa de destrucción ha aumentado más que la tasa de crecimiento, casi la tercera parte de los cultivos de marihuana y de amapola destruidos entre 1982 y 1991 se consiguió en el período 1989-1991 /63; ello significa que, en el caso de una producción de droga estable, la eficiencia ha sido la misma y que, en el caso de un incremento en la producción, la eficiencia ha disminuido. De cualquier manera, hasta hace poco se estimaba que sólo se lograba destruir el 30% del total de la superficie sembrada /64.

Independientemente de la eficiencia real de la política antinarcóticos, tan difícil de estimar, la mayor atención gubernamental hacia el narcotráfico, especialmente a partir del gobierno de Salinas, ha tenido costos muy altos. Además de la distracción de recursos y de atención política que implica, de la corrupción a la que se expone el ejército y los cuerpos policíacos, y de las muertes que han habido, también ha sido evidente el incremento en el número de violaciones a los derechos humanos por parte de los cuerpos, mal llamados "de seguridad"/65.

Así, buena parte de los cambios realizados en el ámbito de la lucha contra el narcotráfico han estado relacionados con esta

preocupación. En mayo de 1990, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos; en julio, desaparecen los retenes carreteros por los abusos que ahí se perpetraban; en octubre renuncia el subprocurador de la PGR, Javier Coello Trejo, a quien se responsabilizó en innumerables ocasiones de dichos abusos y, en mayo de 1991, renuncia el Procurador General de la República, Enrique Alvarez del Castillo. El mismo año entra en operación el Sistema Integral de Intercepción, como "factor de amortiguamiento entre el ejercicio de la fuerza... y la sociedad..." /66. En enero de 1993, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos pasa a encabezar la Procuraduría General de la República. El hecho, finalmente, es que el combate al narcotráfico se convirtió, rápidamente, en un problema en sí mismo.

IV. Las drogas en los Estados Unidos.

A. La magnitud del problema.

1. Cuánto.

Los más de 100 mil millones de dólares que oficialmente representa el tráfico de drogas en los Estados Unidos equivalían, en 1986, al 3% de su producto nacional bruto, a la mitad de su gasto militar total y al doble de su factura petrolera /67. Con independencia del consumo, esta cifra global implica, necesariamente, problemas colaterales en términos de financiamiento, tráfico y, evidentemente, corrupción; asimismo, y a la inversa del caso mexicano, en donde la producción precede al consumo, también en términos de producción interna.

En el caso de la marihuana, la cosecha es probablemente, por su valor, el principal producto agrícola de los Estados Unidos /68; y, en cuanto a cantidad, las estimaciones de cobertura del mercado interno van, desde un 18%, hasta un 70% /69. Independientemente de la cifra real, el importante papel que como productor de marihuana tienen los Estados Unidos los coloca en una situación muy comprometida en el marco de su política exterior antinarcóticos; en palabras del Departamento de Estado: "Irónicamente, la reducción en la

oferta internacional de marihuana coloca a los Estados Unidos en la indefendible posición de ser un proveedor mayor de los mercados interno e internacional." /70. Y a ello se suma el hecho de que, a finales de los ochenta, el 95% de las sustancias químicas necesarias para producir estupefacientes se producían en y se exportaban desde los Estados Unidos /71, así como el "gradual desplazamiento hacia las drogas químicas, más baratas y producidas en su mayor parte dentro de Estados Unidos." /72.

2. El consumo.

Si bien el tráfico de estupefacientes ha provocado en México un incremento relativamente reciente en los niveles de consumo, en el caso de los Estados Unidos esta vertiente ha sido, durante el último cuarto de siglo, origen y centro de su problema con las drogas. En 1990, la prevalencia del uso de drogas en los Estados Unidos era 10 veces mayor que en México para cada droga y para cada grupo de edad /73. Más aún, a escala mundial los Estados Unidos son, desde hace al menos un par de décadas, el país que más drogas consume en todo el mundo: con sólo el 5% de la población del planeta, consume alrededor del 60% de la oferta mundial de drogas ilícitas /74.

En términos globales, la explosión del consumo de drogas en la sociedad norteamericana a lo largo de la década de los

sesenta, agravada durante los setenta y estabilizada, pero al parecer más arraigada durante los ochenta, apunta hacia la ineficacia e insuficiencia de las medidas implantadas para abatirlo. La actual inelasticidad relativa de la demanda, advertida desde el inicio de los años ochenta, se debe a que el consumo fue concentrándose en los usuarios frecuentes y en los adictos. Más tarde, durante la segunda parte de la década, el patrón no se modificó sustancialmente, puesto que la intensificación de las campañas públicas en contra del uso de drogas incidió en una disminución del uso casual, pero no pudo evitar un incremento en el uso sistemático de drogas muy adictivas, como es el caso del "crack".

Puestas así las cosas, las tendencias del consumo en los Estados Unidos muestran sus claroscuros. Según cifras del National Institute on Drug Abuse (NIDA), en 1988 el número de gente que consumió drogas prohibidas fue menor en un 37% con relación a 1985, reduciéndose el número de usuarios actuales (es decir, que utilizaban alguna droga por lo menos una vez al mes) de 23 millones a 14.5 millones /75. Esta tendencia continuó en los tres años posteriores, hasta 1991: la Encuesta Nacional de Hogares sobre Abuso de Drogas estimó que el uso actual de drogas ilícitas por personas de 12 años y más declinó un 13%, de 14.5 millones en 1988 a aproximadamente 13 millones en 1991, mientras que el uso "ocasional" de cocaína (menos de una vez por mes) disminuyó un 22% durante el periodo /76. Desagregando, para principios

de los noventa, 74.4 millones de estadounidenses mayores de 12 años habían consumido alguna vez alguna droga ilegal y 13 millones eran usuarios actuales; uno de cada tres, por otro lado, había probado la marihuana y 12% habían usado la cocaína /77.

Sin embargo, el problema más grave, como ya se apuntó, es el de la adicción: se estima que los drogadictos empedernidos (que representan el 25% del total de usuarios de drogas) consumen el 75% de todas las drogas ilegales en los Estados Unidos /78 y que su número va al alza o, al menos, se mantiene estable: el número de usuarios "frecuentes" de cocaína (quienes la consumían una vez a la semana o más) se incrementó, de 1985 a 1988, en una tercera parte y, el de quienes la consumen diariamente, en un 20% /79. Para 1991, había 855,000 adictos a la cocaína /80; en el caso del "crack", se estiman alrededor de 500,000 adictos /81 y, en cuanto al consumo de heroína, éste se ha mantenido relativamente estable en alrededor de 500,000 adictos adicionales, la mayor parte gente que adquirió el hábito en los sesentas y principios de los setentas, más un número de usuarios nuevos que llegan a reemplazar a los que mueren o se rehabilitan /82. Sin embargo, cabe anotar que, para principios de los noventa, un decremento en su precio, un mayor grado de pureza, mayores confiscaciones y un incremento en los casos de hospitalización por su uso, eran signos que apuntaban ya hacia un probable incremento en el uso de

heroína /83. Así, y como era de esperarse, para los Estados Unidos el problema más difícil de abordar, en la esfera del consumo, es el de la adicción.

Pero además de la persistencia del consumo frecuente, la disminución del consumo, donde la ha habido, tampoco ha sido homogénea. En primer término, en cuanto a edades: conforme a las cifras del NIDA, el uso de drogas por adolescentes se redujo en un 27%, por lo que la dificultad de reducir el número de usuarios frecuentes se atribuye a un incremento en el uso de drogas entre las personas de 35 años y más /84. En segundo lugar, en cuanto a clases sociales: existen indicadores de que una buena parte de la disminución del consumo es atribuible a las clases media y alta; una encuesta estudiantil realizada en Nueva York a fines de los ochenta mostraba, por ejemplo, cómo el uso de cocaína y marihuana estaba decayendo de manera más marcada entre los profesionistas de clase media y los estudiantes universitarios /85. En tercer término, en cuanto a razas y grupo étnicos: un ejemplo, también de Nueva York, es que el 92% de los arrestados por crímenes relacionados con las drogas resultan ser negros o hispanos /86.

Esta tendencia de las bandas del consumo a angostarse y profundizarse, quizá sirva para explicar parcialmente porqué no existe una relación clara entre índices generales de consumo y criminalidad; de hecho, un índice general de menor

consumo puede ir acompañado de un incremento en el índice delictivo general, pues lo que se está eliminando es el consumo ocasional en franjas sociales que, consuman o no drogas, tienden a delinquir menos /87. Dicha tendencia, asimismo, conlleva el peligro de agravarse a futuro pues, a medida que el uso de drogas se identifique crecientemente con minorías étnicas, puede preverse una disminución en el respaldo a programas sociales preventivos, que necesariamente son muy costosos y a largo plazo, y darse, en cambio, un mayor respaldo a programas represivos; tal fue el caso del abuso de morfina por parte de gente de clase media o alta, anglosajones y protestantes, a los que se les consideraba enfermos, mientras que el consumo de opio, principalmente por chinos, de cocaína por los negros y de marihuana por inmigrantes latinoamericanos, fue considerado como una desviación penalizable /88. Otro ejemplo es el del momento en que los jóvenes blancos de clase media empezaron a usar drogas, y apareció la conveniente distinción entre drogas "duras" y "blandas" /89.

Sin embargo, y a pesar de que en sus informes oficiales el gobierno estadounidense reconoce el problema no resuelto del consumo habitual -- aunque omite las derivaciones sociales y raciales ya mencionadas --, en sus declaraciones políticas suele esgrimir, sin mayor abundamiento, una disminución del consumo, lo cual, como afirmación genérica, es simplemente falso /90.

B. Las políticas estadounidenses de control de drogas.

1. Organización gubernamental.

La aplicación de la estrategia estadounidense antidrogas se caracteriza por ser dispersa e inconexa; incluso es difícil hablar de una política: más bien se trata de varias, que responden a desiguales pesos burocráticos, a intereses distintos o de plano contradictorios y a una cambiante agenda política interna. Las pugnas internas se dan tanto en un nivel horizontal, principalmente entre el Ejecutivo y el Congreso, como, verticalmente, entre los niveles federal, estatal y local de gobierno.

En el nivel federal, aunque el Congreso está formalmente a cargo de la formulación de la política antidrogas y el gobierno de su aplicación, lo que se da en la realidad es la dispersión y ambigüedad en funciones y responsabilidades, así como fricciones frecuentes debido a desacuerdos en torno al presupuesto /91. Esto se debe a que, aún y cuando no tiene atribuciones ejecutivas, el Congreso evalúa e incluso puede modificar la política antinarcóticos, sobre todo a través del Comité Selecto sobre Control y Abuso de Narcóticos /92, mientras que, por otro lado, existen agencias ejecutivas, como la DEA, cuyas acciones determinan, de hecho, el rumbo general de la política antidrogas.

En la esfera legislativa, coexisten distintos grados de penalización de acuerdo con cada legislatura estatal /93 mientras que, al interior del Ejecutivo en su conjunto, se dan frecuentes tensiones entre los gobiernos estatales y el federal debido a la asignación de las partidas presupuestales /94. Tan sólo en el interior del Ejecutivo federal, el que sean 11 los departamentos, 44 las agencias y 6 los organismos especiales los que intervienen en la lucha antidrogas, da una idea de la enorme burocratización en torno a los propósitos antinarcóticos de aquel país. Las agencias estadounidenses más importantes en el combate a las drogas son: El Departamento de Estado a través de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos la cual coordina, a partir de la ley antinarcóticos de 1986, el Programa Internacional de Control de Drogas; el Departamento de Justicia, a través de su agencia antinarcóticos, la Drug Enforcement Administration (la DEA) y del Federal Bureau of Investigation (el FBI); el Departamento del Tesoro, a través del Servicio de Aduanas y el Servicio de Recaudación Interna; el Departamento de Transporte, a través de la Guardia Costera; el Departamento de Defensa, a través de la armada, la marina y la fuerza aérea; y el Departamento de Salud y Servicios Humanos, a través del Instituto Nacional sobre Abuso de Drogas /95.

En marzo 1987 fue creada una oficina coordinadora -- Junta Nacional de Política Antidrogas, (National Drug Enforcement Policy Board) -- , en la que debían participar, además de las

instancias burocráticas ya mencionadas, la CIA; los Departamentos de Agricultura, de Trabajo, Desarrollo Urbano y Vivienda, y del Interior; las Oficinas de Presupuesto, y de Control de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego; las corporaciones policíacas locales, y miembros de los equipos del presidente y del vicepresidente. En sustitución de la Junta Nacional, se crea en 1988 el cargo del llamado "zar de las drogas". Sin embargo, al igual que su antecesora, esta nueva coordinación no ha mermado el rango de preeminencia con que contaban las principales agencias, especialmente la DEA /96.

Lo anterior da tan solo una idea aproximada de las dificultades de coordinación que, en materia de política antinarcóticos, presenta el sistema burocrático de los Estados Unidos /97, pero también prefigura algo mucho más grave: el que agencias como la DEA, que realizan sus funciones con una racionalidad e intereses propios, terminen desvirtuando e incluso anulando las leyes internas y los acuerdos internacionales que supuestamente debieran normar su propio desempeño. Por ello, aún descartando la hipótesis de que existe un alto grado de consenso ideológico en el gobierno estadounidense, lo que sí parece ser un hecho es que, debido a la clasificación del problema como uno de seguridad nacional, la subordinación del conjunto de la política antinarcóticos a las prioridades de las agencias policíacas es algo frecuente /98 que ha generado fricciones

con otras agencias burocráticas y, ciertamente, con otros países /99.

2. Intensidad, énfasis y momentos clave.

a. Intensidad.

Aunque la "guerra a las drogas" fue declarada por Nixon en 1972, fue hasta la presidencia de Reagan, y posteriormente con Bush, que se le dio un carácter prioritario. De hecho, "las drogas" fue uno de los principales temas de la campaña presidencial de 1980 y, para septiembre de 1989, cuando el presidente Bush lanzó su propia "guerra contra las drogas", el 64% de los estadounidenses pensaban que ése, precisamente, era el principal problema de su país /100. Es entonces cuando el gobierno de los Estados Unidos publica la primera Estrategia Nacional de Control de Drogas y proclama "un ataque unificado contra las drogas ilegales". La posición de la Casa Blanca fue clara a este respecto, al afirmar, en 1992, que:

Esta preocupación estaba bien justificada. Los estadounidenses gastaron casi 52 mil millones de dólares en drogas ilegales en 1988. Conforme a la Encuesta Nacional de Hogares sobre Abuso de Drogas, la cantidad de personas que informaron haber usado cocaína una vez por semana o más aumentó a su más alto nivel de todos los tiempos en 1988. El Sistema de Advertencia de Abuso de Drogas informó aumentos del 315% y del 214% en la cantidad de casos de personas tratadas en salas de emergencia de los

hospitales por uso de cocaína y de muertes relacionadas con la cocaína entre 1985 y 1988. El total de arrestos por violación de las leyes contra las drogas aumentó de 640,000 en 1985 a 1,200,000, o sea, un incremento del 81% /101.

Al año siguiente de la presentación de esta estrategia la preocupación nacional con este tema se mantenía: el 57% de los adolescentes nombraron a las drogas como el principal problema del país /102. Sin embargo, a partir de la Guerra del Golfo Pérsico y de la creciente preocupación por el estado de la economía, este interés comenzó a decaer; ya para 1992, las principales preocupaciones de los estadounidenses eran el estado general de la economía, el desempleo y, en tercer lugar, las drogas, las cuales antecedieron, de cualquier manera, a la problemática educativa, a la falta de vivienda y a la violencia /103.

Desde entonces, las drogas no han vuelto a ocupar un lugar de preeminencia en la escala de prioridades de la opinión pública ni, consecuentemente, en la del gobierno. Por ello, más que diferencias partidistas de matiz y coyuntura, una de las características principales de las políticas antidrogas en los Estados Unidos, además de la falta de coherencia administrativa, ha sido la falta de consistencia a lo largo del tiempo. Sin embargo, lo que definitivamente sí ha sido una constante en la estrategia antidrogas es el énfasis represivo y una sobreponderación de la oferta en relación a la demanda.

b. Énfasis represivo.

Después de la Ley Harrison de 1914 para regular el comercio del opio, en 1922 se prohíbe la importación de cocaína y hojas de coca y, en 1924, la importación de opio para fabricar heroína /104; no es sino hasta 1937 que se establece una ley que impuso un impuesto de transferencia para la marihuana /105 y, hasta 1966, que se consideran el tratamiento médico y la rehabilitación mediante la Ley de Rehabilitación de la Adicción a Narcóticos /106.

La vertiente predominante, que es la represiva, se expresa en tres niveles: para producción y refinamiento, los programas internacionales de sustitución de cultivos; para el transporte, la interdicción; para distribución doméstica y consumo, programas internos de aplicación de la ley. El énfasis sobre cada uno de ellos ha variado: a principios de los ochenta los esfuerzos de intercepción tuvieron la prioridad pero, a partir de 1988, son los programas internos de aplicación de la ley los que reciben la mayor parte proporcional del presupuesto /107. En términos generales, el apoyo a programas de erradicación en el extranjero representó, durante los años ochenta, alrededor del 5% del presupuesto federal antidrogas, mientras que la intercepción suele absorber alrededor de un 25% /108.

Parte de la explicación del énfasis represivo es "que la

criminalidad es una responsabilidad ante todo federal, mientras que la salud está básicamente a cargo del sector privado y la educación de las autoridades locales y estatales" /109. Pero hay otras que la complementan:

1) Los límites de acción política son muy estrechos: si bien por un lado existe un marcado rechazo a un endurecimiento extremo, por el otro la mayoría de los estadounidenses tampoco aprueba la legalización. Un ejemplo de lo primero fue el rechazo, esgrimiendo la Cuarta Enmienda Constitucional (que se refiere a la inviolabilidad del domicilio), al Programa "Cero Tolerancia", puesto en marcha en marzo de 1988 con el fin de intensificar las medidas contra el tráfico y consumo de drogas. Un ejemplo de lo segundo son diversas encuestas realizadas en 1989 y 1990, las cuales mostraron que la gran mayoría de los estadounidenses no apoyaba la legalización, principalmente por que la asocia con un incremento en el consumo /110.

También por ello ha lugar al argumento de que, ante la dificultad política de implantar la legalización, y dada la saturación del sistema penitenciario que se verá más adelante, lo que está aconteciendo en los Estados Unidos es una descriminalización de facto, al no ejercer acción penal en casos menores o mediante la liberación prematura de infractores /111.

