

***Teatro kabuki* o la certificación antidrogas estadounidense**

**Adolfo Ayuso Audry**



**EL COLEGIO DE MEXICO**  
Centro de Estudios Internacionales

*Teatro kabuki o la certificación antidrogas estadounidense*

**T E S I S**

que para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales

presenta

**Adolfo Ayuso Audry**



México D. F., abril del 2001

*A los héroes.*

## ÍNDICE

	Página
<i>Introducción</i>	
Drogas en América y las preocupaciones de Estados Unidos .....	5
La estrategia de la certificación .....	11
Aclaraciones .....	17
<i>1. La ley de certificación</i>	
Iniciativas de EU para presionar a México y a otros países en el combate a las drogas .....	19
La “presión” a México y sus respuestas .....	23
La certificación: la Ley de 1986 y sus sanciones .....	29
Antecedentes de la certificación .....	32
El Congreso y la política antinarcóticos durante la década de los ochenta .....	36
La Constitución y la moral estadounidenses. Las demandas de la sociedad civil .....	40
<i>2. La práctica de la certificación</i>	
Los países certificados .....	45
Los países certificados “por interés nacional” .....	50
Los países descertificados .....	55
El Congreso estadounidense y la certificación de México .....	66
Tabla I. Países sujetos a la certificación antidrogas .....	81
<i>3. La certificación como medida de política exterior</i>	
La lógica de la certificación .....	82
México, Estados Unidos y la certificación .....	87
México y la aprobación garantizada .....	90
<i>Conclusiones</i> .....	98
<i>Bibliografía</i> .....	102
<i>Anexo I</i>	
Resumen de la LP 99-570 .....	110
<i>Anexo II</i>	
Disposiciones selectas de la LP 99-570 .....	120

*The only law that narco-terrorists do not break  
is the law of supply and demand.*

Virgilio Barco<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

*Drogas en América y las preocupaciones de Estados Unidos*

El 27 de diciembre del año 2000 se estrenó en Nueva York la película *Traffic*, del director Steven Soderbergh. Estelarizada por los actores Michael Douglas y Catherine Zeta-Jones, en ella se relata el complejo problema del tráfico de drogas, así como los esfuerzos de diversos organismos que intentan combatirlo. En poco tiempo, la cinta se convirtió en un éxito cinematográfico mundial: recientemente se hizo acreedora de cuatro *Academy Awards* (“Premios de la Academia”) y dos *Golden Globes* (“Globos de Oro”), además de recolectar varios millones de dólares durante los primeros meses de su proyección.<sup>2</sup> En efecto, durante los últimos años, las drogas es un tema de gran popularidad que se ha discutido ampliamente.<sup>3</sup> Algunas de las áreas de cultivo de cocaína y marihuana más importantes del mundo están localizadas en el hemisferio occidental. La acelerada expansión del narcotráfico se ha convertido en una amenaza directa a la

---

<sup>1</sup> “La única ley que los narco-terroristas no infringen es la ley de la oferta y la demanda”, citado en Peter Smith, *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 1996, p. 263.

<sup>2</sup> Víctor Fuentes, “Más allá del drama: *Traffic*”, *Reforma*, <http://www.reforma.com>, 9 de marzo del 2001, s. p. Véase también los sitios en Internet <http://www.traffictthemovie.com/> y <http://us.imdb.com/>, donde se encuentra amplia información sobre esta película.

<sup>3</sup> En el presente estudio se utilizará el término “tráfico de drogas” para hacer referencia a todas las etapas de la producción de una droga ilícita, su transportación y consumo, así como la generación de beneficios que se derivan de esta actividad (incluyendo el lavado de dinero). Asimismo, se usará la palabra “droga” como concepto genérico para hacer referencia a la cocaína, la marihuana y el opio. Los términos droga, estupefaciente y narcótico son empleados de forma indistinta a lo largo del texto.

autoridad de los gobiernos y sus efectos secundarios se han instituido como factores de desequilibrio para la cooperación regional y la estabilidad económica de la zona. Ello, en especial, debido a que el mercado de narcóticos se caracteriza por alcanzar dimensiones mundiales y, al igual que cualquier tipo de contrabando, rebasar cualquier frontera más allá de los controles del estado.

Estados Unidos es uno de los países cuyos intereses nacionales se han visto más vulnerados, en virtud de que algunos sectores de su población consumen grandes cantidades de droga. Además, grupos de norteamericanos<sup>4</sup> han demostrado estar dispuestos a pagar precios muy altos por las mismas; actualmente, la drogadicción cuesta a dicha nación miles de millones de dólares y más de 14 000 vidas anuales.<sup>5</sup> Cada año nacen aproximadamente 200 000 niños de madres drogadictas, de los cuales la mitad son considerados *crack babies* (“hijos del *crack*”).<sup>6</sup> En Estados Unidos, la preocupación por este asunto es tal, que se ha llegado a considerar una crisis nacional, ya que los diversos aspectos del narcotráfico como los que se relacionan con la salud pública, la delincuencia, la corrupción, la violencia, etc., están estrechamente vinculados entre sí. Se trata también de un conflicto que abarca toda la nación, sin distinguir antecedentes socioeconómicos, grupos étnicos o niveles educativos.

---

<sup>4</sup> Si bien en muchos escritos académicos se utiliza el concepto “norteamericano” para referirse a México, Estados Unidos y Canadá, en la presente tesis se usará este término para hacer alusión únicamente a lo relacionado con Estados Unidos.

<sup>5</sup> El costo social del consumo de estupefacientes en Estados Unidos suma cada año 110 000 millones de dólares (mdd). Los usuarios gastan 62 400 mdd anualmente para drogarse y el presupuesto estadounidense destinado al control de narcóticos durante el año 2000 ascendió a 18 500 mdd, cuatro veces más que el presupuesto de 1988, año en que se estableció la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas. Office of National Drug Control Policy, *Data Snapshot: Drug Abuse in America*, Washington, <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/presentations/feb2000/index.html>, 2000.

<sup>6</sup> El término “*crack*” se refiere a una forma popularizada de cocaína que se puede fumar y que hace un extraño crujido al ser consumida (de esta particularidad surgió su nombre).

**El gobierno de Estados Unidos ha intentado durante años resolver el problema de las drogas a nivel nacional por medio de la aplicación de diversas políticas. Por ejemplo, durante la década de los noventa, se establecieron planes educativos para reducir el consumo de estupefacientes entre la población y se invirtieron enormes sumas de dinero en la investigación sobre la efectividad de varios programas destinados a la prevención y tratamiento de la drogadicción. Asimismo, se instrumentaron diferentes proyectos orientados a combatir el número de delitos cometidos por personas bajo la influencia de drogas ilícitas y a reducir la disponibilidad de sustancias narcóticas en las calles de las grandes ciudades. El número de encarcelamientos y la severidad de las penalizaciones ha aumentado, afectando, sobre todo, a quienes se dedican a la venta ilegal de este tipo de productos.**

**No obstante, al insistir en un tema ya desgastado por el tiempo y con el objeto de evitar las consecuencias que pueden derivarse de un proyecto dirigido a controlar al consumidor – como el impacto negativo del reforzamiento de las agencias policíacas y la posible violación de derechos y libertades individuales – desde el inicio, una de las principales reacciones de Washington ante el problema de las drogas consistió en buscar una solución en el exterior.<sup>7</sup> De esta forma, se logran transferir costos y responsabilidades a otras naciones en donde se cultivan y procesan las sustancias ilícitas que tanta demanda tienen en Estados Unidos.**

**Sobre todo y a finales de la década de los sesenta aumentó la producción de estupefacientes en varios países de América latina. Consecuencia, principalmente, de la**

creciente demanda en Estados Unidos impulsada por los veteranos de la guerra de Vietnam y el movimiento *hippie* – símbolo de protesta, particularmente contra el conflicto bélico, el gobierno y las costumbres tradicionales. Por ende, en aquel entonces (1968) se creó el *Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs* (BNDD), antecesor de la *Drug Enforcement Administration* (DEA, instituida como parte del Departamento de Justicia en 1973) por medio de la cual el presidente Richard Nixon (1969 – 1974) decidió fortalecer los esfuerzos antinarcóticos más allá de las fronteras de Estados Unidos. Durante su gobierno se propusieron varias iniciativas de alto nivel para reducir la cantidad de drogas ilícitas que ingresaban al país y la prensa estadounidense señaló a las drogas como la principal fuente de la delincuencia. Con estas acciones, el problema de las drogas quedó sólidamente tipificado en la esfera de la criminalidad, lejos de estar clasificado dentro de los límites de la salud pública. Tiempo después, durante la administración de Ronald Reagan (1981 – 1988), la creciente inconformidad con los resultados obtenidos, llevó al presidente a declarar el inicio de la denominada *War on Drugs* (“guerra contra las drogas”). Con lo anterior, se anunciaba que el gobierno federal seguiría una política de *zero tolerance* (“cero tolerancia”) en materia de narcóticos.<sup>8</sup>

A mediados de la década de los ochenta, el espíritu del combate externo contra las drogas se vio reforzado. En 1998 se emitió una *Anti-Drug Abuse Act*,<sup>9</sup> que estableció como una de sus metas normativas la creación de una *Drug-free America* (“América sin

---

<sup>7</sup> Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, Comisión sobre el futuro de las relaciones México – Estados Unidos / Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 20.