2) Sin considerar la conveniencia o no de introducir la descriminalización, cuando ésta se ha dado (a nivel estatal), no ha tenido, como contrapartida, un reconocimiento real, por la vía presupuestal, de la necesidad de disminuir los niveles de consumo, y mantiene a la oferta como el único elemento clara y abiertamente criminal.

Los gastos federales en los programas de control de drogas han aumentado más del 750% desde 1981, hasta llegar a un total solicitado de 12,700 millones de dólares para el año fiscal 1993 /112. En el caso de los programas e iniciativas de prevención de drogas, de 1989 a 1992 la inversión del gobierno federal aumentó, de 772 millones de dólares a casi 1,500 millones de dólares, un incremento del 119% /113. Estas cifras muestran cómo, proporcionalmente, el presupuesto destinado a prevención y rehabilitación es mucho menor al destinado para la intercepción y el reforzamiento policíaco; tradicionalmente correspondiendo alrededor de una tercera parte a lo primero y dos terceras partes a lo segundo /114.

Sin embargo, el estrecho margen de maniobra política mencionado anteriormente da lugar a serias incongruencias, como es la de que, a nivel declarativo, se llegue a postular lo contrario de lo que se hace; por ejemplo, en enero de 1989 el Presidente Bush afirmó: "La respuesta al problema de las drogas está más en el lado de la ecuación que corresponde a la demanda que en el del suministro; más que en la

prohibición, o el cierre de fronteras o cosas por el estilo."
/115.

3) De hecho, e independientemente de competencias formales, la ausencia de una perspectiva social para abordar el problema del consumo es quizá el mayor obstáculo para actuar de manera más equilibrada brindando una mayor atención a los aspectos de prevención y rehabilitación. Aún cuando desde hace algunos años esta atención ciertamente se ha incrementado, los gobiernos Republicanos de los ochenta aislaron el problema del consumo de su contexto socioeconómico. En particular, el gobierno de Bush descartaba de manera explícita cualquier trasfondo social para explicar los patrones de uso de drogas:

... explicar el uso de las drogas señalando condiciones sociales es 'victimizar' a los usuarios de drogas y privarlos de su autonomía personal, de la libertad y la voluntad de no usar drogas. Es negarles la dignidad a quienes viven en circunstancias similares y no usan drogas. En suma, el problema de las drogas refleja malas decisiones por individuos con libre albedrío. /116

Con respecto a esta peculiar perspectiva caben al menos dos comentarios: en primer lugar, más adelante, en el mismo documento, se afirma: "... el problema de las drogas... se está concentrando cada más en nuestros vecindarios de las áreas urbanas decaídas y en los habitados por minorías" /117, lo cual obliga a preguntarse porqué será que las malas decisiones tienden a concentrarse en esos sectores sociales.

En segundo lugar, y como ya quedó apuntado, existe una aparente coincidencia en el hecho de que, cuando el consumo tiende a concentrarse en minorías étnicas y/o a disminuir en las clases medias y altas, el enfoque coercitivo suele ser menos cuestionado que cuando la situación es la inversa /118.

c. Énfasis externo.

Pero además del relativo abandono de la demanda, el énfasis represivo descansa, de manera desproporcionada, en su vertiente internacional. Es cierto que, en términos presupuestales, la política externa antidrogas ocupa un espacio reducido, pero ello no es de extrañar puesto que uno de sus aspectos, la asistencia para el desarrollo, nunca ha ocupado un lugar prioritario en la agenda de los Estados Unidos, mientras que la otra, la intercepción, poco puede resolver, al ser tan reducidos para los narcotraficantes los costos del reemplazo de droga decomisada. Ello no obstante, la percepción todavía predominante de que las drogas son una amenaza externa ha tenido secuelas particularmente graves en términos de violación del derecho internacional y de las soberanías de otros Estados.

La percepción del problema de las drogas como uno esencialmente externo tiene sus orígenes en los años veinte, a partir de la prohibición a la importación de opio en 1924, la prohibición de la producción interna de alcohol y el

aislacionismo de la época /119. Ello ha significado una influencia determinante por parte de los Estados Unidos en las convenciones internacionales antinarcóticos, separando conceptualmente demanda y oferta y, en consecuencia, transfiriendo en forma desproporcionada los costos de combatir las drogas a diversos países latinoamericanos /120.

Para el periodo que nos ocupa, un buen resumen del lugar del narcotráfico como parte de la política exterior de los Estados Unidos durante los años ochenta se encuentra en el decálogo de "principios conservadores" enunciados por la Fundación Heritage. En el primero de ellos - "la política exterior es política interna" -, se incluye, entre los cinco puntos "vitales para los intereses geopolíticos de los Estados Unidos", el de "proteger a los americanos de amenazas personales a sus vidas y bienestar, como el terrorismo y el narcotráfico." /121 Más adelante, la Fundación propone:

América debe combatir el terrorismo y el narcotráfico en sus fuentes. En Latinoamérica, las fuerzas americanas deberían continuar trabajando con gobiernos amistosos en Colombia, México y Perú para entrenar a la policía y a las fuerzas militares en operaciones antiterrorismo y antidrogas. Las fuerzas americanas deberían continuar operando a lo largo de la frontera mexicana y en las costas de Centro y Sudamérica para interceptar narcotráfico en su camino hacia los Estados Unidos. /122

Estas propuestas, pensadas para el mundo "posterior a la guerra fría", fueron y son compartidas por altos funcionarios

estadounidenses. El jefe del estado mayor de los Estados Unidos hasta 1993, Colin Powell, consideraba, por ejemplo, que, entre los cinco puntos listados para lograr "la sobrevivencia de los Estados Unidos como una nación libre e independiente" está el "reducir el flujo de drogas ilegales a los Estados Unidos promoviendo la reducción en la producción externa, combatiendo a los traficantes internacionales y reduciendo la demanda interna." /123. Así, "la detección y reducción significativa de la producción y el tráfico de drogas ilegales es una misión de seguridad nacional de alta prioridad para nuestras fuerzas armadas." /124

Si bien hay evidencias de una alta renuencia al interior del Pentágono a tener un mayor involucramiento en estas actividades, miembros del Ejecutivo y del Congreso han ejercido, y con éxito, fuertes presiones en ese sentido /125. Según las Defense Authorization Acts de 1988 y 1989, el papel de los militares incluye, como antes, la asistencia a agencias policíacas civiles, pero se expande a fin de monitorear el tránsito aéreo y marítimo hacia los Estados Unidos, aún cuando esto no incluya actividades de investigación, decomiso o arresto /126. Ello se ha reflejado, tanto presupuestal como doctrinalmente: para 1990, de los 10.6 mil millones de dólares del programa antidrogas de Bush para el año fiscal de 1991, 1.2 millones (20% más que el anterior año fiscal) fueron destinados para que el Pentágono incrementara la presencia de barcos y aviones militares en el

Caribe, así como para ampliar la vigilancia por satélite /127; ello se presentó al tiempo que, en los planteamientos oficiales específicos, se ha sostenido, contra lo declarado por el propio presidente, que "la experiencia muestra que el tráfico de drogas es más susceptible de ser desbaratado en el 'centro de gravedad' de su organización, la base de operaciones en el país de los traficantes." (sic) /128.

Es a partir de este tipo de premisas que el narcotráfico ha sido utilizado como pretexto "para justificar acciones distintas a su represión" (e.g. para financiar acciones encubiertas), y como eslógan político que luego ha dado lugar a variantes conceptuales como el "narcoterrorismo" /129 y a manipulaciones políticas más simplistas /130. El punto culminante de la guerra contra las drogas, en cuanto a pretexto y como ámbito de participación para las fuerzas armadas, se dio en diciembre de 1989 con la invasión a Panamá para secuestrar a Manuel Antonio Noriega por cargos de narcotráfico. Más recientemente, el interés del gobierno estadounidense por "proteger" la ecología de la región andina constituye una muestra más de la variedad de temas que pueden ser utilizados y manipulados para legitimar la lucha contra el narcotráfico /131.

En el ámbito de la política regional antidrogas, y a pesar de la retórica diplomática que pugna por una mayor cooperación multilateral, el énfasis suele colocarse en las relaciones

bilaterales, lo que a su vez propicia las tensiones en ese mismo nivel. Un buen ejemplo, además de las fricciones con México, se encuentra en los desacuerdos entre los gobiernos de los Estados Unidos y de Colombia, Perú y Bolivia poco después de celebrada la Cumbre Andina en Cartagena en 1990, debido al supuesto incumplimiento de compromisos, insuficiencia de ayuda para el desarrollo o presiones para incrementar el papel de las fuerzas armadas locales contra el narcotráfico /132.

La relación desigual adquiere en ocasiones la forma de asistencia condicionada, explícitamente, "a la actuación en el control de drogas y a la existencia de políticas económicas sólidas" en dichos países, léase:

que se adhieran a la propiedad privada; que promuevan las inversiones privadas y extranjeras y fomenten mercados financieros regulados adecuadamente; que faciliten el comercio y sostengan la estabilización económica; que eliminen los impuestos arbitrarios o confiscatorios; que mejoren las leyes cambiarias y de contratación, y que mejoren los métodos de solución de disputas. En algunos casos, la asistencia está condicionada también a que el país satisfaga ciertos requisitos de derechos humanos. /133

El hecho es que, como bien afirma la Fundación Heritage, "con la Unión Soviética colapsada, el elemento unificador en la estrategia global de los Estados Unidos está desapareciendo rápidamente" /134 y que ello deja espacios políticos que pueden ser ocupados en cualquier momento por una renovada

atención a temas como el de la migración o el narcotráfico, con todos los riesgos que tal atención suele implicar. De cualquier modo, lo cierto es que durante el período en cuestión los gobiernos Republicanos demostraron una tendencia a incrementar las medidas policíacas y el involucramiento del sector militar, no sólo al interior de sus fronteras sino también hacia afuera.

d. Momentos clave.

En el período que cubre el presente trabajo destacan cinco momentos que confirman dicha tendencia:

1) 1981, cuando se promulga la ley que permite al sector militar cooperar con autoridades civiles /135.

2) 1986, cuando se promulga la Drug Enforcement, Education and Control Act, estableciendo la "certificación" de otros países, la cual contempla la suspensión del 50% de la ayuda a un país en caso de que el Ejecutivo y el Congreso consideren que aquel "no coopera plenamente" en la lucha contra el narcotráfico. Esta ley también incrementa las penas por delitos relacionados con las drogas y prácticamente duplica el fondo antinarcóticos, que en ese entonces se encontraba en el orden de los 2,300 millones de dólares /136. Asimismo, Reagan firma la Directiva de Seguridad Nacional 221, incrementando el número de agencias gubernamentales que

debían participar en el esfuerzo antinarcóticos y ampliando el papel del sector militar para la planeación y ejecución de operaciones, recopilación de información, entrenamiento de fuerzas armadas extranjeras, y como apoyo técnico y material a gobiernos extranjeros, con la salvedad de que no pueden realizar arrestos... dentro de territorio estadounidense /137.

3) 1988, año en que durante la campaña presidencial se presentan posiciones más radicales propugnando "cero tolerancia", "militarización de la lucha contra las drogas" y el nombramiento de un "zar de las drogas". En la ley antinarcóticos del mismo año, probablemente el esfuerzo legislativo más importante contra las drogas hasta la fecha en los Estados Unidos, se incrementa, con el argumento de la "seguridad nacional", el papel de los militares en el combate al narcotráfico, ocupando el Pentágono el principal por lo que se refiere a la detección y monitoreo, por aire y tierra, de cargamentos de drogas /138. Por otra parte, se incrementa el presupuesto a 6.7 miles de millones para 1989 (posteriormente reducido a poco menos de 6 mil millones) con las proporciones ya tradicionales de 70% para combatir la oferta y 30% para financiar educación y tratamiento /139.

4) Febrero de 1990, cuando la Suprema Corte estadounidense adoptó una resolución mediante la cual se establece que la Cuarta Enmienda sólo es aplicable al

interior de los Estados Unidos y que, por lo tanto, agentes estadounidenses pueden llevar a cabo cateos, decomisos y recopilar evidencias fuera de los Estados Unidos sin que medie orden judicial. El fallo surge a raíz del caso del mexicano René Verdugo, secuestrado en 1986, y cuya residencia en México fue cateada por agentes de la DEA en 1988 /140. En abril tiene lugar el secuestro en México de Alvarez Macháin, auspiciado por agentes de la DEA.

5) 1992, cuando la Suprema Corte estadounidense avala el secuestro en el extranjero de nacionales de otros países.

3. Logros y costos.

Al igual que en el caso mexicano, los logros en materia de decomisos son, en el mejor de los casos, cuestionables. La confiscación de marihuana por la DEA muestra una tendencia descendente durante el periodo 1986-1991, pasando de 711 toneladas en 1986 a 107 en 1991 /141, lo que no corresponde con una tendencia menos pronunciada en la declinación del consumo y quizá sea indicador de una mayor ineficiencia. En el caso de la cocaína, los decomisos pasaron, de más de 27 toneladas en 1986, a un máximo de 82 toneladas en 1989 obteniéndose, para 1991, casi 59 toneladas decomisadas, lo que en principio es compatible con un menor número de personas que la consumen más o menos compensado por un uso más frecuente /142. En cuanto al aspecto estrictamente

económico, los resultados son irrisorios: en 1991, el gobierno federal obtuvo casi 630 millones de dólares a través del decomiso de dinero en efectivo y bienes de traficantes de drogas, mediante el uso de las leyes federales de decomiso de bienes /143.

Los costos de las políticas estadounidenses van, de nueva cuenta, y al igual que en el caso mexicano, mucho más allá de los presupuestos antidrogas. En 1989, el costo de los programas de tratamiento, tanto gubernamentales como del sector privado, era de aproximadamente 60 mil millones de dólares /144. Un estudio más amplio calculó que, para principios de los años noventa, el costo del abuso de drogas para los Estados Unidos era de 124.9 miles de millones de dólares entre atención médica, medidas represivas en general, y pérdidas en productividad y empleos /145.

Asimismo, los Estados Unidos han tenido un alto costo con la saturación de sus cárceles. La presión del narcotráfico sobre el sistema penitenciario estadounidense puede sintetizarse con los siguientes datos:

- 1) Los arrestos realizados por delitos relacionados con las drogas a cargo de autoridades estatales y locales (representando, estos últimos, alrededor del 90% del total) pasaron, de 824,000 en 1986, a 1,089,000 en 1990 /146.

2) En 1980, aquellos detenidos por delitos relacionados con las drogas en prisiones federales representaban aproximadamente el 20% de toda la población carcelaria federal. El porcentaje, para 1991, fue del 56% del total /147.

3) En las grandes ciudades, hasta el 75% de las personas arrestadas por delitos graves arrojan resultados positivos en los análisis de drogas que se les hacen en el momento de la detención. Más del 50% de los presos en las cárceles federales y más del 80% de los reclusos en las prisiones estatales aceptan que han usado drogas antes de su encarcelamiento /148.

4) A partir de 1989, el número de presos por delitos relacionados con las drogas comienza a ser superior al número de presos por otros delitos /149.

En suma: los Estados Unidos enfrentan no sólo todos los problemas asociados con el narcotráfico sino, además, a una escala gigantesca. Ello, en lugar de promover distintos énfasis y nuevas fórmulas que ataquen las realidades del consumo y de la movilización de recursos financieros, se traduce, más bien, en programas sustentados en las mismas líneas conceptuales, con recursos crecientes, siempre insuficientes; en un sentimiento de crisis que se disipa y reaparece dependiendo de la agenda electoral y de asignación

de presupuesto; en la inexistencia de un nivel adecuado de coordinación gubernamental; en la pretensión de aislar, del consumo, su trasfondo social; en la ausencia de una visión más equilibrada que aborde, con mayor énfasis, no sólo la producción interna de drogas naturales (como la marihuana), sino lo que probablemente será el mayor reto en el mediano plazo: las llamadas "drogas de diseñadores", producidas, casi en su totalidad, internamente; en el hecho de que no se asumen explícitamente ni los límites a la interdicción, ni los de la aplicación interna de la ley, en tanto no disminuya realmente el consumo, ni los costos, en un contexto de política exterior más amplio, de disposiciones como la de la "certificación".

El saldo es caótico en términos burocráticos, ineficaz en los resultados, socialmente frustrante y, en cuanto a las relaciones con los países latinoamericanos, motivo frecuente de irritación y conflictos. Por todo ello, México se enfrenta a una política desorganizada en donde confluyen muy diversos intereses, pero uniforme en cuanto a la paranoia que la sustenta y al intervencionismo en que deriva.

V. Narcotráfico y relación bilateral, 1985-1992.

A. La importancia recurrente de México en la oferta de drogas al mercado estadounidense.

Después de la primera fricción bilateral importante a raíz o con pretexto de las drogas, la cual tiene lugar en 1969 con la primera "Operación Intercepción" (que significó el bloqueo de la frontera durante casi tres semanas), el narcotráfico desde México adquiere un nuevo ímpetu que duraría un lustro. Para 1975, en parte debido al éxito obtenido en las operaciones para detener el flujo de heroína desde Turquía, México se convierte en el proveedor de aproximadamente el 80% de la heroína consumida en los Estados Unidos y también en el principal proveedor de marihuana. Es a fines de dicho año que comienza la "Campaña Permanente" de fumigación, conocida como Operación Cóndor, con asistencia técnica y financiera del gobierno estadounidense. Dicha campaña logró que, para 1980 -- fecha en la que formalmente culmina, aunque las fumigaciones prosiguieran --, la oferta mexicana de heroína se redujera, de un 85% del total en 1973, a aproximadamente un 30% en 1980, y la de marihuana pasara, en el mismo lapso, de un 80% a un 20% del total. /150

No sería, sin embargo, sino hasta cuatro años más tarde, con el decomiso de grandes cantidades de marihuana en Chihuahua,

cuando los elogios estadounidenses vertidos a raíz de la Campaña Permanente de los setenta cederían el paso a fuertes críticas a la supuesta falta de compromiso de México para detener el flujo de drogas hacia el norte /151. También para mediados de los años ochenta, México se convierte en un importante punto de paso para la cocaína en tránsito hacia los Estados Unidos debido a que la Operación "Hat Trick" de interdicción en Florida provocó que, desde 1983, alrededor de una tercera parte del tráfico de cocaína se desplazara hacia la frontera sudoccidental de Estados Unidos /152.

Para México, ello significó un salto cualitativo en su lucha contra el narcotráfico: de concentrarse casi exclusivamente en la erradicación de plantíos, a enfrentarse con el problema del patrullaje de fronteras, y con el que representan organizaciones mucho más poderosas y con una mayor capacidad de corrupción y de respuesta /153. Desde luego, un factor para explicar el paulatino debilitamiento de la Campaña Permanente y el crecimiento del narcotráfico durante los años ochenta fue la permanencia de la demanda en los Estados Unidos /154. También, de manera complementaria, está la opinión de que "México recuperó el título de campeón mundial de la droga" ya hacia finales de la década debido no tan sólo a ese factor, sino también como resultado de la crisis de la deuda, de la reorganización de policías durante esos años y del "desorden" por el cambio presidencial de 1988 /155.

El caso es que, para fines de los años ochenta y principios de los noventa, México sería, de nueva cuenta, el principal exportador a Estados Unidos de heroína y mariguana y uno de los principales puntos de paso de la cocaína /156. En 1991, el informe anual sobre narcóticos del Departamento de Estado afirmó que el 63% de la mariguana importada y el 23% de la heroína consumida eran mexicanas, y que más del 50% de la cocaína que entraba a ese país pasaba por México /157. Ello, sin embargo, vuelve a decir poco sobre la eficacia de la lucha antinarcóticos pues, según otra fuente, tres años antes, en 1988, el 40% de la oferta total de heroína, el 30% de la de mariguana y el 30% de la de cocaína provenían de México, lo cual, de ser cierto, implicaría un avance con respecto a la heroína pero un retroceso con respecto a la cocaína y la mariguana /158.

Lo más relevante, sin embargo, es la consideración de cómo el combate en México no afecta el mercado en los Estados Unidos, o de cómo, en todo caso, sólo lo hace marginal y temporalmente. En primer lugar, porque existen drogas con una demanda muy inelástica, como la heroína. En segundo lugar, porque en algunos casos, con sólo un pequeño porcentaje de la producción, se logra surtir la demanda estadounidense. Tal es el caso de la mariguana, en donde en un momento dado, con menos del 15% de la producción anual de mariguana mexicana se podría surtir la tercera parte del mercado de los Estados Unidos, que es la participación mexicana promedio durante los

ochenta. En general, es tal el margen de producción de drogas que incluso se han dado incrementos en decomisos de cocaína al tiempo que se dan reducciones en su precio /159.

B. Puntos de acercamiento: política hacia Estados Unidos y discurso político; instrumentos de colaboración.

1. Política hacia Estados Unidos y discurso político.

De manera premeditada pero también ineludible, el gobierno mexicano ha desplegado en las últimas tres décadas una creciente actividad en el ámbito internacional. De esta manera, la política exterior mexicana pasa, de representar "un instrumento auxiliar de nuestro desarrollo general" /160 durante la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964), a ser considerada, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), "parte esencial del proyecto nacional de desarrollo" /161. Pero además, desde la crisis económica de 1982, la vertiente económica de la política exterior adquiere una clara preeminencia sobre otras consideraciones de índole estrictamente política.

Englobada en la búsqueda de un mejor entendimiento con los Estados Unidos, durante la primera mitad de los años ochenta se da una doble convergencia que permitió el rescate del discurso de cooperación antinarcoóticos. En primer término,

los planteamientos oficiales del gobierno estadounidense se acercaron a la insistencia mexicana y de otras naciones para abordar el problema de manera integral y respetuosa de cada soberanía. Sin embargo, cabe señalar desde ahora que, lejos de significar ello un cambio real de política, resultó en señales abiertamente contradictorias o simplemente contrarias a este discurso /162. Por su parte, el gobierno de de la Madrid define al narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional, coincidiendo con los planteamientos estadounidenses sobre el tema /163. Ello, de nueva cuenta, sólo significó incorporar un término que, si bien en las concepciones militares del gobierno de los Estados Unidos pudiera extrapolarse al ámbito continental, para el gobierno mexicano significaba una reafirmación de la soberanía y el complemento necesario para una efectiva cooperación internacional.

Durante el gobierno del presidente Salinas se decide pugnar, como nunca, por un entendimiento relativamente estable con los Estados Unidos. El sustento de dicho entendimiento sería, desde entonces, la profundización del viraje económico en favor de la privatización y de la apertura comercial y, de manera sobresaliente, la negociación de un Tratado de Libre Comercio para América del Norte /164. Paradójicamente, y con el fin de sostener este "entendimiento" global, el gobierno de Salinas buscó "compartimentalizar" la relación de manera que las posibles desaveniencias sobre cualquier tema no contaminaran al conjunto de la relación /165.

Es evidente la debilidad inherente a este enfoque en lo general, principalmente porque, para México, al tratarse en muchas ocasiones de asuntos de soberanía, las fricciones relacionadas con el narcotráfico han colocado, inevitablemente, en serio riesgo al conjunto de la relación política bilateral; pero, no menos importante, también porque los primeros en no hacerlo son los gobiernos estadounidenses. En el caso del narcotráfico, es a raíz del caso Camarena que "la Administración Reagan había subordinado el conjunto de las relaciones entre los dos países a una pronta solución del asunto de la droga." /166.

Pasada la peor parte de ese incidente, otro ejemplo fue el de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, durante las cuales en el Congreso estadounidense fue considerado el desempeño antinarcóticos de México con el fin de evaluar la pertinencia de apoyar o no al Tratado /167. Aunque si bien es cierto que, en este último caso, el debate sobre narcotráfico y otras cuestiones fue opacado por la prioridad otorgada por ambos gobiernos al Tratado en sí mismo, de cualquier manera se manifestó claramente la imposibilidad de "aislar" los distintos temas de la relación bilateral. Asimismo, la prioridad otorgada al Tratado bien pudo haber influido para moderar la posición del gobierno mexicano ante situaciones de conflicto relacionadas con el narcotráfico, como se verá más adelante.

En síntesis, en el transcurso del periodo que cubre la presente tesis hubo dos gobiernos mexicanos que se propusieron un mayor acercamiento político con el gobierno estadounidense y que lograron avances sustanciales en términos de decomisos de droga. Sin embargo, uno, el de Miguel de la Madrid, padeció una evidente animosidad, producto, en buena medida, de la "contaminación" del caso Camarena al conjunto de la relación bilateral, en tanto que el de Carlos Salinas, a pesar de haber logrado imponer una relación más cordial y dar golpes importantes a ciertas organizaciones de narcotraficantes, difícilmente pudo evitar nuevas situaciones de conflicto /168.

Por ello, no obstante los intentos mexicanos por alcanzar un entendimiento político global a nivel bilateral y por cumplir con su parte en la lucha antinarcóticos, surgieron graves fricciones, las cuales obedecieron, más que al entorno general de la relación, a una visión estrecha e intervencionista del gobierno de los Estados Unidos, al menos por lo que al narcotráfico se refiere.

2. Instrumentos de cooperación.

Es larga la lista de instrumentos legales de cooperación antinarcóticos entre México y los Estados Unidos: en 1925 ambos gobiernos firmaron la Convención para impedir la

importación ilegal de mercancías, narcóticos y otros productos, vigente hasta 1927; en 1930 celebraron un convenio para el intercambio de información relativa al tráfico de narcóticos; en 1947, un acuerdo de coordinación con FBI; en 1961, un acuerdo sobre adquisición de equipo; y, en 1973, otro más de asistencia técnica para un estudio epidemiológico del abuso de las drogas /169.

En 1975 se firma un contrato para el mantenimiento de aeronaves, mismo que estuvo vigente a partir de finales de 1982, representando aportaciones financieras indirectas de aproximadamente 8-9 millones de dólares en promedio anual /170. En 1986 comienzan las reuniones de procuradores fronterizos y, en julio de 1987, se establece la Agregaduría de la Procuraduría General en Washington /171. En diciembre de ese año se firma el Tratado de Cooperación Mutua en Materia de Asistencia Legal, ratificado por el Senado mexicano el mismo mes y, por el Senado estadounidense, hasta julio de 1989 /172.

Como complemento del Tratado de 1987 y en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes de diciembre de 1988, en febrero de 1989 fue suscrito el Acuerdo de Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, en donde ambas partes sustentan su cooperación en la materia en los principios de autodeterminación, no intervención, igualdad jurídica y

respeto a la integridad territorial de los Estados /173. Este Acuerdo, que prevé la instalación de una Comisión Mixta que examinara resultados y efectuara recomendaciones a ambos gobiernos, no entró en vigor sino hasta julio de 1990 debido, nuevamente, al retraso del gobierno estadounidense para firmar la nota diplomática respectiva /174.

De conformidad con estos acuerdos, y en todo momento, México ha rechazado operaciones conjuntas de tipo militar /175 dándose, sí, colaboración en el aspecto técnico para operaciones de intercepción aérea, y en materia de coordinación e información, como fue el caso de la denominada "Operación Alianza", creada en 1986 para coordinar esfuerzos en la frontera. Al margen de sus resultados objetivos, este intento dejó una mala impresión en las autoridades locales estadounidenses, debido a la consabida "falta de compromiso" por parte de México /176. Ello no obstante, la renovada colaboración a partir de la coincidencia de dos nuevos gobiernos inicia con una operación similar a la Operación Alianza, la cual comienza en abril y termina en junio de 1989 con logros importantes sumamente publicitados, pero forzosamente parciales y de corto plazo /177.

C. Puntos de desacuerdo: factores conceptuales e institucionales.

A pesar del acercamiento político, de ciertas concesiones

mutuas en el discurso antinarcóuticos y de los instrumentos para la cooperación, la dificultad, quizá la imposibilidad, para llegar a un diagnóstico compartido es atribuible a dos factores o conjuntos de factores principales:

1. Distintas perspectivas (consumo y seguridad; seguridad y soberanía), distorsiones (comercio, migración y drogas) y el papel de la prensa estadounidense.

Es común que en distintas esferas de opinión pública en los Estados Unidos se haga referencia a la extrema sensibilidad por parte de México en su relación con ese país. Sin embargo, como ya se apuntó en la introducción de esta tesis, en cuanto al narcotráfico se refiere esta extrema sensibilidad se invierte. Ello se explica considerando que, aún cuando el énfasis en la demanda o en la producción sean, llevados al extremo, insuficientes, y aunque el enfoque global sobre el narcotráfico sea necesario y pertinente, no puede soslayarse el hecho de que se trata de problemas distintos para cada país: mientras que los Estados Unidos tienen un problema de consumo gigantesco que no tiene visos de solución con las actuales políticas y arreglos institucionales, para México el principal objetivo es uno de seguridad para el Estado: impedir violaciones a su soberanía y socavar el poder de las organizaciones narcotraficantes /178. En este sentido, se

vuelve difícil alcanzar una "perspectiva común" o compartida sin la cual, como ha señalado la Comisión Binacional México-Estados Unidos, "no habrá un diálogo o una base significativa para la colaboración" /179.

No obstante lo anterior, se ha insistido en esgrimir el argumento de la "sensibilidad" mexicana argumentando que en México no hay una apreciación objetiva del peso específico de la política de intercepción en el conjunto de la estrategia antidrogas estadounidense y que, por ello, "las repercusiones bilaterales obedecen más a percepciones y distorsiones" sobre dicha política /180. Esto no es del todo exacto: en primer lugar, lo que a México le importa no es el peso específico de la intercepción en el conjunto de las acciones de los Estados Unidos sino su incidencia concreta sobre la frontera. En segundo lugar, no sólo se trata de la intercepción sino de otras medidas y actitudes que son inadmisibles para el gobierno mexicano. Como se apuntó en la introducción, la retórica de seguridad nacional, aunque no necesariamente incorrecta, conlleva el riesgo de circunscribir el problema a su aspecto represivo, y es aún más grave en cuanto que los Estados Unidos la utilizan para legitimar políticas abiertamente intervencionistas. Incluso funcionarios estadounidenses se han referido al tema aduciendo su "preocupación" por la amenaza que el narcotráfico significa para la soberanía... pero de México, y de esta manera pretendiendo identificar sus propios intereses con los del

gobierno mexicano /181. Pero además, algunas disposiciones específicas, como la "certificación" -- en la cual sí se vinculan, y de manera explícita, aspectos de colaboración antinarcóticos y de cooperación económica --, fueron diseñadas y dirigidas específicamente contra el gobierno mexicano.

Otro ejemplo de binomio contraproducente, y además falso, es el de "migración y narcotráfico". Peter Smith ha sintetizado los principales puntos que desautorizan este enfoque /182:

1) La intercepción de los cargamentos de droga no disminuye, materialmente, el consumo o el tráfico de drogas. Los incrementos en los gastos en intercepción por parte de los Estados Unidos durante los años ochenta no han conducido a incrementos correspondientes en los precios de la cocaína en las calles. De hecho, el precio final promedio disminuyó durante la década y la inflección al alza en 1989-90 resultó del combate del gobierno colombiano contra el cártel de Medellín, no de los decomisos de carga. Y 2) La intensificación de los patrullajes fronterizos y la construcción de bardas no tienen un impacto serio en el funcionamiento del mercado de las drogas. A lo largo de la mayor parte de los años ochenta, menos de una décima parte de todos los decomisos tuvieron lugar en tierra, a diferencia de los decomisos por aire y mar.

Esta falsa, por desproporcionada, identificación entre migración y narcotráfico, encontró un vocero permanente desde mediados de los ochenta en el jefe de la Oficina de Aduanas, William von Raab, y, durante los noventa, siguió formando parte del trasfondo conceptual de la política antidrogas del gobierno federal estadounidense /183: precisamente en 1990, la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas designó a los condados más sureños de California, Arizona, Nueva México y Texas como "Áreas de Tráfico de Droga de Alta Intensidad", lo que implica una mayor injerencia de fuerzas federales, incluyendo personal militar para proporcionar "asistencia y entrenamiento" a fuerzas locales /184.

En el origen de estas y otras acciones semejantes se encuentra, no sólo una extrema sensibilidad por parte del gobierno y la sociedad estadounidenses, y no sólo una concepción del problema distinta a la del gobierno mexicano, sino también una prensa frecuentemente amarillista que se apoya en la ausencia de un diagnóstico preciso sobre la influencia del narcotráfico en México y que retroalimenta esas distorsiones que sólo logran afectar negativamente al conjunto de la relación bilateral. Así, de la ignorancia surge un espectro de opinión que usualmente recurre a comparaciones con otras realidades y que va, del elogio desmedido a la satanización y, desde la negación del problema que aquí se enfrenta /185, hasta las advertencias en torno a la posibilidad de una "colombianización" de México.

Esta última versión es la que recibe, a partir del caso Camarena, mayor impulso en los medios masivos de comunicación estadounidenses, lo cual empata bien con la falta de opciones internas allá y acaba utilizando a México como chivo expiatorio a conveniencia. Sobre este repentino cambio, Sergio García Ramírez señala: "De diciembre de 1982 a febrero de 1985 -- más de dos años -- el concepto sobre la lucha contra el narcotráfico en México fue estupendo, con aisladas sombras, escasos nubarrones. Pero en la segunda semana de febrero de 1985 cambió todo: cuestión de horas" /186. Sin embargo, incluso con anterioridad al caso Camarena ya había quienes consideraban que los "escasos nubarrones" eran más que eso: "Es indudable que en tiempos recientes, digamos para fijar una fecha, desde principios de 1984, se ha desatado una campaña contra México en la opinión internacional... Los rasgos sobresalientes de esta campaña son el poner de relieve las características más negativas de la vida mexicana..." y ello a pesar de que "existía simpatía por el gobierno del presidente de la Madrid no sólo por su posición ante la deuda externa, sino también por su postura y su filosofía económicas." /187. Al margen de fechas específicas, un alto funcionario mexicano que posteriormente estaría al frente de la estrategia antidrogas, sintetiza esos años de la siguiente manera: "A fines del sexenio anterior fuimos víctimas de una manipulación propagandística... Sinceramente creo que lo que observamos durante esos años, fue todo un montaje de carácter

propagandístico dirigido en contra de la nación." /188.

Montajes o espontáneo interés, el hecho es que, entre febrero y marzo de 1985, el caso Camarena fue la única noticia sobre México en la cadenas estadounidenses de televisión. En cuanto a prensa, está el ejemplo de The New York Times que, durante el mismo período, publicó 24 notas sobre México, 16 de ellas relativas al caso Camarena /189. Las secuelas del caso Camarena, condensadas en el caso de Alvarez Macháin, motivaron la permanencia de la noticia en la prensa estadounidense con tonos frecuentemente exaltados /190, aunque ello tampoco implicara unanimidad /191.

Entre febrero 8 de 1985 y abril 22, sólo The Washington Post y The New York Times dedicaron 97 notas al caso /192. La única noticia equivalente pero desde un punto favorable, que fue la detención del narcotraficante Miguel Angel Félix Gallardo en abril de 1989, aunque influyó en un claro viraje en los comentarios oficiales, como elogios del Departamento de Estado /193, y fue noticia de primera plana en los tres principales periódicos estadounidenses (The Wall Street Journal, The Washington Post y The New York Times /194), no mereció una atención comparable ni, lógicamente, tan perdurable, a pesar de que se dio en una coyuntura muy favorable: días después del dispositivo conjunto en la frontera el 2 de abril, similar a la Operación Alianza de agosto de 1986 y calificado por el procurador Meese como "el

mayor programa desarrollado en nuestras fronteras en la historia de la ejecución de la ley" /195 y poco antes de que el Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense votara el 13 de abril en contra de la resolución del senador Helms para "descertificar" a México.

Muestra, sin embargo, de la volatilidad de esta "buena disposición" es que, dos meses más tarde, en julio de 1989, el Senado estadounidense votó en favor de una enmienda legislativa crítica del esfuerzo mexicano, propuesta por Helms y que incluía las firmas de más de 60 senadores que habían enviado seis semanas antes una carta elogiando al presidente Salinas con motivo de la campaña antinarcoóticos. Al poco tiempo, en noviembre de 1991, la matanza de agentes judiciales por parte de miembros del ejército mexicano dió de nueva cuenta un buen motivo para retomar el tema de la corrupción en México /196. Así, aunque el asesinato de Camarena fue el catalizador de una nueva oleada de prensa en contra del gobierno mexicano, desde antes y mucho después se dieron muestras de una especial proclividad a presentar a un México corrupto al que tiene que presionar el gobierno de los Estados Unidos a fin de que actúe con decisión frente al problema del narcotráfico.