<sup>8</sup> Eva Bertram, Morris Blachman *et al.*, *Drug War Politics. The Price of Denial*, Berkeley, University of California Press, 1996, pp. 110-111.

drogas”). Una disposición clave de esa ley fue el establecimiento de la *Office of National Drug Control Policy* (ONDCP), que presidió hasta enero del 2001 el general Barry McCaffrey, mejor conocido como el “zar antidrogas”. La misión de este personaje era coordinar la posición del ejecutivo, definir prioridades, impulsar una estrategia nacional y establecer presupuestos federales de control de drogas.<sup>10</sup>

Desde entonces prevalece la idea de que las organizaciones internacionales de drogas y su infraestructura de producción están sumamente concentradas en los países de origen y por ello son más vulnerables a la acción eficaz de las autoridades y de la ley. Por esta razón, existe la creencia de que la elaboración y el cultivo de estupefacientes son relativamente más fáciles de interrumpir que otros eslabones de la cadena del tráfico de drogas, como su transporte o distribución.<sup>11</sup>

Hasta hoy, Estados Unidos concentra sus esfuerzos internacionales antinarcóticos en los países considerados “importantes productores o traficantes de drogas”.<sup>12</sup> De hecho, la política antidrogas que Estados Unidos ha impulsado a nivel internacional se erige como el esfuerzo más intenso que ha realizado ese país en lo que se podría calificar como un intento de controlar la delincuencia transnacional. Agentes y oficinas de la DEA se encuentran actualmente en más de ochenta países y, desde 1981, el gobierno estadounidense ha invertido más de 25 000 millones de dólares en programas orientados a impedir la importación ilícita de drogas a su país, estrategia que durante mucho tiempo

---

<sup>9</sup> Ley Pública (en adelante LP) 100-690, H. R. 5210, 100<sup>th</sup> Congress, ‘A bill to prevent the manufacturing, distribution, and use of illegal drugs, and for other purposes,’ <http://thomas.loc.gov/>, 18 de noviembre de 1988.

<sup>10</sup> Actualmente la ONDCP es presidida por Edward H. Jurith. No se sabe con certeza si el nuevo presidente de Estados Unidos, George W. Bush, nombrará a un nuevo “zar antidrogas” y mantendrá la prioridad de esta oficina en materia de control de narcóticos. Véase el sitio en Internet <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/>.

<sup>11</sup> Office of National Drug Control Policy, *National Drug Control Strategy 1999* (en adelante *NDCS 1999*), Washington, <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/policy/99ndcs/iii-f.html>, 1999.

absorbió aproximadamente el setenta por ciento del presupuesto para el combate al narcotráfico.<sup>13</sup> De acuerdo con los objetivos de la *National Drug Control Strategy* de 1999, se espera que para el 31 de diciembre del año 2003 se reduzca en su territorio la disponibilidad de cocaína, heroína y marihuana en un noventa por ciento.<sup>14</sup> Asimismo, desde que en 1986 el entonces presidente Reagan emitió una Directiva de Seguridad Nacional, a partir de la cual se consideró al narcotráfico una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos, el gobierno de ese país continúa invirtiendo grandes recursos en los programas de interceptación de drogas.<sup>15</sup>

El gobierno norteamericano está consciente de que con la reducción de la demanda de drogas a niveles mínimos desaparecería el incentivo económico para traficar con las mismas. De hecho, se ha reconocido que la eliminación de la demanda es más económica que los esfuerzos para limitar la oferta internacional de narcóticos: en 1994 se realizó un estudio en California en el que se demostró que un dólar invertido en el tratamiento de alcoholismo y drogadicción ahorra a los contribuyentes poco más de siete dólares en costos futuros que deben asumirse para restringir la oferta internacional de estupefacientes.<sup>16</sup> No obstante estos argumentos, en Estados Unidos se ha llegado a

---

<sup>12</sup> La definición de tales países se explicará más adelante.

<sup>13</sup> *NDCS 1999, op. cit.* Véase también “Drug Enforcement Agency”, en Bruce W. Jentleson y Thomas G. Paterson (eds.), *Encyclopedia of U. S. Foreign Relations*, vol. 2, Nueva York, Oxford University Press, 1997, pp. 33-34. De acuerdo con un reportaje sobre la DEA del periódico *Reforma*, la agencia norteamericana contó con un presupuesto de 1 550 millones de dólares para el año 2000, tiene 9 172 elementos a su servicio y mantiene 8 oficinas en México (Distrito Federal, Mazatlán, Guadalajara, Tijuana, Monterrey, Hermosillo, Ciudad Juárez y Mérida). Véase “Nos preocupa el cártel de los Amezcua”, *Reforma*, 21 de abril del 2001, p. 4A.

<sup>14</sup> *NCDS 1999, op. cit.*

<sup>15</sup> Al respecto, véase Bruce Bagley, “Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas”, en *Foro Internacional*, vol. 32, núm. 1, julio – septiembre de 1991, pp. 10 – 46.

<sup>16</sup> Task Force Report, *Rethinking International Drug Control: New Directions for US Policy*, citado en Mariana Sanz Lapiedra, “El papel de los medios de comunicación en la relación bilateral México

considerar que la guerra contra las drogas es un imperativo moral, que los obliga a combatir a los narcotraficantes, ya que son éstos los principales responsables de satisfacer la demanda de drogas ilícitas, por pequeña que sea la sed de sustancias psicotrópicas.<sup>17</sup>

### *La estrategia de la certificación*

En 1986, con el fin de reducir la cantidad de narcóticos que entra al país y disminuir la demanda y el consumo de estupefacientes, Estados Unidos introdujo el sistema de certificación como instrumento para presionar a gobiernos extranjeros y exigirles que enfrenten el problema de las drogas. Uno de los objetivos de este proyecto es que las autoridades de otros países cooperen con el gobierno estadounidense en la cruzada antinarcóticos, arresten a los “capos” del narcotráfico y erradiquen la producción de sustancias adictivas en sus territorios. Si Washington considera que determinado país no ha demostrado interés o realizado los esfuerzos suficientes para combatir el tráfico de drogas, el país resulta “descertificado”, esto es, sujeto a diferentes sanciones de tipo económico y político.<sup>18</sup>

---

– Estados Unidos: el caso de la certificación”, tesis de licenciatura en relaciones internacionales, México, ITAM, 1999, p. 82.

<sup>17</sup> *NDCS 1999, op. cit.* Recientemente, el presidente Clinton ha reconocido la futilidad de intentar sellar las fronteras para impedir la entrada de narcóticos. No obstante, han continuado los esfuerzos por controlar el ingreso de las drogas que se producen en los países de origen. Paul B. Stares, *Global Habit. The Drug Problem in a Borderless World*, Washington, Brookings Institution, 1996, pp. 37-38 y p. 45.

<sup>18</sup> Los antecedentes, la estructura y las sanciones que establece la ley de certificación estadounidense serán explicados con detalle más adelante. Esta ley constituye una enmienda a la Sección 490 del *Foreign Assistance Act* de 1961 (LP 87-195) y contiene cláusulas con medidas para combatir el consumo de drogas dentro del país. Véase “Majors List and The Certification Process”, *Fact Sheet released by the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, U.S. Department of State, [http://www.state.gov/www/global/narcotics\\_law/fs\\_001101\\_cert\\_process.html](http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/fs_001101_cert_process.html), 1 de noviembre del 2000. En el presente estudio se analizarán básicamente las implicaciones externas que ha tenido como resultado de ser una práctica de política exterior norteamericana.

Una “Ley Pública” se define como un “proyecto de ley” (*bill*) o “resolución conjunta” (*joint resolution*) que ha pasado por ambas cámaras del Congreso – Cámara del Senado y Cámara de Representantes – y ha sido promulgada a nivel de ley federal. Al respecto, véase el sitio en Internet del

Año con año, la certificación es tema de debate y en los meses de febrero y marzo se estremecen editorialistas, académicos, congresos y funcionarios por conocer el resultado en favor o en contra del desempeño en la lucha contra las drogas de sus respectivos países. Sin embargo, figuras importantes de la academia y la política han criticado al sistema de certificación por su carácter unilateral y la ilegitimidad del recurso a la coerción económica; no son pocos los que consideran que esta medida ha debilitado las buenas relaciones entre el vecino del Norte y otros gobiernos, en gran parte porque evita reconocer la corresponsabilidad que significa hacer frente a un problema que no distingue fronteras. En América latina se considera que las sanciones económicas de Washington son violatorias de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), que en su artículo 16 prohíbe a los estados miembros seguir medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.<sup>19</sup> Asimismo, se señala que es inconsecuente el hecho de que quien califique la conducta de otros países en el combate al narcotráfico sea la nación que consume la mayor cantidad de drogas en el mundo.<sup>20</sup>

---

Senado estadounidense (<http://www.senate.gov>). Con relación al término “descertificación”, considero que tiene razón Néstor de Buen al exclamar “¡qué palabreja!” cuando se ve obligado a usarla. Néstor de Buen, “Certificaciones y condenas ejecutivas”, *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx>, 2 de marzo de 1997, s. p.