2. Factores institucionales: la "ayuda", el proceso de "certificación", la DEA.

Lo más importante de la manera en que el gobierno y la sociedad estadounidenses perciben al narcotráfico, es que ésta se traduce en una política exterior antonarcóticos que resulta simplemente incompatible con los principales sustentos constitucionales de cualquier nación y con la letra e intención de los tratados internacionales que firma el gobierno y aprueba el Congreso de los Estados Unidos. Tan es así que las discusiones entabladas para la firma de la Convención de Viena de 1988 se llevaron a cabo en dos niveles: llegar a acuerdos para combatir a las drogas y, por el otro, rechazar las intervenciones del gobierno de Estados Unidos pretextando al narcotráfico /197. Durante el periodo que cubre esta tesis, las principales derivaciones externas de la política antinarcóticos de los Estados Unidos, mismas que reflejaron y atizaron las diferencias con el gobierno mexicano, fueron:

a. La "ayuda".

Durante los años ochenta la retórica bélica de Reagan contra las drogas invocaba otro binomio, este más confuso y oscuro: el del narcotráfico y la guerrilla, y reafirmaba el compromiso de atacar el problema desde sus "fuentes" mediante

una cruzada de "asistencia antinarcóticos". Aunque de manera indirecta, tal estrategia afectó a México negativamente, no sólo porque no coincide con los planteamientos tradicionales del gobierno mexicano en la materia sino porque, en la práctica, uno de los productos de esa estrategia fue la Fuerza de Tarea del Sur de Florida, la cual obligó a ajustar los patrones de vuelo de los narcotraficantes para llevarlos del Caribe a México, con el consiguiente incremento en el flujo de drogas por la frontera.

En cuanto a la "asistencia" propiamente, y a pesar de la retórica, el hecho es que los presupuestos asignados a México se redujeron paulatinamente hasta llegar a ser de sólo unos 8 millones de dólares anuales en 1984; a partir de entonces repuntaron lentamente para llegar, en 1992, a unos 20 millones /198. Es importante señalar, por lo tanto, que, aunque insignificante en términos absolutos, la tendencia de la "ayuda" durante esos años fue inversa al sentido de la relación bilateral: al año siguiente del asesinato de Camarena, en 1986, la partida presupuestal para México se incrementó a 11.6 millones de dólares y, en 1987, a 14.5 millones /199. Para cuando Bush y Salinas fueron electos, la "asistencia" de los Estados Unidos dirigida a la lucha antinarcóticos en México, aunque muy reducida y a partir de niveles todavía muy bajos, había ya alcanzado cifras inusitadas /200.

Independientemente de su monto, lo verdaderamente relevante es la naturaleza de esta "asistencia":

1) En primer término, el dinero nunca pasa por México puesto que llega directamente a las empresas estadounidenses que prestan los servicios a la flota de helicópteros /201.

2) En segundo lugar, el gobierno estadounidense no siempre ha cumplido con sus compromisos. Este fue el caso en 1986, cuando deficiencias de mantenimiento inutilizaron entre el 20 y el 30% de la flota de la PGR, lo que motivó protestas oficiales ante el gobierno estadounidense /202. Al poco tiempo se dió un incumplimiento similar cuando el gobierno estadounidense dejó de enviar 1.5 millones de dólares -- cantidad equivalente a la que México se comprometió a aportar --, para financiar la operación de fumigación Pacífico VII, llevada a cabo, de septiembre de 1986 a febrero de 1987, en el noroeste de México /203.

En consecuencia, dicha "ayuda" fue, en el mejor de los casos, apoyo a un programa bilateral y, en el peor, cantidad insignificante pero suficiente para dar lugar a críticas y enjuiciamientos; y ello a pesar de una "cláusula de reserva" en el sentido de que México, no por aceptar financiamiento, aceptaba condiciones o evaluaciones ajenas al carácter de las operaciones/204.

Al tratarse de un elemento prescindible y frecuentemente contraproducente para el esquema bilateral de cooperación, desde 1985 el gobierno mexicano inició gestiones para el "retiro" de financiamientos /205. Sin embargo, ello se concretaría hasta siete años más tarde /206: no fue sino hasta 1992 cuando el gobierno mexicano revivió la idea de reducir los apoyos económicos que recibía del gobierno estadounidense, lo cual permitiría a México "abandonar la condición de país condicionable" /207. En efecto, poco más tarde se anunció que, a partir del primero de julio de 1992, México no recibiría ningún apoyo financiero de los Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico /208.

Esta búsqueda de una mayor autonomía no se limitó al aspecto económico sino también al ámbito de la información, en donde también se dieron motivos suficientes para el recelo: en marzo de 1990, la embajada mexicana en los Estados Unidos y el Senado mexicano expresaron protestas por el uso de un satélite estadounidense para localizar plantíos de droga en México, sin conocimiento de nuestro país. Con ese y quizá otros antecedentes, en 1991 se creó el Sistema Hemisférico de Información para el Control de Drogas, en el cual se participa a través del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), el cual depende del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, y que sirve de apoyo al Sistema Integral de Intercepción, creado el mismo año. Con ello se buscó romper con la dependencia del sistema de información

estadounidense y ampliar a todos los canales posibles la red
rmación /209.

años ochenta y hasta principios de los años
ó una contradicción entre la supuesta
ara México, de recibir una participación
en el sistema de información estadounidense,
la "cooperación", y su utilización paralela,
os Estados Unidos, como conductos para la
explica los subsecuentes intentos mexicanos
acotar ambos vínculos, lo que sólo se
oargo, en el contexto de una mejor relación
ipios de los noventa.

b. La "certificación".

Otra contradicción de la política antidrogas de los Estados Unidos es la que subyace a la Ley para el Control de Narcóticos de 1986, de la cual emana el proceso de "certificación". Aunque al igual que otras tantas leyes federales en los Estados Unidos ésta no se aplica necesariamente a la totalidad de la federación, esta ley en particular sí pretende, en cambio, tener incluso aplicación extraterritorial /210. Como ya se mencionó, esta ley fue el resultado del clima antimexicano que en ese entonces prevalecía en el Congreso estadounidense; de hecho, en el proyecto legislativo que le dio origen se mencionaba el caso

Camarena y se amenazaba con varias medidas producto de una "descertificación", amén de que se retuvieron un millón de dólares de la "ayuda" antinarcóticos a México hasta que no se hubiera enjuiciado y sentenciado a los responsables /211. Así, su origen como ley a partir de una coyuntura específica con un país en particular agrava aún más su pretensión de aplicación permanente a nivel internacional, vinculando explícita y absurdamente temas tan divergentes como el comercio legítimo y los financiamientos de organismos multilaterales, con el narcotráfico.

Por último, las bases para determinar la "certificación" o no de un país son por demás dudosas en sus propios términos. Es el caso del reporte anual del Departamento de Estado, de acuerdo al cual se analiza dicho desempeño y que, por cierto, no incluye datos de producción interna; en cuanto a México, dichos reportes mostraban, por ejemplo, un incremento en el número de hectáreas destinadas al cultivo de marihuana de 9,000 en 1988 a 57,925 en 1989 /212. La conclusión es obvia: o hay una capacidad enorme del narcotráfico en México para incrementar en un lapso tan corto su producción, o bien las cifras del Departamento de Estado no pueden constituir una base seria de análisis. Ello refuerza el argumento de que la "certificación" es, en realidad, un instrumento político de presión. Desde su promulgación, el Ejecutivo estadounidense nunca ha utilizado esta ley para penalizar a un país considerado como "aliado" y sí a países con los que ya

existía una relación tensa y que, de cualquier manera, no recibían ningún tipo de apoyo económico o militar. En 1986, primer año de aplicación de este proceso, el presidente estadounidense "descertificó" a Siria, Irán y Afganistán. En 1988 se añadió a la lista a Panamá, preludio de la invasión del año siguiente y, en 1989, el presidente Bush "descertificó" a los mismos países más Birmania y Laos.

La Ley para el Control de Narcóticos de 1986, en tanto que amenaza explícita y directa, provocó una protesta diplomática del gobierno mexicano y una condena unánime en el Congreso de la Unión /213, rechazo que se ha mantenido desde entonces y desde todas las posiciones del espectro político mexicano. En 1987 Ejecutivo y Congreso de los Estados Unidos "certificaron" a México. En 1988, el Senado votó en contra de la "certificación" (pretensión de "descertificar" que fue apenas revertida por el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes) /214. En 1989 ambos, Ejecutivo y Congreso, "certifican" la cooperación de México, poco después del arresto de Félix Gallardo, en abril de 1989. En marzo de 1990 Bush "certificó" la cooperación de México, lo cual da pie a una nota de la Cancillería rechazando el procedimiento mismo, seguida de un similar rechazo al entonces reciente fallo de la Suprema Corte estadounidense. En 1991 y 1992 se mantuvo la "certificación" y el rechazo mexicano a la misma.

Así, los efectos de este proceso pudieran resumirse en las

conclusiones emitidas por la Comisión Binacional México-Estados Unidos: "la Comisión cree que... no ha sido un instrumento útil para alentar a otros gobiernos a incrementar sus esfuerzos en la lucha contra el tráfico y la producción de drogas. Por el contrario, el mecanismo de certificación se ha convertido en un foro de amplia difusión para criticar a otros gobiernos, y tiene efectos contraproducentes para la cooperación de otros países." /215.

Por ello, sería pertinente que el gobierno mexicano condicionara, por su parte, el prolongamiento de todo esfuerzo de cooperación a la suspensión del proceso de "certificación" y, en todo caso, incorporara la sugerencia de sustituir esta evaluación unilateral por una multilateral a cargo de los países firmantes de la Convención de Viena, en donde ambos países aceptaron el principio de la "responsabilidad colectiva"; la función evaluatoria estaría a cargo de la ONU, la cual incorporaría las observaciones de cada país al proyecto de informe respectivo /216.

c. La DEA.

El antecesor de la DEA, el Buró de Narcóticos y Drogas Peligrosas, empezó sus actividades en México en 1961. Sin embargo, el acotamiento de su acción en México a funciones de intercambio de información fue definido con anterioridad pues, en el acuerdo sobre cooperación entre la policía

mexicana y el FBI de 1947, ya se establece: "Queda expresamente entendido que dichos agentes no llevarán a cabo, en el otro país, acción alguna en contra de los criminales de que se trate, acción que, llegado el caso, será ejercida por los agentes de este último y cuando lo consideren oportuno." /217. Este punto se reitera desde entonces en todos los acuerdos de cooperación policíaca y legal, y de hecho representa la primera salvedad que se estipula en el Tratado de Cooperación Mutua en Materia de Asistencia Legal de 1987, el cual establece, en su artículo I: "Este tratado no faculta a las autoridades de una de las partes a emprender, en la jurisdicción territorial de la otra, el ejercicio y el desempeño de las funciones cuya jurisdicción o competencia estén exclusivamente reservadas a las autoridades de esa otra parte por sus leyes o reglamentos nacionales." /218. La no injerencia en los asuntos internos de otros Estados se aplicaba directamente a los 35 agentes de la DEA acreditados oficialmente en México en dicho año /219 y se ratificaría, de nueva cuenta, en los instrumentos que el gobierno firmaría en los siguientes dos años: la Convención de la ONU contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (artículos 2o. y 3o.) y el Acuerdo para Combatir el Narcotráfico de 1989 (artículo 1o.).

Precisamente por la inobservancia de estos postulados, durante el periodo que cubre este trabajo el principal punto de fricción entre ambos países ha sido la DEA, la cual

ejerció toda su influencia burocrática para endurecer la posición estadounidense frente al gobierno mexicano. Ello, a su vez, provocó reacciones por parte de éste:

A raíz del secuestro de Alvarez Macháin, el gobierno mexicano anunció que iniciaría los trámites para exigir la extradición de quienes auspiciaron su secuestro y que impondría nuevas reglas a los agentes de la DEA. El cambio anunciado el 15 de junio de 1990 por la Secretaría de Relaciones Exteriores consistió en exigir, en reciprocidad, la presencia de agentes mexicanos en los Estados Unidos (en septiembre de 1990 se anuncia la operación de 39 agentes mexicanos antinarcóticos en dicho país); en "limitar" el número de estadounidenses en México, y en reafirmar que sus funciones debían circunscribirse al intercambio de información.

Más tarde, a raíz del fallo del 15 de junio de 1992 de la Suprema Corte de los Estados Unidos autorizando el secuestro de presuntos delincuentes en otros países para llevarlos a tribunales estadounidenses, el gobierno mexicano anunció la cancelación de la presencia de la DEA en México, misma que rectificó al día siguiente, al hablar de la reanudación de una relación que ni siquiera había habido tiempo de interrumpir. Los motivos: "los intensos programas de cooperación en la lucha contra el narcotráfico" y evitar "dar pauta a una señal equívoca a quienes se dedican a esta actividad", cuando lo que procedía era exigir el cabal

cumplimiento del Tratado de Extradición, suscrito en mayo de 1978, así como del Tratado de Cooperación Mutua en Materia de Asistencia Legal de 1987, y del Acuerdo de Cooperación contra el Narcotráfico de 1989.

En julio se definieron nuevas reglas para agentes extranjeros acreditados en México, entre las que sobresale: "El incitar o promover el cohecho... especialmente aquel que lleve al secuestro de personas, o la participación, en cualquier forma, en el secuestro de las mismas... tendrá como consecuencia automática la suspensión del proyecto de cooperación bilateral respectivo y la prohibición a la entidad extranjera responsable de realizar actividad alguna en territorio nacional." /220. Asimismo, se modificó el Código Penal para tipificar el delito de traición a la patria para los mexicanos que participen en dichas acciones /221.

Poco más tarde, en noviembre de 1992, el gobierno mexicano dio a conocer reglas específicas para los agentes de la DEA en las que se plantea una reducción gradual de agentes, en ese entonces 39, a medida que la PGR incrementara su infraestructura, y se reafirma que sus funciones se limitan al intercambio de información, apoyo técnico y capacitación bajo los artículos de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares /222.

De esta manera, las nuevas reglas no fueron tales; se pospuso

la salida de dichos agentes del país, y sólo se estableció, de manera explícita, un sobreentendido: la posibilidad de suspender un esquema bilateral de cooperación que nunca ha funcionado como tal. Pendiente de negociaciones quedó la revisión del Tratado de Extradición con base en cuatro puntos: 1) Que el Tratado sea la única forma de lograr el traslado de una persona con la explícita prohibición del secuestro; 2) que sea anulado automáticamente todo proceso basado en un reo de secuestro; 3) que sea castigado quien cometa el secuestro, y 4) que el proceso de extradición verse únicamente sobre si se entrega o no se entrega al reclamado, y de ningún modo sobre si es culpable o no del delito que se le esté imputando /223.

D. El caso Camarena/Alvarez Macháin.

1. Una cronología.

El 7 de febrero de 1985 fue secuestrado, en Guadalajara, el agente de la DEA Enrique Camarena quien posteriormente es asesinado. El 16 de febrero el gobierno estadounidense implanta, con el pretexto de impedir la entrada de droga, una "Operación Intercepción", segunda desde la de 1969; no, sin embargo, como represalia contra un grupo de narcotraficantes, sino contra el país en el que operaban.

En agosto de 1986 la policía mexicana arrestó a otro agente de la DEA, Víctor Cortés, en compañía de un narcotraficante

prófugo de la justicia mexicana. Cortés salió inmediatamente del país y por lo tanto nunca llegó a declarar ni presentar querrela ante las autoridades mexicanas las que, de cualquier manera, consignaron y sentenciaron a los agentes mexicanos por abuso de autoridad y lesiones /224. El caso se vincula artificialmente con el de Camarena para apoyar la tesis de un México corrupto.

En agosto de 1986, durante visita del Presidente de la Madrid a Washington, el procurador estadounidense, Edwin Meese solicitó que aviones de la DEA pudieran penetrar hasta 100 millas en territorio nacional. De nueva cuenta, el incidente se inscribe en el marco de presiones recibidas después del asesinato del agente estadounidense.

En octubre de 1989 se anuncian labores antinarcóticos de miembros de la marina estadounidense en apoyo a los 3,000 miembros de la patrulla fronteriza /225. Ello motivaría una nota de inconformidad por parte del gobierno mexicano por el carácter "unilateral" y "negativo" de dicha medida /226.

El 2 de abril de 1990, poco antes de la Reunión Ministerial sobre narcotráfico a celebrarse en Ixtapa, es secuestrado, en Guadalajara, Humberto Alvarez Macháin, en una operación auspiciada por la DEA debido a su supuesta participación en el asesinato de Camarena. En respuesta, el mismo mes la Secretaría de Relaciones Exteriores anunció nuevas reglas

para los agentes de la DEA en México. En julio, el gobierno mexicano solicitó oficialmente la extradición de los agentes estadounidenses Héctor Beréllez y Antonio Gárate por su participación en el secuestro /227.

En agosto, un juez federal de Los Angeles ordenó la repatriación del sospechoso por considerar ilegal su captura y violatoria del Tratado de Extradición entre ambos países, fallo que fue ratificado más tarde por una corte federal de apelaciones. Durante el juicio, el gobierno mexicano se involucró para descalificar, a través de la Procuraduría y la Secretaría de Relaciones Exteriores, las acusaciones de la fiscalía en contra de altos funcionarios mexicanos de estar coludidos con narcotraficantes /228.

El 15 de junio de 1992, la Suprema Corte estadounidense avala los secuestros en el exterior y, seguida cuenta, el gobierno mexicano somete a revisión el Tratado de Extradición. Al mes siguiente, se anuncian, otra vez, nuevas reglas para la DEA en donde se prevé, explícitamente, la suspensión de la cooperación bilateral si agentes extranjeros promueven o realizan secuestros en México. Asimismo, se realizan cambios al Código Penal para contemplar la figura de "traición a la patria" en los casos de quienes participen en dichas acciones.

Por tratarse de una cuestión de soberanía, el gobierno

mexicano decidió no someter el caso a la Corte Internacional de Justicia pero sí, en cambio, logró internacionalizar formalmente el problema. Se solicitó una "opinión consultiva" a la asamblea de la ONU que se reuniría en septiembre de 1992 para su 47 periodo de sesiones. Asimismo, el 17 de agosto del mismo año el Comité Jurídico Interamericano de la OEA anunció que el secuestro de Alvarez Machain "configura una grave violación del derecho internacional público, pues constituye una transgresión de la soberanía territorial de México." /229.

El 14 de diciembre de 1992, Alvarez Machain es exonerado. Sin embargo, al mantenerse el fallo de la Suprema Corte, el gobierno mexicano mantuvo, por su parte, la decisión de revisar el Tratado de Extradición con el fin de prohibir, de manera expresa, los secuestros transfronterizos /230.

2. Una interpretación.

Aunque todavía en 1984 la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes hizo un reconocimiento específico a México /231, el asesinato de Enrique Camarena marca el inicio de una profunda y prolongada depresión en la relación bilateral con los Estados Unidos. La desmesura en la reacción por este crimen se debió, en gran medida, a un gobierno estadounidense, el de Reagan, particularmente intolerante, sobre todo ante posturas como la mexicana frente

a la situación en Centroamérica. Esta actitud generó, por tanto, no sólo fuertes presiones vinculadas directamente con el asesinato y a un afán de venganza por parte de algunos agentes de la DEA sino, a partir de él, también cuestionamientos generales al sistema político mexicano /232.

Para el gobierno y la opinión pública mexicanos, la reacción estadounidense fue no sólo desproporcionada, sino también hipócrita, al hacer, de un caso policíaco, otro político. Como más tarde se diría: "... para México, la muerte de Camarena era lamentable, pero no más que la de cualquiera de los 300 funcionarios antinarcotráfico mexicanos que habían perdido la vida en años recientes." /233. Además, desde el punto de vista de las autoridades mexicanas, dicho asesinato tuvo lugar precisamente por el éxito obtenido en sus campañas antinarcóticos. El entonces procurador mexicano escribió posteriormente:

... en el curso de 15 ó 20 días [y tres meses antes del asesinato] hubo el más grande aseguramiento de cocaína en México (300 kilos) y el más grande aseguramiento de marihuana, no en México, sino en el mundo entero. Consecuentemente, el secuestro y el homicidio, tan deplorados por todos, de los señores Camarena y Zavala, no fueron el resultado de la inactividad, sino el resultado de la actividad /234.

Aunque, en efecto, los decomisos no se incrementaron a partir de febrero de 1985 /235, Castañeda considera una explicación complementaria, aunque con distinto énfasis: "Debido a las

presiones y represalias de Washington, las autoridades mexicanas han hecho mayores esfuerzos, si no para aumentar su capacidad de lucha contra el narcotráfico, al menos para aplacar superficialmente al gobierno norteamericano." /236. Entre dichas presiones, y como ejemplo también de la duplicidad del gobierno estadounidense, se encuentran las peticiones al presidente de la Madrid, en agosto de 1986, para permitir "persecuciones en caliente" cuando que las autoridades estadounidenses carecen de medios para obligar a un avión a aterrizar en territorio de Estados Unidos /237. Con todo, el asesinato de Camarena también representó un aviso acerca del peligro que el narcotráfico ya planteaba para México y un factor que influyó de manera determinante para colocar el tema en un lugar prioritario dentro de la agenda interna y bilateral del gobierno mexicano. Algún efecto tuvo la diligencia mexicana para encontrar a los culpables pues la sexta y última reunión Reagan-de la Madrid fue relativamente cordial e incluyó reconocimientos mutuos por la lucha contra el narcotráfico /238.

Aunque a partir de diciembre de 1988 coexistirían dos gobiernos más pragmáticos y por ello más afines, el secuestro de Alvarez Macháin se mantuvo, a ojos del gobierno mexicano, "como una página oscura del derecho internacional" /239. En efecto, en términos legales, tanto en el caso de Alvarez Macháin como en el de los demás mexicanos secuestrados a instancias de la DEA /240, y en el del fallo de la Suprema

Corte estadounidense, se violaron los artículos 2o. y 3o. de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. El artículo 2o. establece que "una parte no ejercerá en el territorio de otra parte competencias ni funciones que hayan sido reservadas exclusivamente a las autoridades de otra parte por su derecho interno"; mientras que, el artículo 3o. establece que los delitos y las sanciones quedaban sujetos a los "principios constitucionales y a los conceptos fundamentales del orden jurídico de cada país". Además, se violó el artículo 9o. de la Declaración Universal de Derechos Humanos y, desde luego, el Tratado Bilateral de Extradición, vigente desde 1978 /241.

A pesar de ello, y no obstante que a partir de 1989 la relación bilateral se desarrolló de manera relativamente fluida e inusualmente cordial, se mantuvo la intransigencia estadounidense alrededor del caso Camarena. En octubre de 1989 un alto funcionario del Departamento de Justicia, William Barr, expresó la opinión de su Departamento justificando arrestos por parte de militares y del FBI fuera de los Estados Unidos. Asimismo, los nombramientos de William Barr como subprocurador y de Robert Bonner (quien encabezó la fiscalía del caso Camarena de 1985 a 1989) como director de la DEA, en mayo de 1990, reafirmaron el peso de la rígida línea en relaciones jurídicas y penales con el exterior al interior del Departamento de Justicia. Pero más grave aún fue la invasión a Panamá en diciembre de 1989 para llevar al

General Noriega a juicio por narcotráfico, la cual no dejó ya lugar a duda de lo generalizado de esta opinión en las más altas esferas del gobierno de los Estados Unidos y, de nueva cuenta, su discrepancia fundamental con los postulados esenciales de la política exterior mexicana.

Por eso ya no fue de extrañar que, a raíz de la solicitud de extradición de Héctor Berréllez y Antonio Gárate por el secuestro de Alvarez Machain, el procurador estadounidense afirmara: "... es un error de México el no cooperar para que todos los involucrados [en el caso Camarena] sean traídos de este lado de la frontera y enjuiciados" /242 ni que, ante la decisión de la Suprema Corte estadounidense en 1992, el vocero de la Casa Blanca, Marlin Fitzwater, declarara que "... ni la detención de Alvarez Macháin ni la reciente decisión... reflejan cambio alguno en nuestra política", ni tampoco que el embajador de Estados Unidos en México, John Dimitri Negroponte afirmara, por su parte, que la decisión "reafirma la posición legal del gobierno de Estados Unidos, a nivel nacional, de que un juzgado estadounidense tiene los medios para lograr que ese individuo se presente en el juzgado." /243.

Con todo y las manifestaciones mexicanas de rechazo a estas posturas, esta intransigencia contrastó con la relativa debilidad de las respuestas del gobierno mexicano. Ante el secuestro de Alvarez Macháin, se formalizó el intercambio de

agentes haciendo valer un principio de reciprocidad, que debía haberse establecido con anterioridad, y se delimitó su campo de acción al que supuestamente ya tenían, es decir, el de intercambio de información. Ante el fallo de la Suprema Corte estadounidense, el cual unificó criterios en contra dentro del país, y generó innumerables críticas en el exterior por representar una clara amenaza a cualquier soberanía nacional, la respuesta inmediata de México fue la de cancelar acciones de la DEA y rectificar esta decisión de manera inmediata, dejando pendiente para la próxima reunión bilateral la revisión del Tratado de Extradición.

En suma, el caso Alvarez Machain fue un acto ilegal de prepotencia, cometido a instancias de una agencia con estatus diplomático en el país, y que el gobierno de los Estados Unidos pretendió minimizar de manera absurda afirmando que no se repetiría en el caso de México; pero que nunca corrigió ni pretendió corregir, de la única manera en que podía hacerlo: regresando a México, y sin juicio, a Alvarez Macháin.

Por todo ello, el caso Camarena ejemplifica una relación desigual en donde el más fuerte ha podido abusar en un contexto, el del narcotráfico, del que él es el principal responsable, y en donde el más débil aparentemente ha estimado conveniente no hacer uso de todas las posibilidades de negociación abiertas a un vecino que es estratégico para su contraparte.

VI. Conclusiones.

¿Qué debiera prevalecer en materia de cooperación antinarcóticos a nivel internacional? Un esquema que reconozca al narcotráfico como origen de múltiples problemas pero también como resultado de otros tantos de índole social. Un esquema, por ello, para abatir causas y no ayuda para mitigar efectos; que también incorpore los distintos pesos relativos de la demanda y la producción en cada país y, más aún, la realidad de que las prioridades en torno a las drogas son distintas para cada nación. Se requiere, finalmente, de un esquema de cooperación en donde cada quien realice su labor bajo una misma premisa -- consumo genera oferta y oferta consumo -- y, ante todo, con un mismo sobreentendido: absoluto respeto a cada soberanía.

Sin embargo, este propósito sólo será viable cuando logre implantarse en los Estados Unidos una política que ponga mayor énfasis en los programas preventivos y que dirija crecientes recursos para combatir problemas sociales que, como la criminalidad, son más efecto de la marginación social que de los hábitos de consumo de drogas en sí mismos. Por vía de mientras, la existencia de una escala internacional de prioridades distintas es lo que el gobierno estadounidense pretende reiteradamente presentar, de manera simplista, como

una dicotomía entre quienes tienen y quienes no tienen la "voluntad política" para combatir a las drogas. De ahí que en ocasiones, la política estadounidense antidrogas, adquiera tintes de cruzada moral e ideológica que reduce una problemática compleja a ciertos países, a ciertas drogas y, ya en el colmo de la simplificación, a ciertas personas. Aún más, los gobiernos estadounidenses han pretendido exportar su guerra mediante esquemas de "cooperación" coercitiva que diversifican la producción y el tráfico, incluso a su interior, e incrementan las ganancias en un entorno de oferta reprimida y demanda tolerada. Para acabar de complicar el panorama, dicha perspectiva se ha sustentado, para su aplicación, en un sistema burocrático balcanizado y supeditado al constante vaivén de las coyunturas políticas internas.

Así, en lo general y en lo esencial, las políticas antidrogas de los gobiernos estadounidenses han sido represivas al interior e intervencionistas al exterior. Se trata, en muchos sentidos, de políticas desesperadas que, no por desproporcionadas, dejan de ser ineficaces. No podría ser de otra manera cuando que se han nutrido, en buena medida, de la falacia de una "Línea Maginot" que asegure la impermeabilidad de sus fronteras y en la inútil arrogancia de pretender solucionar su consumo de drogas con sanciones, intromisiones y transmisiones de costos, inaceptables internamente, a otros países. Ello resulta en una política de "penalización

asimétrica" /244 que, al interior, tolera el consumo individual mientras que, al exterior, justifica intervenciones armadas, lo cual es, simple y llanamente, una aberración, tanto jurídica como política.

De ahí que, si bien en el caso de México y los Estados Unidos los diagnósticos en el nivel oficial tienden a confluír, la aplicación práctica de medidas antinarcoóticos por parte del gobierno estadounidense provoca que afloren problemas de fondo y de equilibrio entre ambas partes. ¿Qué pensarían en Estados Unidos si se secuestrara a algún estadounidense en su territorio? ¿Y si en él se introdujeran, en "persecución caliente", naves extranjeras? ¿Qué pensarían si se les acusara recurrentemente de no colaborar con la comunidad internacional para erradicar al narcotráfico? ¿Qué si se obligara a sus fuerzas armadas a exponerse de lleno a la corrupción y a la pérdida de vidas en la lucha contra las drogas? ¿Y todo ello sin tener la responsabilidad fundamental, como sí la tienen al mantener una demanda tan elevada de drogas?

Estos cuestionamientos son presentados, de distintas formas, en todos los tonos y de manera reiterada, por el gobierno y la prensa de México, y representan la última expresión de un esquema de relación bilateral intrínsecamente conflictivo. Mientras los principales actores políticos en los Estados Unidos no entiendan que la solución al problema radica, no en

su política exterior sino en su ámbito interno, y que la mejor ayuda a otras naciones consiste en cerrar el paso a sus exportaciones de armas y precursores químicos, y en facilitar políticas de crecimiento y desarrollo sin condicionamientos, las cosas seguirán más o menos como están.

¿Cuáles son entonces los parámetros reales que definen el margen de acción del gobierno mexicano en materia de narcotráfico?

1) Por un lado, cabe esperar la permanencia tanto de las causas estructurales del problema -- consumo, producción y tráfico --, como de los rasgos esenciales de las políticas antinarcóticos de los Estados Unidos. Aunque no necesariamente estructural, aquí también puede añadirse el débil control que sobre sus propia burocracia tiene el gobierno estadounidense y, sobre sus policías, tanto el gobierno de los Estados Unidos como el de México.

2) No obstante lo anterior, existe también la enorme dificultad de plantear la suspensión tajante de la cooperación bilateral. Esto, en primer término, por un motivo pragmático que se deriva de la dinámica de vasos comunicantes que operan en el narcotráfico. Aquí, por ejemplo, los programas de erradicación deben continuar en tanto que los actuales niveles de consumo se mantengan en los rangos

actuales dentro de los Estados Unidos pues, de no hacerlo, se arriesgan incrementos aún mayores en los niveles internos de consumo y un mayor crecimiento de los problemas asociados de corrupción y violencia. En segundo lugar, porque esa dinámica de vasos comunicantes también opera en la política y el planteamiento de interrumpir cualquier esquema de cooperación, aunque quizá justificado, también podría envenenar al conjunto de la relación bilateral. De ahí que se mantenga la voluntad recíproca de mantener un acuerdo básico para enfrentar el problema.

Ciertamente, estos parámetros acotan un margen de maniobra estrecho, lo que a su vez puede llevar a considerar que, o bien simplemente no puede existir la cooperación entre desiguales /245 ó, partiendo en lo fundamental de la misma premisa, que no existen opciones realistas a lo llevado a cabo por el gobierno mexicano debido a sus acuerdos internacionales y a la influencia política de los Estados Unidos /246. Sin embargo, resignarse a la disyuntiva entre recibir imposiciones o cancelar todo tipo de cooperación implica ignorar diversas consideraciones que apuntan hacia la posibilidad de un camino distinto.

La primera de ellas es, como ya se mencionó, que la no cooperación es de plano descartada por ambos gobiernos, pues el hecho ineludible de la vecindad los obliga a algún tipo de entendimiento; pero, además, ni las desaveniencias ni la

asimetría de poder son factores para eludir la negociación. Antes bien, justamente porque hay desavenencias es que se debe y se puede negociar. Naturalmente, la asimetría de poder entre los dos países influye de manera determinante en la intensidad y características de las políticas antidrogas en México pero, aún así, la estabilidad política de México y el mantenimiento de cierto grado de influencia sobre la toma de decisiones del gobierno mexicano, obliga a su contraparte estadounidense a negociar con éste y mitiga el factor de la asimetría entre ambos actores. Por último, no se puede ignorar que, aún y cuando se trata de una relación bilateral, ello no significa que se trate de dos partes aisladas; por el contrario, ambas forman parte de un sistema internacional en el que, por cierto, la parte más débil reúne considerables apoyos.

Todo lo anterior implica que la segunda postura, aquella que postula que no se puede hacer más, es, en su conformismo, también falsa. Si bien de ella se deriva un reconocimiento implícito al gobierno mexicano por haber evitado una costosísima ruptura política, ello ha sido a costa de graves precedentes políticos que se desprenden del contraste entre 1985, cuando el asesinato de Camarena contaminó al conjunto de la relación bilateral y, por otra parte, 1990 y 1992, cuando el gobierno mexicano decidió evitar a toda costa que el secuestro de Alvarez Macháin y la decisión de la Suprema Corte enturbiaran la relación, ello a pesar de que ambos

episodios representan una clara afrenta a la soberanía nacional.

Reconociendo las serias limitaciones de acción, y concediendo que cualquier replanteamiento debe tomar en cuenta el imperativo de mantener una relación bilateral fluida, el gobierno mexicano cuenta con los espacios políticos necesarios para introducir medidas que, además de la independencia económica ya alcanzada en cuanto a los programas internos de erradicación, sí son factibles y pueden ayudar a equilibrar los términos actuales de la relación bilateral. Estas medidas serían:

1) Dado que ha habido una legalización de facto en muchos estratos de consumo en los Estados Unidos, ésta podría aplicarse en ciertos aspectos de la producción cuyo combate es de dudosa efectividad y evidentes costos. Es el caso de los programas de erradicación de marihuana en donde no es inusual que se afecten, sobre todo, a campesinos que sólo responden a una situación real de pobreza y de mercado. Por ello, y por lo menos en tanto los Estados Unidos no demuestren reducciones sustanciales en la producción de esta droga (relativamente inocua frente al actual abanico de estupefacientes y psicotrópicos) y/o penalicen efectivamente su uso a lo largo y ancho del país, México puede dirigir la mayor parte de sus recursos de erradicación a combatir el

cultivo de amapola, el cual se encuentra localizado en tres o cuatro estados del país /247.

2) Debiera asumirse que el reto a la soberanía nacional deriva, tanto de la existencia de organizaciones criminales como de la presencia de policías extranjeros en territorio nacional. De hecho, si se define al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional, hay también, forzosamente, que incorporar la amenaza que las intervenciones estadounidenses representan con el pretexto de combatirlo. Puesto que la DEA responde a una dinámica propia, independientemente de los acuerdos alcanzados a otros niveles políticos, la retirada del país de los agentes de esa agencia es factible y conviene a los intereses superiores, tanto de México, como quizá también de los mismos Estados Unidos.

3) México debiera proponer y poner en práctica un nuevo tipo de evaluación, no unilateral sino multilateral; y no con base en los decomisos y arrestos sino, fundamentalmente, en la disponibilidad de las drogas, su precio, su calidad y su propagación.

Resumiendo: ceteris paribus, quizá lo más conveniente sea establecer un mínimo de cooperación efectiva replanteando el programa de erradicación y eliminando la presencia de la DEA en México, manteniendo así el esfuerzo conjunto, efectivamente, en el nivel de intercambio de información.

Cierto, aún si se tomaran estas decisiones políticas, deberán enfrentarse: el hecho de que las drogas permanecerán como una espada de Damocles en la relación bilateral, con su carga de posibles presiones e injerencias; el hecho de que ningún esquema de colaboración será del todo útil si los Estados Unidos no reducen su consumo; y el hecho de que, aún cuando no se comparta una visión estrictamente ofertista del problema (i.e. que se puede acabar con el consumo si se reduce la disponibilidad de drogas), México deberá continuar con su propia guerra a fin de prevenir el incremento en los niveles de consumo interno y revertir el debilitamiento del Estado frente al narcotráfico organizado.

Ello deberá lograrse en un plano de frágil equilibrio: responder a los abusos por parte de algunos sectores del gobierno estadounidense -- en el Ejecutivo, en el Congreso, en los medios de comunicación -- y evitar, asimismo, que las drogas se conviertan en el detonador de un conflicto bilateral de secuelas imprevisibles. Esa difícil tarea se agrava si se toma en consideración que, incluso en los periodos de "reconocimiento" al esfuerzo mexicano, siempre existen resquicios para la descalificación /248 y que, no obstante la posibilidad de que las posturas entre ambos gobiernos pudieran acercarse (a medida que en México se incrementa el consumo y en los Estados Unidos la producción), el potencial de enfrentamiento seguirá ahí en tanto no exista un reparto que los mexicanos puedan llegar a considerar

equitativo en las cargas de una política, mal denominada "común" o compartida.

No es un panorama alentador, pero tampoco es uno que México no pueda afrontar con firmeza y dignidad.