<sup>19</sup> *Carta de la OEA, - Bogotá, 1948*, II Conferencia Interamericana Extraordinaria, Río de Janeiro, Organización de los Estados Americanos, 1965.

<sup>20</sup> Desde hace algunos años, Estados Unidos, con sólo cinco por ciento de la población del planeta, consume alrededor del sesenta por ciento de la oferta mundial de drogas ilícitas. Mark Dion, versión estenográfica de su conferencia en el Instituto de las Américas, citado en José Antonio Polo Oteyza, “Narcotráfico y relación bilateral México – Estados Unidos”, tesis de licenciatura en relaciones internacionales, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1995, p. 41. Para un análisis sobre la arbitrariedad jurídica del proceso de certificación, véase Samuel I. del Villar, “De la narcocertificación y la corrupción a la efectividad y la dignidad”, Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), *México - Estados Unidos, 1987*, México, El Colegio de México, 1989, pp. 139-174. Recientes críticas oficiales a la certificación se pueden consultar en Ángel Gurría, “México y Estados Unidos, una relación amplia, compleja y con visión de futuro”, citado por Miguel Ruíz-Cabañas, “Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano –

A pesar del gran trabajo orientado a combatir la oferta de drogas, las enormes sumas destinadas a la interrupción del tráfico y los operativos que logran decomisar cantidades “históricas” del producto, los resultados no han sido los esperados. Hasta el momento no hay evidencia de que se haya reducido la cantidad de narcóticos que cruza la frontera estadounidense y que ello haya producido un encarecimiento de los precios al menudeo de los estupefacientes, redundando en una disminución del uso de drogas.<sup>21</sup> Los esfuerzos por reducir el consumo de drogas se ven frustrados en virtud de que una cantidad relativamente pequeña de narcóticos basta para satisfacer la demanda de Estados Unidos en su totalidad: cuatro aviones Boeing 747 o trece camiones de remolque cargados de cocaína son suficientes para cubrir el consumo norteamericano de este producto durante un año.<sup>22</sup> Asimismo, las rutas de tráfico y distribución de drogas son extremadamente flexibles. Es decir, ante nuevas oportunidades o desafíos, los traficantes cambian de rumbo de un país a otro o de un medio de transporte a otro con gran facilidad. Por ejemplo, el riesgo creciente de sufrir aprehensiones en el Caribe hizo que durante la década de los ochenta los cárteles colombianos cambiaran sus vías de tránsito de la península de Florida a México.<sup>23</sup>

---

estadounidenses”, Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos; las rutas de la cooperación*, México, Instituto Matías Romero / ITAM, 1998, p. 118.

<sup>21</sup> Eva Bertram y Kenneth Sharpe, “The Unwinnable Drug War. What Clausewitz Would Tell Us”, *World Policy Journal*, vol. 13, invierno de 1996, pp. 41-42.

<sup>22</sup> Mathea Falco, *The Making of a Drug-Free America. Programs that Work*, Nueva York, Times Books, 1992, p. 8.

<sup>23</sup> Según lo señalado por el comandante de la *U. S. Coast Guard*, Roger T. Rulfe Jr., “cuando se oprime el globo en un punto, aparece en otro... es una economía de mercado; si la demanda continúa como está en Estados Unidos, [los narcotraficantes] tendrán incentivos de sobra para buscar rutas alternativas” (la traducción es mía). Citado en Molly Moore, “Latin Drugs Flow North Via Pacific. Traffickers’ Ships Hard to Intercept”, *Washington Post*, p. A01, 30 de enero de 1997 (a disposición en <http://www.washingtonpost.com>).

Cabe señalar también que “la enfermedad americana”,<sup>24</sup> como algunos autores han decidido llamarla, puede también alentarse en gran parte por medio de la producción de marihuana, ácido lisérgico dietilamida (mejor conocido como “LSD”, por sus siglas en inglés) y otras *designer drugs* (“drogas sintéticas”) que se manufacturan en Estados Unidos. El procedimiento para elaborar estas drogas es relativamente sencillo<sup>25</sup> y muchas recetas se encuentran en la Red Mundial Internet. Asimismo, se advierte que los índices de consumo anual no están correlacionados con la cantidad de narcóticos que entra a territorio estadounidense.<sup>26</sup> Finalmente, las mejoras en comunicaciones, transporte y tecnología de la información han hecho que las fronteras internacionales sean aún más porosas. Las drogas, como el comercio ilícito de bienes, servicios y dinero, atraviesan hoy los límites geográficos con una rapidez y eficiencia sin precedentes. El resultado, como se ha mencionado, es un “mundo sin fronteras”, donde los actores transnacionales o no gubernamentales han llegado a tener una función determinante en el diseño de la vida política, económica y social del planeta.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> El término proviene del libro de David F. Musto, *The American Disease. Origins of Narcotic Control*, 3a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 1999 (existe una versión en español: Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1993).

<sup>25</sup> De acuerdo con referencias encontradas en sitios de Internet (por ejemplo, <http://www.marihuana.com> o <http://www.amazon.com>) algunos de los manuales más populares para cultivar drogas en casa son los siguientes: Mel Frank y Ed Rosenthal, *The Indoor-Outdoor Highest Quality Marijuana Grower's Guide*, Jorge Cervantes, *Indoor Marijuana Horticulture*, William Drake, *Cultivators Handbook of Marijuana*, Robert Connell Clarke *et al.*, *Marijuana Botany*, Joseph Carver, *How to Grow the Finest Marijuana Indoors Under Lights*, y Adam Gottlieb, *Ancient and Modern Methods of Growing Extraordinary Marijuana*. Véase también la revista *High Times* (<http://www.hightimes.com>), la cual incluye amplia información sobre el consumo y la producción de drogas ilegales.

<sup>26</sup> Actualmente, el consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos es inferior en más del 50 por ciento de lo que fue a finales de la década de los setenta: en 1997 había 13,9 millones de consumidores (o 6,4 por ciento de la población), lo que representó una notable reducción con respecto al año récord de 1979, cuando el número de consumidores alcanzó los 25 millones (o el 14.1 por ciento de la población). Office of Applied Studies, *Preliminary Results from the 1997 National Household Survey on Drug Abuse*, citado en *NDCS 1999, op. cit.* Si comparamos las cifras del consumo con la cantidad de drogas que entra al país, es difícil encontrar una correlación consecuente que nos lleve a determinar que una variable es dependiente de la otra.

<sup>27</sup> Con el término “transnacional” me refiero a las diferentes interacciones entre personas, bienes y servicios a través de fronteras nacionales que no están sujetas al control del Estado. Algunos autores

La constante oferta externa de drogas en Estados Unidos – independientemente de las actividades que realizan países como México para combatir el tráfico y cultivo de estupefacientes en sus territorios – nos llevaría a pensar que la certificación como estrategia de política exterior resulta poco efectiva para el propósito que manifiesta perseguir. Es decir, Estados Unidos intenta generar un mecanismo para obligar a otros países a que dirijan sus esfuerzos a erradicar el narcotráfico. Su estrategia consiste en otorgar – o no – certificados que den cuenta del nivel de compromiso con que cada país combate las drogas. Se piensa que con tales medidas la oferta de estupefacientes disminuirá, lo cual presionará los precios al alza y finalmente reducirá la demanda. Como lo anterior no ha ocurrido, valdría la pena preguntarse:

¿Qué beneficios concretos obtiene el gobierno de Estados Unidos al desarrollar una estrategia como la de la certificación? ¿Cuáles son sus alcances? ¿Vale la pena continuar con su aplicación? Dejando a un lado las acciones que realiza el gobierno mexicano para combatir el tráfico de drogas en su territorio, ¿es la amenaza de la descertificación creíble para México?

Una de las hipótesis centrales del presente estudio señala que, si bien es cierto que Estados Unidos en su esfuerzo por erradicar el narcotráfico no se dedica únicamente a combatir el ingreso de drogas a su país, la política de certificación no es solamente parte de una estrategia ineficaz que se ubica “en las relaciones de subordinación, humillación e indignidad del imperialismo del siglo XIX”.<sup>28</sup> Por el contrario: si bien es cierto que la

---

enfatan la naturaleza no gubernamental de las relaciones transnacionales. Al respecto, véase el libro de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.

<sup>28</sup> S. I. del Villar, “De la narcocertificación y la corrupción ...”, *op. cit.*, p. 142.

certificación es otorgada por razones que tienen poco que ver con el control de narcóticos, el sistema se sustenta en elementos internos que contribuyen a legitimar la política norteamericana contra las drogas.

La práctica de la certificación es el resultado de la combinación de diferentes factores de política interna estadounidense, tales como la voluntad del Congreso de ejercer mayor influencia en la política exterior del país, el calendario electoral, el estado de la opinión pública y las demandas de la sociedad para que el gobierno combata la oferta de narcóticos que cada año ingresa ilegalmente a través de la frontera norteamericana. De manera paralela, la certificación ha sido utilizada como un instrumento diplomático de negociación por parte del gobierno de Estados Unidos en sus relaciones con diferentes países del mundo. La certificación es un sistema que no funciona adecuadamente para alcanzar los fines anunciados. No obstante, gracias a este mecanismo, Estados Unidos ha logrado mantener un grado de influencia en otros territorios que de otra forma le sería difícil adquirir. Así, la prácticamente inexistente relación entre la justificación oficial de la política de certificación y sus resultados, llevan a concluir lo que Mark Kleiman mencionó al respecto: "This is all Kabuki Drama, and Mexico should just ignore it."<sup>29</sup> Sin embargo, en este trabajo mostraré las ventajas y la verdadera funcionalidad de la certificación.

---

<sup>29</sup> "Se trata sólo de un teatro kabuki, y México debería ignorarlo." Mark Kleiman, director del programa de análisis de políticas de drogas de la Universidad de California en Los Angeles, citado en "Analyst: Mexico will never be decertified in Drug War", *The News (Mexico)*, <http://www.elibrary.com>, 8 de marzo del 2000. En el mismo sentido, el senador Hamilton (R - Indiana) declaró: "[Certification] is a blunt instrument that simply does not work well." ("[La certificación] es un instrumento torpe que simplemente no funciona de manera adecuada.") Citado por Carroll J. Doherty, "Controversial Legacy", en *Congressional Quarterly*, [ProQuest], vol. 55, 15 de marzo de 1997, p. 597. Algunos periodistas señalan que "[certification] it's just a tango, ... it resembles a loving but quarrelsome couple..." ("[la certificación] es un tango ... que asemeja una pareja amorosa pero en constante conflicto..."), Andrew Wainer, "Mexico's Drug Certification Tango Goes On", *The News (Mexico)*, <http://www.elibrary.com>, 2 de febrero de 1999.



relación México – Estados Unidos, no obstante, se hará mención a otros países también sujetos a la misma amenaza cuando así lo requiera el orden de la argumentación.

En el primer capítulo se hará un resumen de los intentos de Estados Unidos por controlar la producción internacional de narcóticos y las presiones que ha ejercido para que países como México se involucren en la lucha contra las drogas. Posteriormente, se analizará con detalle el proceso de certificación, resaltando sus características y los motivos que dieron origen a su instrumentación. En el segundo apartado se estudiarán los alcances y el funcionamiento de esta medida. Se analizarán las razones que se registran en el *Congressional Record* por las que Estados Unidos ha catalogado a algunos países como “poco cooperativos” en la lucha contra las drogas, y ha certificado a otros, en especial a México. A partir de la lista de países certificados, descertificados y certificados por razones de interés nacional, que obtuve del *International Narcotics Control Strategy Report* de 1998<sup>32</sup> (en adelante *INCSR*) y completé para los últimos años, escogí algunos casos a los que me refiero en ese capítulo. Finalmente, el capítulo 3 se refiere a la certificación como medida de política exterior. En este último se discutirá el razonamiento de Washington al diseñar la certificación y se revisará la forma en que un país como México enfrenta las amenazas a las que se ve expuesto por un vecino con el que, a final de cuentas, mantiene una relación política y comercial de fundamental importancia. Se hará también breve mención de los mecanismos internos e internacionales que podrían sustituir la práctica de la certificación en la política exterior estadounidense.

# CAPÍTULO 1

## *La ley de certificación*

### *Iniciativas de EU para presionar a México y a otros países en el combate a las drogas*

La preocupación de Estados Unidos por la producción de drogas ilícitas en el mundo y sus exigencias para que otros países la combatan puede rastrearse en los albores del siglo XX. El consumo de opio se comenzó a popularizar en Norteamérica desde el siglo XIX, por influencia de los inmigrantes chinos que habían llegado con el fin de trabajar en la construcción del ferrocarril transcontinental. Fue así como en 1909, Estados Unidos firmó el Tratado de Shanghai, el cual obligaba a las naciones involucradas a controlar la producción de opio y sus derivados. Desde entonces, Estados Unidos ha intentado crear un sistema de acuerdos mediante los cuales pretende combatir el narcotráfico, que considera un problema exógeno: tal como se mencionó en la introducción, uno de los supuestos fundamentales de la política antidrogas de Estados Unidos ha sido siempre que el consumo en su territorio puede controlarse sólo si se elimina o reduce la disponibilidad de drogas provenientes del exterior. En otras palabras, los gobiernos estadounidenses han compartido la convicción de que el problema se origina *fuera* del país, dado que gran parte de los estupefacientes que su población consume se produce en otras naciones.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report 1998*, Washington, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 1998 (a disposición en la página de Internet [http://www.state.gov/www/global/narcotics\\_law/narcotics.html](http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/narcotics.html)).

<sup>33</sup> En efecto, la demanda de drogas en Estados Unidos ha sido proveída durante mucho tiempo por otros países: la cocaína y la marihuana por países latinoamericanos, la heroína por el "Triángulo de Oro" asiático (Myanmar, Laos y Tailandia), así como por países como Afganistán, Paquistán e Irán. Cabe mencionar también que se estableció una relación estrecha entre algunos grupos minoritarios extranjeros y

En este contexto, el gobierno de Washington logró convencer en 1913 a 34 países de que firmaran un tratado para limitar la producción de opio; este acuerdo se hizo extensivo más tarde al cultivo de la marihuana y la hoja de coca.<sup>34</sup> A finales de los años veinte, Estados Unidos estableció cuatro acuerdos bilaterales con México y Cuba con el fin de controlar el contrabando e intercambiar información que tuviera que ver directamente con éste. Posteriormente, gracias a la activa promoción diplomática de Estados Unidos en el seno de conferencias panamericanas e interamericanas – V Conferencia Panamericana de Santiago de Chile (1923) y VI Conferencia Panamericana en La Habana (1928) – el hemisferio occidental se incorporó gradualmente al movimiento en favor de la penalización del narcotráfico.<sup>35</sup>

Con excepción de la Cumbre Antidrogas celebrada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de 1998, en donde por iniciativa de México se comenzó a considerar el problema de las drogas un asunto integral y de responsabilidad compartida, las principales convenciones internacionales sobre el control de estupefacientes daban preponderancia a los programas de combate a la producción y al tráfico de drogas – la oferta – mientras tendían a minimizar la importancia que la demanda de las mismas

---

el consumo de ciertas drogas en particular, lo cual sería una constante en el siglo XX: el opio se relacionó con los chinos en el este, la cocaína con los negros y la marihuana con los inmigrantes mexicanos en el sureste del país. Estas drogas llegaron a considerarse amenazas externas para la sociedad y la estabilidad política de la nación. Mathea Falco, "America's Drug Problem and Its Policy of Denial", *Current History*, vol. 97, núm. 618, abril de 1998, p. 145. Véase también M. Rufz-Cabañas, "Intereses contradictorios ...", *op. cit.*

<sup>34</sup> *Opium Exclusion Act*, 1909. Más tarde se firmó la *Harrison Narcotic Law* de 1914, con el fin de controlar y administrar el tráfico de opiáceos, cocaína, cannabis y otras sustancias usadas en la farmacopea de la época. Véase María Celia Toro, "La política norteamericana contra las drogas", Raúl Benítez Manaut *et al.* (coords.), *Viejos desafíos, nuevas perspectivas. México, Estados Unidos y América latina*, México, UNAM, 1988, p. 201. Véase también M. Falco, *The Making of a Drug-Free America...*, *op. cit.*, pp. 18-19. Paradójicamente, la firma de estos tratados y el inicio de la penalización de las drogas tuvo como repercusión el aumento de los precios en Estados Unidos, lo que hizo más atractiva su comercialización para los narcotraficantes y los países productores.

desempeña en la conformación del problema. Algunas de estas convenciones internacionales son la Convención Única sobre Estupefacientes (1961), el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).<sup>36</sup> Estas convenciones se negociaron y aprobaron en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas; recogieron conceptos y procedimientos previstos en convenios anteriores aprobados en el marco de la Liga de las Naciones entre 1920 y 1940. A pesar de que Estados Unidos no fue miembro de la Liga, participó activamente en los trabajos de la Comisión sobre Narcóticos establecida en el seno de esa organización.<sup>37</sup>

Otro de los ejemplos que demuestran la visión estadounidense del problema de las drogas como un asunto proveniente del exterior de su territorio constituye lo acontecido a mediados de la década de los setenta, cuando un senador norteamericano amenazó a Turquía con bombardear la ciudad de Estambul si los productores de opio de ese país continuaban surtiendo a la denominada *French Connection* con heroína. El gobierno turco prohibió entonces la producción de opio y, con asistencia de las Naciones Unidas, se implantaron en la región medios de cultivo alternativos para los campesinos que procesaban este producto.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Guadalupe González, "Elementos condicionantes de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico. Interdependencia y asimetría", Soledad Loaeza (coord.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, México, El Colegio de México, 1994, p. 417.