Notas

- 1/ La cifra de 500 mil millones de dólares es utilizada en múltiples fuentes. En este caso proviene de: Procuraduría General de la República, El control de drogas en México/Programa Nacional 1989-1994: evaluación y seguimiento, México, 1992, p. 10.
- 2/ En cuanto a las cifras del mercado estadounidense, el límite inferior fue calculado por Nicolás Hardinghaus, citado por Jaime Puyana Ferreira, "La economía del narcotráfico en Colombia", en Ana Josefina Alvarez Gómez (comp.), Tráfico y consumo de drogas: una visión alternativa, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 93; el superior fue tomado de The Economist, septiembre 2, 1989, p. 21. Sin embargo, el mismo Hardinghaus advierte que su estimación se refiere únicamente al elemento clandestino, y calcula una cifra similar por el impacto indirecto en el producto nacional. Dicho autor también aclara que no se contabilizan los más de 10 mil millones de dólares que gasta el gobierno estadounidense en su política antinarcóticos. Por tanto, es posible que la cifra real oscile alrededor de los 250 mil millones de dólares.
- 3/ Para una visión sintética de las dimensiones del problema en América y de las características particulares que adopta en cada país del continente, ver Guadalupe González, "El marco jurídico internacional de combate al narcotráfico: límites y contribuciones", en Josefina Alvarez Gómez, op. cit., pp. 226-230.
- 4/ La heroína y algunas drogas sintéticas son casos de demanda relativamente inelástica debido al grado de adicción que generan, pero también parece ser el caso de la cocaína, a juzgar por los magros resultados para inhibir su consumo. Como ejemplo de la flexibilidad de la oferta está el traslado de la ruta de la cocaína de Florida hacia la frontera suroeste de los Estados Unidos debido a la política de intercepción estadounidense durante los ochenta enfocada a interrumpir la ruta del Caribe.
- 5/ Ver el discurso pronunciado por el Ministro de Justicia de Colombia durante la Conferencia Magistral de Cooperación Hemisférica para la Prevención del Abuso de Drogas y Narcotráfico, en La Jolla California, el 18 de junio de 1989; y la entrevista al procurador mexicano, publicada en The San Diego Union, el 21 de junio de 1989.

- 6/ Jeff Robinette, "South American farmer's drug dependency", en The Christian Science Monitor, 18 de agosto de 1989, p. 19.
- 7/ Esta última posibilidad es la que ofrecía el entonces Procurador General de la República, Ignacio Morales Lechuga, en relación a la disminución en los decomisos de marihuana durante 1991. (Ver la entrevista publicada en Este País, número 11, febrero de 1992, p. 18.) Igualmente, el desvío de rutas fue el argumento esgrimido por la Procuraduría General de la República para explicar la reducción en la intercepción de aviones con droga en los primeros meses de 1993 en relación al mismo período de 1992. (Ver La Jornada, 4 de abril de 1993, p. 3.)
- 8/ Sergio García Ramírez, El narcotráfico: un punto de vista mexicano, México, Editorial Porrúa, 1989, p. 28-29.
- 9/ ibid., pp. 310 y 311. Como también esos términos se utilizan en el transcurso de la tesis, no está de más dejar en claro que ello no implica que se comparta la "visión" que supuestamente reflejan.
- 10/ Para una argumentación amplia en favor de la despenalización, ver: Ana Josefina Alvarez Gómez, "Hacia el desmantelamiento de la lógica prohibicionista: elementos para un debate científico del problema 'drogas'", en Ana Josefina Alvarez Gómez, op. cit., pp. 297-317. Para una defensa de la fórmula legalización-control-prevención, ver los siguientes artículos aparecidos en The Economist: "Does this war make sense?", 2 de enero de 1989; "Hooked on just say no", 21 de enero de 1989; "Drugs: It doesn't have to be like this", 2 de septiembre de 1989, y "Bring drugs within the law", 15 de mayo de 1993. En cuanto a la incorporación del fenómeno en convenciones internacionales como uno de carácter global que requiere de atención simultánea a los extremos de oferta y demanda en un marco de cooperación, se trata de algo relativamente reciente. La más importante ha sido la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, aprobada en diciembre de 1988. (Ver Miguel Ruiz Cabañas, "La oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos: el papel fluctuante de México", en Guadalupe González y Marta Tienda, México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 87-89.)
- 11/ Robert O. Keohane, "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", en Blanca Torres (coord.), Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, pp. 63-75.

- 12/ Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la 'paradoja del precipicio'", en Humberto Garza Elizondo (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, El Colegio de México, México, 1986, pp. 59-72.
- 13/ Cabe mencionar que, en el caso de los Estados Unidos, hay una movilización de actores no gubernamentales más amplia e influyente que en el caso de México.
- 14/ Robert O. Keohane, op. cit., p. 74.
- 15/ Francisco Gil Villegas, "Realismo e interdependencia", en Ana Josefina Alvarez Gómez, op.cit., pp. 193-206.
- 16/ Robert O. Keohane, citado por Maria Celia Toro, "El control del narcotráfico: ¿Podemos cooperar?", en Blanca Torres, op. cit., p. 237.
- 17/ Robert O. Keohane, op.cit.
- 18/ Procuraduría General de la República, op. cit., pp. 19-20 y 48.
- 19/ ibid., p. 52.
- 20/ Participación del Supervisor General de Servicios Técnicos y Criminalísticos de la Procuraduría General de la República ante la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, en Sergio García Ramírez, op. cit., p. 226.
- 21/ Procuraduría General de la República, op. cit., p. 7 y 54.
- 22/ Cifras del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), en La Jornada, 9 de junio de 1993, pp. 1 y 20.
- 23/ Procuraduría General de la República, op. cit., p. 14.
- 24/ Mario Ruiz Massieu, El marco jurídico para el combate al narcotráfico, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 152.
- 25/ Procuraduría General de la República, op. cit., p. 14-18.
- 26/ Cifras del CENDRO, en La Jornada, 9 de junio, p.20; Procuraduría General de la República, [estudio preparatorio], en La Jornada, 15 de febrero de 1993, y Procuraduría General de la República, op.cit., p. 12.
- 27/ Sergio García Ramírez, op. cit., p. 581.
- 28/ ibid., p.583 y La Jornada, 4 de abril de 1993, pp. 1 y 3.

- 29/ Procuraduría General de la República, op. cit., p. 7.
- 30/ En 1989, anualmente eran atendidos 5,000 casos de niños y jóvenes entre los 5 y 17 años de edad con problemas de consumo de químicos inhalables. Ver "Responsabilidad de la sociedad, la lucha contra la drogadicción", por Dionisio Vera Casanova [Director de Participación Social de la PGR], en el suplemento "La Ciudad", El Nacional, 12 de abril de 1989, pp. 1 y 4.
- 31/ Secretaría de Salud, Dirección General de Epidemiología, Información epidemiológica para la elaboración del diagnóstico de salud en México, México, Secretaría de Salud, 1989. Dado que esta encuesta se realizó con muestras de población entre los 12 y los 65 años de edad que reside en viviendas urbanas, debe tomarse en cuenta que no cubre a grupos de alto consumo, como lo son los reos, y que sólo se aproxima al problema de los drogadictos sin hogar.
- 32/ Procuraduría General de la República, op. cit., pp. 7-10.
- 33/ Sistema de Vigilancia Epidemiológica del Sector Salud; cifra citada en Mario Ruiz Massieu, op. cit., p. 18.
- 34/ Declaraciones del Coordinador General del Consejo Nacional contra las Adicciones, La Jornada, 7 de diciembre de 1992, pp. 1 y 19.
- 35/ La Jornada, 11 de julio de 1989, p. 25.
- 36/ Cifras de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Salud, en La Jornada, 5 de abril de 1993, pp. 1 y 13.
- 37/ Secretaría de Salud, Encuesta sobre el Consumo de Drogas en la Frontera Norte de México, 1994, México, Bracho Comunicación Integral, mayo de 1994, p. 6. Cabe anotar que las prevalencias varían mucho de ciudad en ciudad, pasando de un 10% en Tijuana a un 2.8% en Monterrey.
- 38/ Procuraduría General de la República, El esfuerzo de México en el combate al narcotráfico, México, julio de 1990, pp. 6-7.
- 39/ Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, Agenda de México, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1992, p. 194.
- 40/ García Ramírez, op. cit., pp. 282-283.
- 41/ ibid., p. 319.
- 42/ Guadalupe González, op. cit., p. 232.

- 43/ Para un recuento de las acciones específicas al inicio del sexenio de Salinas, ver Procuraduría General de la República, El esfuerzo de México... A pesar de la ampliación del esfuerzo interno, cabe mencionar que, en el aspecto legislativo, falta tipificar el reciclaje de recursos financieros o "lavado de dinero" como delito penal asociado al narcotráfico, ya que actualmente se encuentra tipificado como delito fiscal, por lo que la PGR sólo puede actuar previa querrela de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, se requiere adecuar la legislación relativa al tráfico de armas y al deterioro ecológico. Ver Procuraduría General de la República, El control..., pp. 56 y 63.
- 44/ Para una descripción detallada de las reformas legales implantadas para enfrentar al narcotráfico, ver Mario Ruiz Massieu, op. cit., pp. 61-94.
- 45/ Este grupo 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. La Procuraduría General de la República desempeña, primero a través de la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud, y posteriormente a través del Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico, la función de secretario técnico que coordina, da seguimiento y evalúa los programas y acuerdos establecidos por el "grupo especializado". Ver Procuraduría General de la República, El control..., pp. 35 y 62.
- 46/ ibid., p. 27.
- 47/ Mario Ruiz Massieu, op. cit., pp. 131-134.
- 48/ Procuraduría General de la República, El control..., pp. 13-14; y Sergio García Ramírez, op. cit., pp. 60-63 y 526.
- 49/ Procuraduría General de la República, El control..., p. 61.
- 50/ La diferencia entre consumo y demanda en los instrumentos de cooperación internacional es muy importante. Mientras que el primero implica una responsabilidad personal, el segundo es un término económico general que no permite individualizar. De hecho, durante la Convención de Viena no se logró incorporar el concepto de consumo puesto que los principales países consumidores esgrimieron argumentos relacionados con derechos individuales.

- 51/ Procuraduría General de la República, El control..., p. 24.
- 52/ ibid., p. 39.
- 53/ Mario Ruiz Massieu, op. cit., p. 55.
- 54/ Procuraduría General de la República, El control..., pp. 24-25 y 75.
- 55/ Las Naciones Unidas han puesto en operación proyectos de desarrollo rural en Latinoamérica apenas desde 1984. (Ver William F. Beachner, "Changing patterns of production and possibilities for alternative source of income", Conference on Hemispheric Cooperation for the Prevention of Drug Abuse and Traffic, La Jolla California, junio 18-19 de 1989.) Las otras instituciones que, en el marco de la ONU, se ocupan de las drogas son, además de la Comisión sobre Drogas y del Fondo para el Control del Abuso de Drogas, la Junta Internacional de Control de Narcóticos, la cual debe supervisar el abasto ilícito de drogas, de acuerdo con la Convención de 1961 y el Convenio de 1971, y la División de Drogas, que depende de la Secretaría General. El principal problema de todas estas instituciones es la falta de fondos; por ejemplo: el Fondo de Naciones Unidas para el Control del Abuso de Drogas, creado en 1987 y que es la principal agencia operativa de la ONU en este tema, depende enteramente de contribuciones voluntarias. En términos globales, en el periodo 1988-1989, del presupuesto total de la ONU, sólo 37 millones de dólares fueron destinados al control de drogas, lo que representa el 0.0074% del comercio estimado de drogas ilícitas que, como ya se mencionó, es de unos 500 mil millones de dólares. (Ver Jack, Donnelly, "Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas", en Peter Smith (compilador), El combate a las drogas en América, México, Fondo de Cultura Económica, p. 370.
- 56/ Procuraduría General de la República, El control..., p. 53.
- 57/ García Ramírez, op. cit., p. 25.
- 58/ Procuraduría General de la República, El control..., p. 48.
- 59/ Sergio García Ramírez, op. cit., p. 518.
- 60/ Cifras del CENDRO, en La Jornada, 6 de mayo de 1993, p. 19. En el caso de los decomisos de bienes o bienes inmuebles se presenta un problema muy complejo: hay que distinguir si son producto o instrumento y, finalmente,

están sujetos a la suerte del proceso. Ver García Ramírez, op.cit., pp. 296-297.

- 61/ Procuraduría General de la República, El control..., p. 66.
- 62/ Cifras del CENDRO, publicadas en La Jornada, 9 de junio de 1993, pp. 1 y 20.
- 63/ Procuraduría General de la República, El control..., p. 19.
- 64/ ibid., pp. 21 y 23.
- 65/ "...los abusos más graves y constantes que se dieron fueron no con motivo de esa lucha, sino con el pretexto de ella". (Ver las declaraciones del entonces Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Jorge Carpizo, en Este País, México, número 11, febrero de 1991.)
- 66/ Entrevista a Jorge Carrillo Olea, Coordinador General para la Atención de Delitos contra la Salud, en Este País, México, número 11, febrero de 1991, p. 29.
- 67/ The President's Commission on Organized Crime, Report to the President and the Attorney General; America's habit: drug abuse, drug trafficking, and organized crime, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1986, p. 5.
- 68/ En 1988, por ejemplo, la cosecha de marihuana fue valuada en 26.7 millones de dólares, mientras que la de maíz aportó 10.9 millones. Ver El Nacional, marzo 19 de 1989, p. 8.
- 69/ El límite inferior es estimado por el propio gobierno estadounidense; ver La Casa Blanca, Estrategia nacional de control de drogas: respuesta de una nación al uso de drogas, Washington D.C., Oficina de Impresiones de la Casa Blanca, 1992, p. 27. El superior es una estimación de Peter Smith, investigador de la Universidad de California; ver La Jornada, 15 de junio de 1993, p. 6. Un término medio es el de un 35%, en Douglas Jehl y Doyle McManus, "Mexico assails U.S. figures on producing pot", en Los Angeles Times, marzo 1 de 1990.
- 70/ United States Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, International narcotics control strategy report, Washington D.C., Department of State Publication 9698, 1989, p. 5.

- 71/ José Antonio González Fernández, "La lucha antinarco en la era de Reagan", en El Nacional, febrero 27 de 1989, pp. 1-7.
- 72/ José Fernando Rocabado Sánchez, La política de control de drogas del gobierno norteamericano: antecedentes, limitaciones y alternativas. [tesis de licenciatura, México, Centro de Relaciones Internacionales, El Colegio de México, 1991.], pp. 72-73.
- 73/ María Elena Medina Mora y María del Carmen Mariño, "El abuso de la droga en América Latina", en Peter Smith, El combate a las drogas..., p. 89.
- 74/ Mark Dion [Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Internacionales de Narcóticos; versión estenográfica de su conferencia en el Instituto de las Américas], junio 19 de 1989.
- 75/ Datos citados en "Drugs: how to beat them", The Economist, agosto 12 de 1989, p.34. Aquí debe tomarse en cuenta que, al igual que en el caso de las principales encuestas mexicanas, las del NIDA estadounidense sólo se refieren a las familias, sin incluir a gente sin hogar, a población carcelaria o a marginados, sectores todos que probablemente presentan un mayor consumo de drogas.
- 76/ La Casa Blanca, op. cit., p. 176.
- 77/ Cifras del NIDA, citadas en Peter Smith, "La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de políticas", en Peter Smith, El combate a las drogas..., p. 40.
- 78/ La Casa Blanca, op. cit., p. 6.
- 79/ Datos del NIDA, citados en "Drugs: how to beat them", The Economist, agosto 12 de 1989, p. 34.
- 80/ La Casa Blanca, op. cit., p. 20. De nueva cuenta, debe subrayarse que todas estas son cifras muy endeble; en el caso de la cocaína, hay estudios que colocaron el número de usuarios frecuentes, ya en 1990, en 2.2 millones, tres veces más que las cifras del NIDA. Ver Peter Smith, El combate a las drogas..., p. 42.
- 81/ Ver Ronald Ostrow y Paul Richter, "Drug war looks like a long one", en Los Angeles Times, 5 de agosto de 1991.
- 82/ Philip Boffey, "The traffic in drugs: America's global war", en The New York Times, abril 10 de 1988, p. 1.
- 83/ La Casa Blanca, op. cit., p. 12. Por todo ello, no es de extrañar el incremento en el número de muertes

ocasionadas por drogas, que pasa de 2,783 en 1985 a 5,830 en 1990. Ver Embajada de Estados Unidos en México, Drug Snapshot, [compilación de estadísticas distribuida por la Embajada estadounidense en México], febrero de 1992.

- 84/ La Casa Blanca, op. cit., pp. 15-17.
- 85/ The Washington Post, enero 3 de 1989, p. A3.
- 86/ Neil Peirce, "Sweeping drugs under the rug", en National Journal, 15 de agosto de 1992, p. 1911.
- 87/ Ronald Ostrow, "Doubt cast on crime's rate tie to drug war", en Los Angeles Times, septiembre 6 de 1991, p. 45.
- 88/ José Fernando Rocabado, op. cit., pp. 24-30 y 49-50.
- 89/ ibid., pp. 55-61.
- 90/ Ello no obstante, el gobierno estadounidense ha llegado al extremo de sentenciar: "El consumo interno de drogas en Estados Unidos está disminuyendo en general, pero el uso ilícito de drogas está aumentando en virtualmente todas las otras regiones del mundo... La estrategia estadounidense de reducción de la demanda internacional procura motivar a otros países para que actúen vigorosamente en la reducción del abastecimiento y demanda internos de drogas..." Ver La Casa Blanca, op. cit., p. 90.
- 91/ José Fernando Rocabado, op. cit., pp. 78-81. En el caso del gobierno de Bush, varios de esos desacuerdos son mencionados en: La Casa Blanca, op. cit.
- 92/ José María Ramos, "La política de Estados Unidos hacia el narcotráfico y la frontera norte de México", en Frontera Norte, vol. 3, núm. 5, enero-junio de 1991, pp. 86-89.
- 93/ La posesión personal de marihuana, por ejemplo, ha sido descriminalizada en 11 estados. Ver Gregory Treverton, "Narcotics in U.S.-Mexican relations", en Riordan Roett (comp.), México and the United States: managing the relationship, Londres, Boulder/West View Press, 1988, p. 219.
- 94/ Aquí cabe mencionar que no es sino hasta el primer presupuesto antidrogas del gobierno de Bush, el de 1989, que se destinan fondos del presupuesto federal antidrogas para las policías estatales y locales (Ver "Bush's first budget: like Reagan's last", en The New York Times, 10 de febrero de 1989, p. 8.), asignación que se incrementa hasta alcanzar, para el año fiscal 1993, unos 3,500 millones de dólares, es decir, más de una cuarta parte del total de presupuesto federal antidrogas (Ver La Casa

Blanca, op. cit., p. 9.). Sin embargo, se han manifestado diversas críticas por parte de autoridades locales al gobierno federal, entre las que sobresalen dos: la insuficiencia de recursos y el hecho de que éstos frecuentemente sean asignados a costa de programas para atender otras necesidades urbanas consideradas como críticas. Ver las declaraciones de Thomas Cochran [director ejecutivo de la Conferencia de Alcaldes de los Estados Unidos], en "City officials fault Bush's strategy against drugs", The Christian Science Monitor, agosto 24 de 1989, pp. 1-2; y declaraciones de Clarence Dupnik [representante de Arizona en la "Operación Alianza"] ante el Senado estadounidense, en "Drug Trafficking: the escalating crisis on the southwest border", Audiencia ante el Senate Caucus on International Narcotics, [versión estenográfica de Stickley and Schutzman, Inc., Court Reporters], agosto 18 de 1987.