<sup>36</sup> Los textos de estas convenciones se pueden consultar en *Tratados y acuerdos internacionales suscritos por México en materia de narcotráfico*, México, Procuraduría General de la República, 1994.

<sup>37</sup> M. Ruíz-Cabañas, "Intereses contradictorios ...", *op. cit.*, p. 108.

<sup>38</sup> La heroína francesa procesada con morfina de Turquía se traficó durante mucho tiempo en Estados Unidos bajo la denominada *French Connection* ("Conexión Francesa"). Algunas cifras señalan que esta fuente llegó a abastecer hasta un 80 por ciento de la oferta que ingresaba a territorio norteamericano. La inutilidad de la posición estadounidense para combatir el problema quedó demostrada cuando en pocas semanas se reemplazó el opio proveniente de Turquía por el opio cultivado en las montañas del "Triángulo de Oro". Al respecto, véase Mathea Falco, "Passing Grades. Branding Nations Won't Resolve the U. S. Drug Problem", *Foreign Affairs*, [ProQuest], vol. 74, núm. 5, septiembre - octubre de 1995, p. 16.

En un plano multilateral más general, sobre todo a partir de la presidencia de Nixon cuando se calificó a las drogas como una “amenaza nacional” por ser “la principal fuente de los crímenes en el país”, Estados Unidos ha establecido programas de erradicación de marihuana, amapola y hojas de coca en los países donde éstas se producen o transitan;<sup>39</sup> ha sido también el principal promotor de programas de interceptación de drogas en el hemisferio americano, mediante el intercambio de información, la cooperación técnica y el adiestramiento de personal en los países productores o de tránsito. La suposición de Estados Unidos es que resulta más barato y es más simple destruir la producción de drogas en los lugares donde se cultivan los insumos que combatir el narcotráfico en territorio norteamericano. Uno de los proyectos de erradicación de cultivos más caros en la historia de Estados Unidos ha sido la denominada *Andean Initiative*. Con un presupuesto superior a los 2 200 millones de dólares, pero con escasos resultados a la vista, esta estrategia se diseñó a mediados de la década de los ochenta bajo la presidencia de Bush (1988 – 1994) con el propósito de reducir la producción de cocaína en Colombia, Perú y Bolivia.<sup>40</sup>

Desde el fin de la guerra fría, la ayuda de Washington a América latina y el Caribe en la lucha contra las drogas ha aumentado, en tanto que la asistencia económica para el desarrollo y el sector militar se ha reducido. El monto anual de esta última se redujo de 1 700 millones de dólares en 1986 a 650 millones en 1996. Sin embargo, las transferencias destinadas para combatir el narcotráfico se han más que duplicado,

---

<sup>39</sup> En 1971, Nixon prometió eliminar la oferta de drogas mediante “la erradicación total de raíz desde el lugar de origen” (la traducción es mía), citado en E. Bertram, M. Blachman *et al.*, *Drug War Politics...*, *op. cit.*, p. 273 y p. 105.

<sup>40</sup> Peter R. Andreas, Eva C. Bertram *et al.*, “Dead-End Drug Wars”, *Foreign Policy*, núm. 85, 1991-1992, p. 106. Otro análisis de la *Andean Initiative* se encuentra en Raphael F. Perl, “United States

pasando de 60 a 134 millones de dólares anuales en el periodo mencionado. Estas cifras suman hoy veinte por ciento del total de la ayuda bilateral para América latina, en comparación con sólo el tres por ciento de hace un decenio.<sup>41</sup>

### *La "presión" a México y sus respuestas*

México, a petición de su vecino del Norte, se adhirió en 1912 a la Convención de la Haya, cuyo principal objetivo era contener la venta de opio. Más tarde, durante la década de los cuarenta, Estados Unidos presionó fuertemente a nuestro país para que luchara contra el tráfico de drogas; su estrategia en esa ocasión fue protestar ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas por lo que consideraba negligencia por parte del gobierno mexicano en materia de erradicación de los narcóticos. Las autoridades mexicanas se comprometieron entonces a intensificar sus esfuerzos y Washington retiró su denuncia.<sup>42</sup>

---

Andean Drug Policy: Background and Issues for Decisionmakers", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, [ProQuest], vol. 34, núm. 3, otoño de 1992, pp. 12-35.

<sup>41</sup> Informe de una fuerza de trabajo independiente, *Reflexiones sobre el control internacional de las drogas. Nuevas directivas para la política norteamericana*, trad. M. Utrilla de Neira, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 19 y 20. A diferencia de los objetivos de política exterior estadounidense que predominaron durante la década de los setenta y ochenta en América latina – la frustración de iniciativas soviéticas y cubanas – un ejemplo ilustrativo sobre el cambio en el énfasis que ocurrió después de la caída de la Unión Soviética fue la invasión militar de Panamá en diciembre de 1989. El presidente Bush ordenó la intervención y la justificó en parte por la presunta participación del general Noriega en el tráfico de drogas. Más adelante se hará referencia a este caso.

<sup>42</sup> El Código Penal mexicano de 1931 estableció la penalización de la producción y el tráfico ilícito de drogas, abarcando la marihuana, el opio y la cocaína; consideró al narcotráfico un delito federal, cuya sanción correspondería al Ministerio Público. De acuerdo con esta legislación, las primeras campañas nacionales de erradicación se efectuaron en 1948, las cuales estuvieron a cargo del ejército. M. Ruíz-Cabañas, "Intereses contradictorios ...", *op. cit.*, p. 116. Véase también William O. Walker III, *Drug Control in the Americas*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1981 y Richard Craig, "La Campaña Permanente, Mexico's Anti-Drug Campaign", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 20, núm. 2, mayo de 1978, pp. 107 - 131.

Durante los años posteriores, el gobierno mexicano siguió siendo objeto de diferentes presiones por parte de Estados Unidos para que tomara cartas en el asunto. Sobre todo, a partir de la década de los sesenta, el gobierno de Estados Unidos decidió otorgar, por primera vez, una marcada prioridad a este tema en sus relaciones con México. Por ejemplo, durante la llamada Operación Intercepción en octubre de 1969, el presidente Nixon ordenó el bloqueo de todos los cruces clave de la frontera entre ambos países para obligar a México a emprender acciones más agresivas contra la producción de heroína y marihuana. Lo anterior porque en ese entonces México se había convertido en abastecedor principal del próspero mercado ilícito de la droga en Estados Unidos.<sup>43</sup> El bloqueo duró varios días y entorpeció gravemente el comercio y el tránsito de personas.

A partir de ese momento, han sido muchas las fricciones entre nuestro país y el vecino del Norte por el tema del narcotráfico. Algunos de los conflictos que se sucederían en los años siguientes estuvieron relacionados con el secuestro y asesinato en 1985 de Enrique Camarena, agente de la DEA en México, a manos de narcotraficantes mexicanos; el secuestro de René Verdugo por parte de la DEA en 1986 para enjuiciarlo en Estados Unidos; y el secuestro de Humberto Álvarez Macháin por parte de la misma agencia en 1990, entre otros. En todos estos casos se hizo hincapié en lo que algunos denominaron el “efecto envenenador” de las drogas para nuestra relación bilateral.

En fechas más recientes, han aparecido otro tipo de presiones que se discutieron ampliamente en la prensa nacional y extranjera. Por ejemplo, el conflicto generado por la Operación Casablanca en 1998 incluyó una denuncia de parte de los departamentos de

---

<sup>43</sup> *Reflexiones sobre el control internacional de las drogas...*, *op. cit.*, p. 23. Véase también los artículos de Richard Craig, “Operación Intercepción: una política de presión internacional”, *Foro Internacional*, vol. XXII, núm. 2, octubre - diciembre de 1981, pp. 203-230 y Richard Craig, “Illicit Drug Traffic and U. S. – Latin American Relations”, *Washington Quarterly*, vol. VIII, 1985, pp. 105 - 124.

Justicia y del Tesoro estadounidenses en el sentido de que bancos mexicanos se dedicaban a “blanquear” dinero procedente del narcotráfico. Algunos analistas consideraron que, además de ser producto de la política exterior de un país donde hay gran fragmentación interna en cuanto a la toma de decisiones y lo que se pretendía era difundir publicidad dentro de Estados Unidos sobre la lucha contra la delincuencia, la acción fue consecuente con “el estilo americano de presionar”.<sup>44</sup> A este tipo de presiones le sucedieron otras, como por ejemplo una carta que el senador estadounidense Trent Lott (R – Mississippi) envió al presidente Zedillo, donde se oponía a las críticas expresadas por este último contra la Operación Casablanca.<sup>45</sup>

Han sido varias las respuestas de México a las presiones de Estados Unidos en la lucha contra el tráfico de drogas. A pesar de que durante mucho tiempo prevaleció la idea de que los orígenes del narcotráfico estaban en el apetito de los estadounidenses drogadictos y que no tenía sentido combatirlo en el lugar donde las drogas se producían, el gobierno mexicano comenzó a tomar medidas contra el cultivo de estupefacientes, sobre todo a partir de la década de los sesenta. Por ejemplo, a raíz de la Operación Intercepción anteriormente mencionada, el gobierno de Díaz Ordaz declaró en 1969 que colaboraría en la lucha contra el narcotráfico mediante la Operación Cooperación. En

---

<sup>44</sup> Lorenzo Meyer señala que la Operación Casablanca no descubría nada nuevo, ya que era ampliamente conocido que los bancos mexicanos blanqueaban dinero; además, de los aproximadamente 400 mil millones de dólares anuales producto del narcotráfico que pasaban por el sistema bancario internacional, los 72 millones interceptados por la mencionada operación representaban únicamente el 0.03 por ciento del producto ilegal total, lo cual no era nada. Así, el gobierno mexicano se vio presionado una vez más a luchar contra el narcotráfico en medio de la notable corrupción e ineficacia de sus aparatos de seguridad y vigilancia. Lorenzo Meyer, “El estilo americano de presionar”, *Reforma*, Infosel S. A. [Disco Compacto 1998], 28 de mayo de 1998, s. p. La Operación Casablanca también se caracterizó por violar la jurisdicción nacional y las leyes mexicanas, además de minar los resultados obtenidos durante los acuerdos bilaterales firmados en el marco del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN).

1975, durante el gobierno del presidente Echeverría, se inició una campaña contra el tráfico de narcóticos. En ese entonces destacó la Operación Cóndor, que consistió en una de las campañas de erradicación de cosechas a gran escala más exitosas desarrolladas por México, mediante el uso de aviones para rociar con químicos los cultivos de drogas en diferentes partes del país.<sup>46</sup>

Más tarde, los presidentes De la Madrid (1982-1988) y Salinas de Gortari (1988-1994) definirían explícitamente al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional y diseñarían medidas más severas para combatir el problema.<sup>47</sup> Durante el gobierno de este último, se reforzó la estructura gubernamental al crearse el Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico, adscrito a la Procuraduría General, pero con gran autonomía, con el fin de coordinar las actividades contra las drogas; su creación pareció reafirmar la decisión gubernamental de no utilizar al ejército en la lucha antinarco, pero también confirmó que la policía judicial se veía ante serias dificultades para encarar una tarea que comenzaba a amenazar la seguridad del estado.<sup>48</sup> Asimismo, se enmendó el Código Penal para hacer más severos los castigos por delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, especialmente cuando se encontrara a funcionarios

---

<sup>45</sup> Véase el artículo "Fue una operación contra "criminales despiadados": Lott a Zedillo", *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx>, 27 de mayo de 1998, s. p.

<sup>46</sup> Para un análisis de la Operación Cóndor, véase el artículo de Richard Craig, "Operation Condor: Mexico's Anti-Drug Campaign Enters a New Era", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 22, núm. 3, agosto de 1980, pp. 345-363.

<sup>47</sup> De acuerdo con algunos analistas, la redefinición del problema del narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional mexicana se debió, no sólo a los efectos corrosivos de la corrupción en las instituciones y a la violencia generada por las organizaciones criminales, sino también a los intentos de diversas agencias norteamericanas – principalmente la DEA – por aumentar sus actividades en el país. M. Ruíz Cabañas, "Intereses contradictorios...", *op. cit.*, p. 117. Con relación a las acciones tomadas para combatir el tráfico de drogas, durante el gobierno de de la Madrid, se incrementó el presupuesto de la Procuraduría General de la República (PGR) para combatir el narcotráfico. Véase el libro de Sergio García Ramírez, *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, México, Porrúa, 1989, p. 282.

<sup>48</sup> Rolando Cordera Campos, *Crónicas de la adversidad*, México, Cal y Arena, 1999, p. 22.

públicos involucrados.<sup>49</sup> Los presidentes Bush y Salinas de Gortari firmaron en 1989 un Tratado de Cooperación contra el Narcotráfico, por medio del cual se formalizaron las “reglas del juego” para trabajar juntos en este campo. Asimismo, en 1994 se alcanzó un acuerdo para intercambiar información financiera destinada a la prevención y detección del lavado de dinero.<sup>50</sup> A principios de la década de los noventa, después de una serie de conflictos suscitados por el tráfico de drogas, el gobierno de México autorizó que los agentes de la DEA portaran armas en su territorio y recibieran inmunidad diplomática.<sup>51</sup> Esta prerrogativa fue eliminada en 1993, cuando el presidente Salinas de Gortari prohibió a los policías antinarcóticos estadounidenses la portación de armas. No obstante, los efectivos de la DEA en México siempre han estado armados a discreción.<sup>52</sup>

Anteriormente, el gobierno mexicano había decidido emprender programas de cooperación con la DEA para obtener asistencia técnica (equipo de fotografía aérea, telecomunicaciones, helicópteros, etc.), además de entrenamiento y apoyo policiaco. De esta forma, los agentes de la DEA adiestraron a una policía especializada en la guerra contra las drogas y contribuyeron a la identificación de plantíos, así como a la investigación de las rutas de tránsito de los cárteles mexicanos.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Miguel Ruíz-Cabañas I., “La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias”, P. H. Smith, *El combate a las drogas...*, op. cit., p. 219.

<sup>50</sup> “Acuerdo de cooperación mutua para el intercambio de información respecto de transacciones en moneda realizadas a través de instituciones financieras para combatir actividades ilícitas”, citado en M. Ruíz-Cabañas, “Intereses contradictorios ...”, op. cit., p. 121.

<sup>51</sup> Ronald J. Osrow y Douglas Jehl, “Mexico Says U. S. Agents May Carry Guns”, *Los Angeles Times*, citado en J. Chabat, “El narcotráfico en la relación México – Estados Unidos: lo que se ve es lo que hay”, *Estados Unidos: Informe Trimestral*, otoño de 1993, p. 12.

<sup>52</sup> Véase el artículo “Cerca, el fin de la certificación antidrogas”, *El Financiero*, 30 de septiembre del 2000, p. 38. Una recuento de la presencia de la DEA en México se encuentra en el libro de Sergio García Ramírez, *Narcotráfico...*, op. cit., pp. 106-109.

<sup>53</sup> María Celia Toro, “Drug Trade”, Michael S. Werner, *Encyclopedia of Mexico*, vol. 1, Chicago, Fitzroy Dearborn, 1997, p. 419. Véase también el artículo de la misma autora titulado “La internacionalización de la policía: la DEA en México”, Fernando Serrano (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 461 – 478.

Recientemente, por ser el narcotráfico uno de los principales problemas sin resolver en las relaciones entre México y Estados Unidos, ambos gobiernos reconocieron oficialmente que representa un tema prioritario para sus relaciones y construyeron una sofisticada estructura de “acuerdos de cooperación”. Sin embargo, como lo señala Celia Toro, estos acuerdos han sido más bien un medio para comprometer al país más fuerte – Estados Unidos en este caso – a que respete las jurisdicciones nacionales y los entendimientos previos. Entre los acuerdos más importantes que México y Estados Unidos han firmado en materia de combate al narcotráfico destaca la creación en marzo de 1996 del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) para el control de drogas, conformado por los titulares de todas las dependencias responsables, en ambos países, de los diversos aspectos del problema.<sup>54</sup> Asimismo, en mayo de 1997, el presidente Zedillo acordó con el presidente Clinton el establecimiento de una estrategia binacional entre México y Estados Unidos contra las drogas. La estrategia define objetivos concretos para enfrentar al narcotráfico y cuenta con indicadores específicos para medir la efectividad de la misma.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Las principales funciones de este organismo son: fungir como una agencia responsable de iniciar y fomentar contactos periódicos de alto nivel; esbozar una estrategia bilateral para el combate al narcotráfico; y realizar una evaluación conjunta de la estrategia y sus resultados. Dentro del GCAN hay seis grupos de trabajo para el desarrollo de sus tareas: asuntos legales y procuración de justicia; expertos sobre diagnóstico compartido; especialistas sobre reducción de la demanda; expertos sobre tráfico ilícito de armas; expertos sobre *lavado* de dinero, y sobre control de precursores químicos. Véase el artículo “En reunión bilateral con Washington, la nueva estrategia antinarco: SRE”, *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx>, 30 de septiembre de 1997, s. p.

<sup>55</sup> Estudiar los límites y alcances de los acuerdos bilaterales en materia de colaboración contra las drogas está más allá de los propósitos del presente estudio. Me conformaría aquí con señalar que, a diferencia de otros temas de la agenda binacional – relaciones financieras, comerciales, energéticas o ambientales – las drogas no han podido ser objeto de un tratamiento eficaz. Es más, resulta difícil hablar de cooperación cuando en la mayoría de los casos han sido medidas que Estados Unidos ha impuesto unilateralmente.