- 95/ José Fernando Rocabado, op. cit., p. 238. Para una descripción detallada de la burocracia estadounidense encargada de asuntos relacionados con las drogas, ver Georgina Núñez, "Propuesta para el diseño de un mapa de toma de decisiones de Estados Unidos hacia México: migración y narcotráfico", en Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, no. 20, segundo semestre de 1986. Ver también "Turf wars in the federal bureaucracy", en Newsweek, abril 10 de 1989, pp. 24-25. Para un recuento de las agencias creadas para combatir el narcotráfico durante este siglo, ver José Antonio González Fernández, op. cit., 1 de marzo de 1989, p. 10.
- 96/ Richard Berke, "Disunity is feared as Bush maps war on drug use in the U.S.", en The New York Times, septiembre 5 de 1989, p. 1. La DEA fue creada en 1973 y actualmente opera en 63 ciudades de 43 países. Ver Jenaro Villamil, "El conflicto con la DEA", El Financiero, julio 6 de 1992, p. 88.
- 97/ Esto, desde luego, no sólo se aplica a la política antidrogas, sino al conjunto de actividades gubernamentales. Para un análisis de la diversidad y contradicciones en la formulación general de políticas por parte del gobierno estadounidense, puede consultarse el documento binacional de la Comisión Sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, El desafío de la interdependencia, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 26-28.
- 98/ Ver José María Ramos, op. cit., p. 86.
- 99/ Un ejemplo de esta doble fricción es la segunda operación intercepción contra México, en 1985, en donde la DEA y el Servicio de Aduanas, además de provocar un serio problema

con el gobierno mexicano, se impusieron a los criterios del Departamento de Estado. Ver José María Ramos, op. cit., pp. 89-90.

- 100/ Encuesta realizada por The New York Times y la cadena televisiva CBS, citada por Peter Moore, "The drug war's other agenda", en Los Angeles Times, 27 de junio de 1990, p. d3.
- 101/ La Casa Blanca, op. cit., p. 1.
- 102/ Ver Robert Bezilla y George Gallup Jr., "How drugs became the public's most important problem facing the country" [ponencia presentada durante la conferencia anual de la American Association for Public Opinion Research, en Lancaster, Pennsylvania, en mayo 19 de 1990.]
- 103/ Encuesta de The New York Times/CBS, enero de 1992, citada en Embajada de Estados Unidos en México, op. cit.
- 104/ Ann J. Blanken, "Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos", en Guadalupe González y Marta Tienda, México y Estados Unidos en la cadena internacional..., pp. 37-64.
- 105/ David F. Musto, "Pautas en el abuso de drogas y la respuesta en los Estados Unidos", en Peter Smith, El combate a las drogas..., p. 80.
- 106/ José Fernando Rocabado, op. cit., p. 45.
- 107/ ibid., pp. 163, 170 y 234-235.
- 108/ Peter Reuter, "Después de selladas las fronteras: ¿Podrán las fuentes nacionales sustituir a las drogas importadas?", en Peter Smith, op. cit., p. 221.
- 109/ Robert Pastor, en Jorge G. Castañeda y Robert A. Pastor, Límites en la amistad: México y Estados Unidos, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1989, pp. 328-329.
- 110/ José Fernando Rocabado, op. cit., pp. 217-220 y 246. De ahí que no sea de sorprender que, en otra encuesta, se mostrara cómo el 46% de los estadounidenses pensaba que la mejor manera de combatir el problema era enfrentar la oferta mexicana. Ver Robert Pastor, op. cit., p. 326.
- 111/ Ver "No-win war", US News & World Report, diciembre 19 de 1988, p. 29.
- 112/ La Casa Blanca, op. cit., p. 151.
- 113/ ibid., p. 38.

- 114/ En efecto, estas proporciones se han mantenido también durante los noventa: en los presupuestos federales de 1992 y 1993, el 68% fue destinado "para actividades tradicionalmente consideradas como de reducción del abastecimiento". Ver ibid., p. 154.
- 115/ Conferencia de prensa del Presidente de los Estados Unidos, en The New York Times, enero 26 de 1989, p. d-22. Este tipo de planteamientos con propósitos diplomáticos se ha manifestado también en las reuniones interamericanas sobre drogas: en la primera, que tuvo lugar en febrero de 1990 en Cartagena, Colombia; y en la segunda, que tuvo lugar en marzo de 1992 en San Antonio, Texas. Frente a estas contradicciones, el Secretario de Estado estadounidense, James Baker, afirmó, al poco tiempo, que "Estados Unidos no está ganando la lucha contra las drogas." Ver James Baker, [conferencia de prensa con motivo del informe del Departamento de Estado al Congreso], en El Financiero, marzo 2 de 1989.
- 116/ La Casa Blanca, op. cit., p. 2.
- 117/ ibid., p. 6.
- 118/ Por ello, cuando en 1991 fue anunciada una disminución de un 45% en el número de consumidores de cocaína pero un incremento en el número de usuarios semanales, Charles Rangel, presidente del Comité Senatorial sobre Abuso y Control de Narcóticos, afirmó: "Los miembros de la administración están demasiado satisfechos con la reducción en el uso de drogas entre la clase media, al tiempo que la crisis de las drogas continúa siendo severa entre otros elementos de la sociedad." Ver Ronald Ostrow, op. cit.
- 119/ José Fernando Rocabado, op. cit., p. 44.
- 120/ Miguel Ruiz Cabañas, "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias", en Peter Smith, El combate a las drogas..., pp. 208-210.
- 121/ The Heritage Foundation, Making the world safe for America. A U.S. foreign policy blueprint, Washington D.C., The Heritage Foundation, abril de 1992, pp. 5-6.
- 122/ ibid., p. 22.
- 123/ Colin L. Powell, [Chairman, Joint Chiefs of Staff], National military strategy of the United States, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, enero de 1992, p. 5.
- 124/ ibid., p. 15.

- 125/ Bruce M. Bagley, "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas", en Peter Smith, El combate a las drogas..., pp. 198-201.
- 126/ José María Ramos, op. cit., pp. 93-94.
- 127/ "Pentagon to put more muscle into drug war", en The New York Times, marzo 9 de 1990, p. A5.
- 128/ La Casa Blanca, op. cit., p. 86.
- 129/ Alejandro Gálvez Cancino, op. cit., y Nils Castro, "Que la retórica no sirva para disimular", también en Ana Josefina Alvarez Gómez, op. cit., pp. 65-68.
- 130/ Ver Alejandro Gálvez Cancino, "Las drogas y las guerras del capitalismo", en Ana Josefina Alvarez Gómez, op. cit., pp. 87-88; Rosa del Olmo, "El discurso del narcotráfico y sus consecuencias en América Latina", en ibid., pp. 56-57; y Peter Moore, op. cit.
- 131/ Ver Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos, La cocaína: consecuencias ecológicas, Departamento de Estado de los Estados Unidos, publicación 9907, agosto de 1991; y Marc Dion, op. cit.
- 132/ Bruce M. Bagley, op. cit., pp. 195-198.
- 133/ La Casa Blanca, op. cit., pp. 88-89. Asimismo, como parte de la Iniciativa de Comercio Andina, anunciada por el Presidente Bush en noviembre de 1989, hubo tres revisiones del Sistema Generalizado de Preferencias para productores de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En conjunto, se añadieron más de 120 productos, valorados en alrededor de 100 millones de dólares. Por su parte, el apoyo económico a la región con fines militares ha sido de muy poca monta: por ejemplo, durante 1990 y 1991 se proporcionó, al conjunto de los países andinos, un total ligeramente superior a los 200 millones de dólares. Ver ibid., pp. 182-183.
- 134/ The Heritage Foundation, op. cit., p. 33.
- 135/ Robert Pastor, op. cit., pp. 329-330.
- 136/ ibid., p. 330. Sin embargo, cabe señalar que, en enero de 1987, apenas dos meses después de aprobada dicha ley, Reagan disminuyó el presupuesto en más de 900 millones de dólares, fundamentalmente en las áreas de prevención. Ver Georgina Núñez, op. cit., pp. 327-328.
- 137/ Kate Doyle, "The militarization of the drug war in Mexico", en Current History, febrero de 1993, p. 83.

Actualmente, existen tres "fuerzas de tarea" militares con funciones de investigación y rastreo: en El Paso, en el sur de Florida y en California, además de las responsabilidades de la Guardia Costera y del uso ocasional de la Guardia Nacional en la frontera. Ver "Who enforces drug laws in Mexico and the United States", en Dallas Times Herald, diciembre 4 de 1989, p. A9

138/ Ver José Antonio González Fernández, op. cit., febrero 27 de 1989, pp. 3 y 4; "Coast Guard to coordinate drug interdiction effort", en The Washington Post, febrero 10 de 1989, p. A25; y "2 admirals named to combat drugs", en The New York Times, febrero 8 de 1989, p. 12.

139/ José Antonio González Fernández, op. cit., marzo 2 de 1989, p. 1.

140/ Ver comunicado de la embajada estadounidense en México, en Uno Más Uno, marzo 16 de 1990, p. 1.

141/ Drug Enforcement Administration, "Domestic statistical seizures", diciembre de 1991, citado en: Embajada de Estados Unidos en México, op. cit.

142/ ibid.

143/ La Casa Blanca, op. cit., p. 99.

144/ José Antonio González Fernández, op. cit., febrero 28 de 1989, p. 1.

145/ El estudio es de la Universidad de Baylor. Ver USA Today, septiembre 6 de 1991, p. 1.

146/ La Casa Blanca, op. cit., pp. 125 y 189.

147/ ibid., p. 133.

148/ ibid., p. 76.

149/ ibid., p. 134.

150/ María Celia Toro, op. cit. p. 243.

151/ Como punto de comparación, y muestra quizá de la hipocresía que posteriormente señalarían funcionarios mexicanos, está la incautación, en 1990, de 500 millones de dólares estimados en marihuana de alta calidad del Parque Nacional Daniel Boone en Kentucky (Ver La Casa Blanca, op. cit., p.184), la cual nunca significó igual nivel de escándalo que el decomiso en el rancho El Búfalo de Chihuahua.

- 152/ Ver las declaraciones de Clarence Dupnik, representante de Arizona en la "Operación Alianza", ante el Senado estadounidense, en op. cit., p. 16; y Kate Doyle, op. cit., pp. 85-86.
- 153/ Jorge G. Castañeda, en Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, op. cit., p. 309.
- 154/ Ver Miguel Ruiz Cabañas, "La campaña permanente ...", p. 214.
- 155/ Robert Pastor, en Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, op. cit., pp. 332 y 333.
- 156/ En el informe sobre "Estrategia de Control de Narcóticos" del Departamento de Estado, presentado el primero de marzo de 1989 se dice que "pese a las activas campañas oficiales de erradicación, [México] sigue siendo la principal fuente de heroína y marihuana y es clave en el tráfico de cocaína..." Ver "Combate al narcotráfico, una versión de EU", El Financiero, marzo 2 de 1989, p. 67.
- 157/ Departamento de Estado, Estrategia del control internacional de drogas, 1991, citado en Proceso, marzo 2 de 1992, p. 8.
- 158/ Cifras de The Center for Strategic and International Studies, The Congress and Mexico: Bordering on Change, Washington D.C., 1989, citado en José María Ramos, op. cit. p. 88.
- 159/ Maria Celia Toro, op. cit., pp. 236-237.
- 160/ Mauricio Reyes, "Política interna y política exterior en México desde 1950 hasta 1964, en Humberto Garza Elizondo, op. cit., p. 147.
- 161/ Humberto Garza, [Introducción], en ibid., p. 9.
- 162/ Inexplicablemente, esta contraposición de mensajes ha sido en ocasiones motivo de un excesivo optimismo, como es el que se expresa al menos en algunos documentos oficiales del gobierno mexicano con frases como "La atención unilateral a 'consumidores' y 'productores', que obstaculizó el logro de soluciones al problema, ha sido acaso totalmente superada." Ver Poder Ejecutivo Federal, El control ..., p. 39.
- 163/ A falta de una definición oficial de "seguridad nacional", aventuro una interpretación propia del término, entendiéndolo como todas aquellas acciones o condiciones que coadyuvan a garantizar: la integridad territorial de la nación; el monopolio de la violencia

por parte del Estado, y el impulso de la agenda social, política y económica que éste se haya propuesto.

- 164/ Adicionalmente, bien pudiera ser que, debido a la difícil elección de 1988, haya operado la "paradoja del precipicio" y que, "por razones de intereses y de seguridad estratégica para los Estados Unidos, aumentó la capacidad negociadora del Gobierno de Salinas frente a Washington." Ver Francisco Gil Villegas, op.cit., p. 203.
- 165/ Jorge Montaña, "México-Estados en los noventas: una visión desde Washington", Nexos, julio de 1993, p. 16.
- 166/ Jorge G. Castañeda, México: el futuro en juego., México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1987, pp. 154-155. Al respecto, la Comisión Binacional, basándose en el caso Camarena y la "certificación" de 1988, opinó: "... la persistencia y volatilidad del problema de las drogas puede causar daños políticos a la conducción de las relaciones México-Estados Unidos. No sólo es un problema difícil, sino que también envenena la atmósfera diplomática." Comisión sobre el Futuro de la Relación México-Estados Unidos, op. cit., p. 114.
- 167/ En ese entonces, Charles Rangel, presidente del Comité de Narcóticos del Senado estadounidense, señaló que México debería lograr mejores resultados en la lucha antidrogas si lo que deseaba era apoyo para un acuerdo de libre comercio. En el mismo debate, el Subsecretario de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos afirmó que el récord de México en esa materia era "lo suficientemente bueno" como para apoyar las negociaciones del Tratado. Ver El Financiero, julio 20 de 1990, p. 25.
- 168/ Como ejemplo de la nueva "impresión" están las declaraciones del Director de la DEA, Jack Lawn, quien empezó a hablar del "liderazgo mexicano" en la lucha contra las drogas (La Jornada, agosto 25 de 1989, pp. 1 y 8) y los comunicados elogiosos de la Casa Blanca y el Departamento de Estado a raíz de la detención de Miguel Ángel Félix Gallardo. Ver El Financiero, abril 11 de 1989, p. 3.
- 169/ Sergio García Ramírez, op. cit., p. 325.
- 170/ José Antonio González Fernández, "EU: en vísperas de la certificación mexicana", El Nacional, 26 de febrero de 1989.
- 171/ Sergio García Ramírez, op. cit., pp. 87-88.
- 172/ Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, op.cit., pp. 18-20.

- 173/ Procuraduría General de la República, El esfuerzo de México..., pp. 19-21.
- 174/ Santiago Oñate, "Dos formas de lucha antinarco en busca de un encuentro", El Nacional, marzo 1 de 1989, pp. 1 y 11.
- 175/ Maria Celia Toro, op. cit., pp. 244 y 248.
- 176/ Ver, por ejemplo, las declaraciones de Clarence Dupnik, en op. cit.
- 177/ Para detalles del operativo y sus resultados, ver Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, op.cit., pp. 15-16; y "México lanza gigantesca operación contra las drogas a lo largo de su frontera con EU", en La Opinión, abril 2 de 1989. La presión luego se trasladó a la frontera sur de México mediante un operativo similar que comenzó en agosto del mismo año.
- 178/ Aún así, no deja de ser interesante el hecho de que la contradicción de la política estadounidense, de paulatino reconocimiento del papel que juega el consumo pero de inalterable énfasis ofertista en la realidad, pudiera no ser exclusiva de ellos: en una encuesta realizada en 1991, se mostró cómo, aún cuando la gran mayoría de los mexicanos (67%) consideraba que la principal causa del narcotráfico es el consumo en los Estados Unidos (contra 27% que optó por la producción en México y en Sudamérica), también una mayoría (51%) pensaba que la mejor manera de combatirlo es acabar con los productores contra 39% que consideraron que debía atacarse el consumo en Estados Unidos. Ver Este País, pp. 14-15.
- 179/ Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, op. cit., p. 116.
- 180/ José María Ramos, op. cit., p. 101.
- 181/ Es el caso de las declaraciones de Michael Levitsky, Jefe del Departamento de Asuntos Internacionales de Narcóticos del Departamento de Estado durante audiencias del Congreso estadounidense sostenidas en 1991. Ver Kate Doyle, op. cit., p. 84.
- 182/ Conclusiones de la Comisión Interamericana de Políticas sobre Drogas, en Peter H. Smith, "Las Drogas y la Frontera México-Estados Unidos", [ponencia presentada durante la conferencia "Problemas y Oportunidades en la Frontera"], San Diego, California, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, Septiembre 28 de 1991.