Además de las acciones mencionadas, Estados Unidos diseñó hace quince años el sistema de certificación, cuyo objetivo es ejercer presión para que otros países cooperen con el gobierno de Washington en la lucha contra las drogas. En el año 2000, 26 países fueron sometidos al proceso de certificación.<sup>56</sup> Este sistema y su estructura de sanciones presiona a otros gobiernos a participar en el combate a las drogas por medio de programas de erradicación y sustitución de cultivos, y de la realización de esfuerzos para interrumpir las rutas de los narcotraficantes. Además, el sistema obliga a los países en los que se cultivan sustancias psicotrópicas a que se pronuncien, al menos en el discurso, en favor del combate al narcotráfico. Si bien la estrategia de la certificación no fue diseñada para presionar exclusivamente a México, sino que tiene perspectivas más amplias que afectan las relaciones de Estados Unidos con muchos otros países del mundo, hasta el momento, el gobierno mexicano no se ha visto exento de ser calificado por Estados Unidos.

En la relación México – Estados Unidos, el proceso de certificación se ha consolidado ya como un rito anual que se repite por mandato de ley y en el que varios de los actores involucrados – el ejecutivo, el Congreso y la prensa estadounidenses; el ejecutivo, el Congreso y la prensa en México – adoptan las mismas posturas año con año.<sup>57</sup> Mediante la aprobación por el Congreso estadounidense de la LP 99-570, mejor

---

<sup>56</sup> Actualmente, los países que el gobierno estadounidense considera importantes productores de drogas o países de tránsito son los siguientes: Afganistán, Bahamas, Bolivia, Brasil, Cambodia, China, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Hong Kong, India, Jamaica, Laos, México, Myanmar, Nigeria, Paquistán, Panamá, Paraguay, Perú, Tailandia, Taiwán, Venezuela y Vietnam. En el siguiente capítulo se discutirá más ampliamente la conformación de esta lista.

<sup>57</sup> Generalmente ocurre que el presidente de Estados Unidos y las agencias responsables de combatir el tráfico de drogas – la DEA, el Departamento de Estado y el zar antidrogas, entre otros –

conocida como “Ley contra el Abuso de Drogas de 1986”, se estableció que el primero de marzo de cada año, el presidente deberá entregar al Congreso una lista de países a los que certifica – o descertifica – en el combate antidrogas. Esta lista, redactada por el Departamento de Estado y entregada al presidente a comienzos del otoño, está integrada por los nombres de los principales países productores de estupefacientes o lugares de tránsito que influyen en la oferta de narcóticos en Estados Unidos. Aunque la ley se promulgó en 1986, los efectos de su entrada en vigor tuvieron lugar hasta el año siguiente.

El mecanismo de la certificación divide a los países en tres categorías;

1) El presidente de Estados Unidos certifica e informa al Congreso sobre aquellos países cuyos gobiernos, de acuerdo con su opinión, han “cooperado plenamente con los Estados Unidos, o ha[n] tomado medidas adecuadas por su propia cuenta para prevenir la venta ilegal dentro de su jurisdicción, de drogas narcóticas y psicotrópicas y otras sustancias controladas, producidas total o parcialmente en tales países, o transportadas a través de ellos a personal del gobierno de los Estados Unidos o a familiares o dependientes suyos; o de ser transportadas, directa o indirectamente, hacia el interior de los Estados Unidos”.<sup>58</sup> Esos países también son certificados si cumplieron con las metas y

---

declaran su postura con relación a los esfuerzos de México en el combate al narcotráfico; se suceden entonces las visitas de funcionarios de ambos países mientras la prensa nacional y extranjera anuncia “golpes” espectaculares contra los narcotraficantes. Algunas notas periodísticas en Estados Unidos ponen de manifiesto la corrupción mexicana y el poder de los narcotraficantes al Sur de la frontera. Finalmente, el presidente norteamericano emite el informe en el que certifica a México. Por su parte, en las audiencias del Capitolio, congresistas estadounidenses amenazan con descertificar o certificar por interés nacional a nuestro país, pero el poder legislativo al final retira sus ataques y todo vuelve a la normalidad hasta el año siguiente. Patricia de los Ríos, “México – Estados Unidos: el ritual de la certificación”, *Reforma, Enfoque*, 3 de marzo del 2000, pp. 8-9. Insisto: el proceso de certificación tal como ha operado no es más que un “teatro de máscaras” cuyos resultados poco tienen que ver con la eficacia de la política contra las drogas.

<sup>58</sup> I.P 99-570, *op. cit.*, capítulo II, sección 2005. Véase el Anexo II.

los objetivos de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (Convención de Viena).<sup>59</sup>

2) En segundo lugar, se distingue a los países que no han cooperado totalmente con el gobierno de Washington, pero a los que se les otorga la certificación “por razones de interés nacional” para Estados Unidos. Es decir, en caso de que el retiro de la ayuda multilateral y especialmente estadounidense pudiera vulnerar intereses vitales del gobierno norteamericano, se certifica al país “por interés nacional”. De acuerdo con este procedimiento, el presidente debe proporcionar al Congreso una justificación que sustente su decisión. A estos países se les provee de asistencia de la misma manera que si se les hubiera concedido la certificación plena.<sup>60</sup>

3) Por último, están los países que no cumplen con los estándares necesarios para recibir la aprobación de Washington y son descertificados. A partir de que la Casa Blanca entrega los informes, el Congreso cuenta con treinta días para hacer su propia evaluación y aprobar o rechazar las recomendaciones del presidente.<sup>61</sup>

Además de ser señalado como un “narcoestado”, entre los principales problemas a los que un país se enfrenta al ser descertificado están la suspensión de la ayuda económica – el gobierno estadounidense recorta la mitad del paquete económico y militar asignado al país en cuestión – la eliminación de la ayuda alimenticia determinada por la Ley Pública 480 y la reducción del tráfico y transporte aéreo entre Estados Unidos y el país no certificado. Puede incluso hacerse acreedor de otro tipo de sanciones económicas, como la eliminación de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o la imposición de un gravamen adicional a los productos comerciales en el momento de

---

<sup>59</sup> *INCSR 1998, op. cit.*, pp. XI-XII.

<sup>60</sup> *LP 99-570, op. cit.*, capítulo II, sección 2005.

entrar a territorio norteamericano. Los países “castigados” también se ven ante dificultades para obtener préstamos de instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el *Export-Import Bank* (EximBank) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ya que el gobierno de Estados Unidos votará en contra del otorgamiento de créditos a esos países.<sup>62</sup>

#### *Antecedentes de la certificación*

Una vez mencionado lo anterior, vale la pena señalar algunos de los motivos que dieron origen al sistema de certificación. A continuación resaltaré los elementos que fueron determinantes para aumentar la atención que el gobierno de Washington dio al tema de las drogas a mitad de la década de los ochenta, para después hacer hincapié específicamente en las causas que provocaron la promulgación de la LP 99-570.

El tema de las drogas sobresalió a principios de la década de los ochenta, cuando, desde el punto de vista estadounidense, el tráfico y el consumo de narcóticos rebasaron

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*, capítulo IX, sección 9001. Véase el Anexo II. Para un análisis de las sanciones a las que puede estar sujeto un país que no obtenga la certificación estadounidense, véase Raphael Francis Perl, “Narcopolítica: la ley norteamericana contra el abuso de las drogas y las relaciones Estados Unidos – México”, *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos. Perspectiva latinoamericana*, núm. 20, 2o. semestre de 1986. El recurso a sanciones no es algo nuevo en la conducción de la política exterior estadounidense. Durante los años 1940 y 1941, el presidente Roosevelt impuso una serie de sanciones económicas a Japón, mismas que no resultaron efectivas para modificar las ambiciones expansionistas de ese país. En 1956, el presidente Eisenhower presionó financieramente a Inglaterra para que abandonara sus acciones militares contra el régimen del presidente Nasser en Egipto, relacionadas con el control del Canal de Suez. Asimismo, el presidente Carter impuso un embargo de granos a la Unión Soviética (URSS) con motivo de la invasión de ese país a Afganistán, y el presidente Reagan sancionó también a la URSS a raíz de la represión del sindicato Solidaridad en Polonia. Al respecto, véase Carroll J. Doherty, “From Ancient Greece to South Africa ... Sanctions Have a Spotty Record”, *Congressional Quarterly*, [ProQuest], vol. 55, núm. 33, 13 de septiembre de 1997, pp. 2116 – 2117. Actualmente al menos setenta países se ven afectados directa o indirectamente por la imposición de sanciones aprobadas por el Congreso estadounidense. Una revisión de las mismas se encuentra en Carroll J. Doherty, “A Sample of Sanctions, From Travel to Tuna”, *Congressional Quarterly*, [ProQuest], vol. 55, núm. 33, 13 de septiembre de 1998, pp. 2113 - 2120.