- 183/ Síntesis de este punto de vista, vinculando tránsito de indocumentados con tráfico de drogas, es la serie de cinco artículos de Jerry Seper, "America's Border War", The Washington Times, 21-25 de mayo de 1990.
- 184/ La Casa Blanca, op. cit., p. 116.
- 185/ Jorge G. Castañeda, por ejemplo, afirmó hace algunos años que: "... Washington ha de entender que el problema no tiene la misma importancia cuando se cruza la frontera. La droga no es un problema para México; lo es para Estados Unidos." En Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, op. cit., p. 313.
- 186/ Sergio García Ramírez, op. cit., p. 89.
- 187/ Jorge G. Castañeda, El futuro..., pp. 9 y 32.
- 188/ Entrevista a Jorge Carrillo Olea, op. cit. p. 29.
- 189/ Ver Gregory Treverton, op. cit., p. 217.
- 190/ Dos ejemplos extremos fueron el editorial de The New York Times, "Sí, juzguen al doctor tortura", junio 13 de 1990; y la serie televisiva de la NBC, "La guerra de las drogas: la historia de Camarena", transmitida en enero del mismo año.
- 191/ Ejemplos contrarios a la tónica fueron: "Seized in Guadalajara", editorial de The Washington Post, mayo 10 de 1990; "The revenge of Camarena: going too far", editorial de Los Angeles Times, abril 10 de 1990; "Mexico kidnapping: violating sovereignty undermines drug war", en The Dallas Morning News, abril 30 de 1990; y "Beyond wild west justice", en The Washington Post, julio 26 de 1992, este último en relación al secuestro de René Martín Verdugo en 1986.
- 192/ Para un análisis cuantitativo, y cualitativo, demostrando el alto contenido emocional, la falta de objetividad y los errores en la cobertura periodística de la prensa estadounidense del caso Camarena, ver Rossana Fuentes-Berain, "Mainstream U.S. Press Coverage of Mexican Affairs. Two Cases: Foreign Debt and Camarena Salazar's Abduction", California, Center for International Journalism, University of Southern California, 1987/1988.
- 193/ La Jornada, abril 11 de 1989.
- 194/ Ver, por ejemplo, el artículo de William Branigin, "Mexicans arrest prime drug suspect", The Washington Post, abril 11 de 1989 y, en el mismo periódico, el editorial "The Mexican surprise", del 13 de abril.

- 195/ El Nacional, abril 2 de 1989, p. 8.
- 196/ Ver Marjorie Miller y Douglas Jehi, "La matanza de agentes mexicanos antinarcóticos representa una dura prueba para Salinas", en Los Angeles Times, 29 de noviembre de 1991; Tim Golden, "El asesinato de siete agentes mexicanos anti-narcóticos por parte del ejército hace surgir temores de corrupción", en The New York Times, noviembre 30 de 1991; y Edward Cody, "En Mexico salió mal un arresto antinarcóticos", en The Washington Post, noviembre 28 de 1991.
- 197/ Ver el prólogo de Hugo B. Margáin al libro compilado por Peter Smith, El combate..., p. 25.
- 198/ Kate Doyle, op. cit., pp. 84-85.
- 199/ ibid., p. 86.
- 200/ ibid., p. 87.
- 201/ García Ramírez, op. cit., p. 345.
- 202/ ibid., pp. 345-346.
- 203/ ibid., pp. 344-345.
- 204/ Sobre este punto, ver ibid., pp. 136, 139-140 y 520.
- 205/ ibid., pp. 137-138 y 141.
- 206/ Aunque se ha dicho que quizá la intención de eliminar el financiamiento no se concretó por las dificultades financieras de ese año (Ver Ana Celia Toro, op. cit., p. 244.), ello no parece ser un motivo suficiente dado, precisamente, lo irrisorio de las cantidades.
- 207/ Declaraciones de Jorge Carrillo Olea, Coordinador General para la Atención de Delitos contra la Salud, en El Nacional, enero 9 de 1992, p. 1.
- 208/ La Jornada, julio 24 de 1989, p. 1.
- 209/ Procuraduría General de la República, El control..., p.70; y Mario Ruiz Massieu, op. cit., p. 124.
- 210/ Para una discusión de este punto, ver Sergio García Ramírez, op. cit., p. 131.
- 211/ José Antonio González Fernández, op. cit. Al respecto, Robert Pastor afirma: "Al aprobarse esa enmienda, lo que estaba en el primer plano de la mente colectiva del

Congreso era México." Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, op. cit., p. 331.

212/ Cifras del State Department's International Narcotics Control Strategy Report, en Liz Sly, "Drug production on the rise", Chicago Tribune, marzo 2 de 1990.

213/ Sergio García Ramírez, op. cit., p. 131.

214/ El entonces candidato a la Presidencia, Carlos Salinas manifestó, en abril de 1988, su "rechazo a la pretensión de un poder extranjero para andar otorgando certificados de conducta a otras naciones." Carlos Salinas de Gortari, discurso pronunciado en Matehuala, San Luis Potosí, [versión estenográfica], abril 14 de 1988.

215/ Comisión sobre el Futuro de la Relación México-Estados Unidos, op. cit., p. 115.

216/ Esta sugerencia ha sido promovida en repetidas ocasiones por Hugo B. Margáin. Ver Hugo B. Margáin, "Guerra contra las drogas: un punto de vista mexicano", El Día, 28 y 29 de mayo de 1990, y su prólogo al libro de Peter Smith, El combate..., p. 30.

217/ Sergio García Ramírez, op. cit., p. 107.

218/ ibid., p. 127.

219/ ibid., p. 326.

220/ Diario Oficial de la Federación, julio 3 de 1992, p. 4.

221/ La Jornada, julio 2 de 1992, p. 14.

222/ Ver "Reglas para normar las actividades del personal de la DEA en México", Suplemento "México Internacional", en La Jornada, enero 23 de 1993, p. 23.

223/ Declaraciones del Subprocurador de Averiguaciones Previas de la PGR, José Elías Romero Apis, La Jornada, diciembre 15 de 1992, p. 17. Asimismo, quedó pendiente la solicitud de extradición que presentó México en relación Héctor Berréllez y Antonio Gárate, agentes de la DEA que fraguaron el secuestro de Camarena, misma que no fue contestada oficialmente por el Departamento de Estado.

224/ Procuraduría General de la República, op. cit., pp. 27-28.

225/ Ver Los Angeles Times, octubre 14 de 1989, p. 1.

226/ Embajada de México en los Estados Unidos, boletín de prensa No. 28/89, noviembre 14 de 1989.

- 227/ Para una revisión de las tensiones surgidas a partir del secuestro, ver Francisco Gil Villegas, "La nueva 'relación especial' de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega (comp.), México-Estados Unidos, 1990, México, El Colegio de México, 1992, pp. 21-53.
- 228/ La Jornada, diciembre 8 y 9 de 1992, p. 1.
- 229/ La Jornada, agosto 18 de 1992, p. 1.
- 230/ La Jornada, diciembre 20 de 1992, p. 1.
- 231/ Sergio García Ramírez, op. cit., p. 417.
- 232/ Como afirma Jorge G. Castañeda: "A partir de entonces se generaron en el Congreso, la prensa y la televisión un alud de cuestionamientos a México que a partir del narcotráfico se extendían a la moralidad pública, la crisis económica y la ausencia de democracia." Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, op. cit., pp. 302-303.
- 233/ Jorge G. Castañeda, El futuro..., p. 96.
- 234/ García Ramírez, op. cit., p. 559.
- 235/ ibid., pp. 449-450.
- 236/ Jorge G. Castañeda, en Jorge G. Castañeda y Robert Pastor, Límites..., p. 311.
- 237/ Las propuestas legislativas del Ejecutivo estadounidense de 1990 y 1991 buscaron otorgar al Servicio de Guardacostas la autoridad policial específica para ordenar el aterrizaje de una aeronave, pero el Congreso se rehusó. La Casa Blanca, op. cit., p. 113.
- 238/ Ver Francisco Gil Villegas, en Ana Josefina Alvarez Gómez, op. cit., p. 199.
- 239/ La expresión es del Presidente Salinas de Gortari, después de conocerse la liberación del médico mexicano. Ver La Jornada, diciembre 16 de 1992, p. 53.
- 240/ No conviene olvidar que, aunque el caso de Alvarez Macháin fue el más notorio, han habido otros casos de secuestro sin resolver, a saber: los de José Contreras Subías, René Martín Verdugo, Manuel Salazar, Omar Ayala Mendoza y Teódulo Romo Gutiérrez, quienes fueron ilegalmente sacados del país entre 1985 y 1992. Ver "Energía efímera: el gobierno suspendió las actividades de la DEA durante 24 horas", Lucía Luna, Proceso, No. 816, junio 22 de 1992, p. 14.

- 241/ Ver Hugo B. Margáin, (prólogo), en Peter Smith, (compilador), El combate..., pp. 18-21.
- 242/ El Financiero, julio 26 de 1990, p. 31.
- 243/ La Jornada, junio 17 de 1992, p 1.
- 244/ El término es de Guadalupe González, op. cit., p. 235.
- 245/ Stephen Krasner, por ejemplo, niega la posibilidad de cooperación entre desiguales y, para el caso de México y los Estados Unidos, ha afirmado que los intereses compartidos no son suficientes para asegurar la cooperación debido a la ausencia de una equidad básica. Ver Stephen Krasner, "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres (coord.), op. cit., pp. 45-61.
- 246/ Esta es la opinión, por ejemplo, de Miguel Ruiz Cabañas, op. cit., p. 219.
- 247/ Samuel del Villar formuló esta sugerencia en su ensayo "The illicit U.S.-Mexico drug market: failure of policy and an alternative", en Riordan Roett (comp.), op. cit., pp. 191-208.
- 248/ Un ejemplo reciente es el "reconocimiento" al gobierno mexicano, por parte del Ejecutivo estadounidense, expresado en abril de 1993, "por cumplir con las metas y los objetivos de la Convención de Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988", y mantener una colaboración "estrecha y efectiva"... para luego añadir la "indignación" provocada por el caso Camarena y hacer referencia a las "raíces profundas" que la corrupción mantiene en los programas antidrogas del gobierno mexicano. Ver La Jornada, abril 3 de 1993, pp. 1 y 14.

Bibliografía

Alvarez Gómez, Ana Josefina, "Hacia el desmantelamiento de la lógica prohibicionista: elementos para un debate científico del problema 'drogas'", en Ana Josefina Alvarez Gómez (comp.), Tráfico y consumo de drogas: una visión alternativa, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. 297-318.

Bagley, Bruce M., "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas", en Peter Smith, (compilador), El combate a las drogas en América, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp.181-206

Beachner, William F., "Changing Patterns of Production and Possibilities for Alternative Source of Income", La Jolla, California, Conference on Hemispheric Cooperation for the Prevention of Drug Abuse and Traffic, junio 18-19 de 1989.

Bezilla, Robert y George Gallup, Jr. "How drugs became the public's most important problem facing the country", [ponencia presentada durante la conferencia anual de la American Association for Public Opinion Research; Lancaster, PA; mayo 19 de 1990]

Blanken J. Ann, "Pautas cambiantes en el consumo de estupefacientes en los Estados Unidos", en Guadalupe González y Marta Tienda, México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Castañeda G., Jorge y Robert A. Pastor, Límites en la amistad: México y Estados Unidos, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1989, 499 pp.

Castañeda, Jorge G., México: el futuro en juego, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1987, 190 pp.

Castro Nils, "Que la retórica no sirva para disimular", en Ana Josefina Alvarez Gómez (comp.), Tráfico y consumo de drogas: una visión alternativa, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. 65-68.

Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, El Desafío de la Interdependencia, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, 242 pp.

del Olmo Rosa, "El discurso del narcotráfico y sus consecuencias en América Latina", en Ana Josefina Alvarez Gómez (comp.), Tráfico y consumo de drogas: una visión

alternativa, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. 53-64.

del Villar, Samuel I., "The Illicit U.S.-Mexico Drug Market: failure of policy and an alternative", en Riordan Roett (comp.), México and the United States: managing the relationship, Londres, Boulder/West View Press, 1988, pp.191-208.

Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos, La cocaína: consecuencias ecológicas, publicación 9907, agosto de 1991.

Dion Mark, [Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Internacionales de Narcóticos de los Estados Unidos], Conferencia en el Instituto de las Américas, junio 19 de 1989.

Donnelly, Jack, "Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas", en Peter Smith (compilador), El combate a las drogas en América, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 357-382.

Doyle, Kate, "The Militarization of the Drug War in Mexico", en Current History, febrero de 1993, pp.83-88.

Dupnik, Clarence. "Drug trafficking: the escalating crisis on the southwest border" [audiencia ante el Senado estadounidense, agosto de 1987, mimeo.]

Embajada de Estados Unidos en México, Drug Snapshot, (compilación de estadísticas distribuida por la Embajada estadounidense en México), febrero de 1992.

Fuentes-Beráin, Rossana, "Mainstream U.S. Press Coverage of Mexican Affairs. Two Cases: Foreign Debt and Camarena Salazar's Abduction", Center for International Journalism, University of Southern California, 1987/1988.

Gálvez Cancino Alejandro, "Las drogas y las guerras del capitalismo", en Ana Josefina Alvarez Gómez (comp.), Tráfico y consumo de drogas: una visión alternativa, México, Universidad Autónoma de México, 1991, pp. 69-90.

García Ramírez Sergio, El narcotráfico: un punto de vista mexicano, México, Editorial Porrúa, 1988, 604 pp.

Garza Elizondo, Humberto (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México [introducción], México, El Colegio de México, 278 pp.

Gil Villegas, Francisco, "El problema del narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: realismo e interdependencia", en Josefina Alvarez Gómez (comp.), Tráfico

y consumo de drogas: una visión alternativa, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. 193-208.

Gil Villegas, Francisco, "La nueva 'relación especial' de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega (comp.), México-Estados Unidos, 1990, México, El Colegio de México, 1992, pp. 21-53.

González Guadalupe, "El marco jurídico internacional de combate al narcotráfico: límites y contribuciones", en Josefina Alvarez Gómez (comp.), Tráfico y consumo de drogas: una visión alternativa, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. 219-243.

González Guadalupe y Marta Tienda. México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

The Heritage Foundation. Making the world safe for America: a US foreign policy blueprint, Washington, D.C., The Heritage Foundation, abril 1992.

Institute of the Americas/University of California, "Proyect on Hemispheric Cooperation for the Prevention of Drug Abuse and Traffic", (documentos de trabajo), La Jolla, California, junio de 1989.

Keohane, Robert O., "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", en Blanca Torres (coord.), Interdependencia: un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, pp. 63-75.

Krasner, Stephen, "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres, (coord.), Interdependencia: un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, pp.45-61

La Casa Blanca, Estrategia nacional de control de drogas: respuesta de una nación al uso de drogas, Washington D.C., Oficina de Impresiones de la Casa Blanca, 1992, 200 pp.

Margáin, Hugo B., (prólogo) en Peter Smith, (compilador), El combate a las drogas en América, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 7-33

Medina, María Elena y Mariño, María del Carmen, "El abuso de la droga en América Latina" en Peter Smith (compilador), El combate a las drogas en América, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 86-99

Musto, David F. "Pautas en el abuso de drogas y la respuesta

en los Estados Unidos", en Peter Smith (compilador), El combate a las drogas en América, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 67-85.

National Drug Enforcement Policy Board, National and International Drug Law Enforcement Strategy, Washington, D.C.

Núñez, Georgina, "Propuesta para el diseño de un mapa de toma de decisiones de Estados Unidos hacia México: Migración y Narcotráfico", en Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, no. 20, segundo semestre de 1986.

Powell, Colin, Military strategy of the United States, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1992, 27 pp.

Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, Agenda de México, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1992, 263 pp.

The President's Commission on Organized Crime, Report to the President and the Attorney General, America's Habit: Drug Abuse, Drug Trafficking, and Organized Crime, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1986.

Procuraduría General de la República, Centro de Planeación para el Control de Drogas, México, Poder Ejecutivo Federal, 26 de junio de 1992.

Procuraduría General de la República, El control de drogas en México/Programa Nacional 1989-1994: evaluación y seguimiento, México, Procuraduría General de la República, 1992, 126 pp.

Procuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, El esfuerzo de México en el combate al narcotráfico, agosto 22 de 1989.

Procuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, El esfuerzo de México en el combate al narcotráfico, México, Procuraduría General de la República, julio de 1990, 42 pp.

Puyana Ferreira, Jaime, "La economía del narcotráfico en Colombia", en Ana Josefina Alvarez Gómez (comp.), Tráfico y consumo de drogas: una visión alternativa, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, pp. 91-118.

Ramos, José María, "La política de Estados Unidos hacia el narcotráfico y la frontera norte de México", en Frontera Norte, vol. 3, núm. 5, enero-junio de 1991, pp. 85-101.

Reuter, Peter, "Después de selladas las fronteras: ¿Podrán las fuentes nacionales sustituir a las drogas importadas?", en Peter Smith (compilador), El combate a las drogas en

América, México, Fondo de Cultura Económica, pp.221-238

Reyes, Mauricio, "Política interna y política exterior en México desde 1950 hasta 1964, en Humberto Garza Elizondo (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, El Colegio de México, pp. 135-166.

Rico, Carlos. "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la paradoja del precipicio" en Humberto Garza Elizondo, (comp.), Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, Colegio de México, 278 pp.

Rocabado Sánchez, José Fernando, La política de control de drogas del gobierno norteamericano: antecedentes, limitaciones y alternativas, [tesis de licenciatura, México, Centro de Relaciones Internacionales, El Colegio de México, 1991.]

Ruiz Cabañas, Miguel. "La oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos: el papel fluctuante de México", en Guadalupe González y Marta Tienda, México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp.65-93

Ruiz Cabañas, Miguel, "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias", en Peter Smith (compilador), El combate a las drogas en América, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 207-220

Ruiz Massieu, Mario, El marco jurídico para el combate al narcotráfico, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 180 pp.

Secretaría de Salud, Dirección General de Epidemiología, Información epidemiológica para la elaboración del diagnóstico de salud en México, México, Secretaría de Salud, 1989.

Secretaría de Salud, Encuesta sobre el Consumo de Drogas en la Frontera Norte de México, 1994, México, Bracho Comunicación Integral, mayo de 1994, 55 pp.

Smith, Peter, "Drogas y la Frontera", [ponencia presentada en la conferencia "Problemas y oportunidades en la frontera", Sand Diego, California, Centro de Estudios México-Estados Unidos, 28 de septiembre de 1991.]

Smith, Peter, "La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de políticas" en Peter Smith (compilador), El combate a las drogas en América, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 37-60

Toro, María Celia, "El control del narcotráfico: podemos cooperar?" en Blanca Torres (coord.), Interdependencia, un

enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?, México, El Colegio de México, 1990, pp. 241-243.

Treverton, Gregory F., "Narcotics in U.S.-Mexican relations", en Riordan Roett (comp.), Mexico and the United States: managing the relationship. Londres, Boulder/West View Press, pp. 209-220.

United States Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, International narcotics drug control strategy report, Washington D.C., Department of State Publication 9698, 1989, 29 pp.

Revistas y periódicos:

Nacionales: Este País, Nexos, Proceso.

Extranjeras: The Economist, National Journal, Newsweek, US News & World Report.

Nacionales: Diario Oficial de la Federación, El Día, El Financiero, El Nacional, Excélsior, La Jornada, Uno Más Uno.

Extranjeros: Chicago Tribune, Christian Science Monitor, Dallas Morning News, Dallas Times Herald, La Opinión, Los Angeles Times, San Diego Union, The New York Times, The Washington Post, The Washington Times, USA Today.