los ámbitos de la salud y la seguridad públicas y se convirtieron en una de las principales amenazas a la seguridad nacional. Desde entonces, la prensa adoptó una visión sensacionalista del problema y se multiplicaron los artículos que condenaban el aumento del consumo de estupefacientes entre la población. El *New York Times*, por ejemplo, publicó en su portada del 29 de noviembre de 1985 una historia sobre el consumo de *crack* en Estados Unidos. La televisión también se sumó a esta campaña presentando alarmantes programas relacionados con el consumo de drogas: entre marzo y diciembre de 1986, *CBS* transmitió 49 historias en las que se trataba el problema de los narcóticos, *NBC* proyectó 46 y *ABC* 34 programas.<sup>63</sup> Después de intensas campañas contra el abuso de la cocaína – sobre todo por la gran disponibilidad de *crack* en el país y la muerte por sobredosis de dos famosos deportistas: la estrella del *basketball* Len Bias y Don Rogers, jugador de *football* – en una encuesta de opinión realizada en 1986, el ochenta por ciento del público consideró que Estados Unidos se encontraba inmerso en una crisis nacional por el consumo de drogas.<sup>64</sup>

El aumento de la preocupación por el uso de las drogas se agravó porque el consumo de narcóticos se había expandido rápido y visiblemente en el país. Durante la década de los ochenta, el abuso de las drogas entre la clase trabajadora de Estados Unidos costó a la economía entre 150 y 200 mil millones de dólares anuales, pérdidas referentes a la disminución de la producción y la productividad, a accidentes de trabajo y de

---

<sup>63</sup> Stephen Hartnett sobre Jimmie L. Reeves y Richard Campbell, *Cracked Coverage: Television News, the Anti-Cocaine Crusade, and the Reagan Legacy*, reseña, *Journal of Communication*, [ProQuest], vol. 45, otoño de 1995, p. 163.

<sup>64</sup> *Loc. cit.*

circulación, y al incremento en los gastos de salud.<sup>65</sup> Se difundió asimismo el peligro al que estaban expuestos los niños y la facilidad con la que se conseguían drogas en las escuelas estadounidenses. El uso de los narcóticos también estuvo a punto de convertirse en una crisis de salud pública, cuando el virus del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) comenzó a expandirse entre los drogadictos por la vía intravenosa.<sup>66</sup>

De acuerdo con algunos autores, el problema de las drogas llegó a considerarse el causante de una crisis moral que se expandía en la sociedad estadounidense. Se veía también como una amenaza a la soberanía y a las tendencias democráticas dentro del hemisferio occidental: el creciente poderío económico y político de los traficantes de drogas amenazaba, o había comprometido ya, la integridad institucional y la estabilidad política de varios gobiernos latinoamericanos, hasta el punto de poner en riesgo los importantes intereses estadounidenses en el continente americano. Por lo tanto, algunos analistas, como Peter Smith, presentaron la hipótesis de que la eficacia de la política antinarcóticos era considerada determinante para recomponer el equilibrio social interno y el mantenimiento del papel predominante de Estados Unidos en el mundo.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Bruce M. Bagley y Juan Gabriel Tokatlíán, "Droga y dogma: la diplomacia de la droga en Estados Unidos y América latina en la década de los ochenta", *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política*, núm. 19, enero – junio de 1991, p. 237.

<sup>66</sup> A finales de la década de los ochenta, la entonces primera dama Nancy Reagan lanzó una campaña publicitaria que dirigió a título personal con el *slogan* de *Just Say No* ("Sólo di no"), lo cual demostraba la importancia que tenía el tema de las drogas en las altas esferas de la política estadounidense. Véase Bruce M. Bagley, "The New Hundred Years War? US National Security and the War on Drugs in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, núm. 1, primavera de 1988, p. 162.

<sup>67</sup> Peter H. Smith, "La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de políticas", P. Smith, *El combate a las drogas...*, *op. cit.*, p. 38. Véase también G. González y M. Tienda, *op. cit.*, p. 19.

...with peace breaking out all over  
[drugs] might give us something to do...<sup>68</sup>

Finalmente, durante la década de los ochenta ocurrieron cambios en la agenda internacional que modificaron las prioridades de varias agencias gubernamentales estadounidenses e inclinaron la balanza en favor de combatir más enfáticamente la oferta de drogas. Por ejemplo, el Departamento de Defensa de Estados Unidos se resistía en un principio a los esfuerzos del Congreso por involucrar a los militares en la guerra contra las drogas. No obstante, después de la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, esta rama gubernamental, frente a la amenaza de reducción de sus labores y presupuesto, adoptó la cruzada antinarcóticos y reorientó algunos programas militares que se encontraban en peligro de ser cancelados.<sup>69</sup> En virtud de todo esto, la guerra contra las drogas ha llegado a ser considerada por algunos analistas el sustituto de la retórica de la guerra fría. Es decir, la justificación de la intervención política o militar de Estados Unidos en diferentes partes del mundo. Se debe tomar entonces en cuenta la importancia de la burocracia encargada de aplicar la legislación en materia de drogas y la presión que ejerce para orientar una política de control de estupefacientes dirigida hacia el exterior del país, con el fin de permanecer dentro del presupuesto nacional.

---

<sup>68</sup> “Con la llegada de tiempos de paz en todo el mundo, es posible que las drogas nos den algo que hacer.” Palabras de un general norteamericano a mediados de la década de los ochenta. “Faced with Peace, Pentagon Wants to Enlist in Drug War”, *The State*, citado en E. Bertram *et al.*, *Drug War Politics...*, *op. cit.*, p. 129.

<sup>69</sup> Por ejemplo, los sistemas de radares diseñados para identificar los aviones soviéticos que pudieran sobrevolar el espacio aéreo canadiense fueron reorientados hacia el Golfo de México para localizar a los traficantes de drogas provenientes de América del Sur. M. Falco, “U. S. Drug Policy: Addicted to Failure”, *Foreign Policy*, núm. 102, primavera de 1996, p. 120.

En el contexto político esbozado, ¿cuáles fueron los motivos que dieron origen a la ley de certificación? Varios autores señalan asuntos de carácter “interméstico” (donde la línea que separa los temas internacionales de los internos no es clara) que nos ayudan a entender algunas razones de la certificación estadounidense.<sup>70</sup> En primer lugar, está el interés del poder legislativo por influir en la política contra las drogas; hay también consideraciones morales y legales que obligan al gobierno de Estados Unidos a atender el problema del tráfico de drogas; y finalmente, persisten gran cantidad de demandas de la sociedad civil y de los contribuyentes americanos quienes exigen al gobierno tomar medidas claras y agresivas contra el narcotráfico. A continuación, se discuten estos aspectos más ampliamente.

#### *El Congreso y la política antinarcóticos durante la década de los ochenta*

El combate al narcotráfico fue uno de los principales temas electorales de 1986. Tanto demócratas como republicanos compitieron en sus campañas por demostrar al electorado que eran ellos, y no los candidatos opositores, quienes defendían la postura más firme en esta lucha. Por cada representante o senador que buscara reelegirse, la oposición hizo públicos sus registros de votación con respecto al tema: aquellos que durante la década de los setenta trataron de adecuarse a las condiciones imperantes de la época y abogaron por la legalización del consumo de drogas, tuvieron que enfrentar la publicidad que montaron sus rivales en su contra. En otras ocasiones, los congresistas se

---

<sup>70</sup> Miguel Angel Valverde Loya, “México – Estados Unidos ¿Adiós a la certificación?”, *Reforma, Enfoque*, 3 de marzo del 2000, pp. 4-7.

vieron obligados a someterse a pruebas de orina a petición de sus adversarios, para comprobar que no eran adictos a los narcóticos.<sup>71</sup>

Pero más allá de la lucha generalizada contra las drogas por motivos electorales, algunos estudios sostienen que la Ley de 1986 fue resultado, en gran medida, de la separación constitucional de poderes en el sistema político estadounidense. A mediados de la década de los ochenta, el asunto de las drogas derivó en una pugna entre el poder legislativo y el ejecutivo relacionada con la inconformidad que imperaba en el Congreso – con mayoría demócrata – por la manera en que el presidente Reagan – de afiliación republicana – había manejado el problema del narcotráfico. Durante su mandato, Reagan orientó la estrategia antidrogas hacia las áreas de tratamiento y prevención, pero no parecía estar dispuesto a destinar grandes sumas de dinero a la cruzada antinarcóticos.<sup>72</sup>

Por su parte, la ejecución efectiva de la lucha contra los estupefacientes en el extranjero se había visto entorpecida por la variedad y complejidad de los intereses de Estados Unidos en América latina, tales como el anticomunismo, la estabilidad política, el crecimiento económico y el pago de la deuda externa. A pesar de la declaración de “guerra contra las drogas” que emitió la administración de Reagan, las necesidades de equilibrar las prioridades de Washington en diferentes países obligaron con frecuencia a restar énfasis a la campaña antidrogas para evitar retrocesos en otros frentes. De esta manera, el poder legislativo buscó rescatar el asunto y obtener mayor participación en la política contra las drogas con la LP 99-570. Fue una estrategia que adoptó para aumentar y hacer más efectiva su influencia en la política exterior. Uno de los puntos esenciales de

---

<sup>71</sup> Carlos González Gutiérrez, “México en el congreso estadounidense: coaliciones y alineamientos (1981 – 1986)”, tesis de licenciatura en relaciones internacionales, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1987, pp. 154-155.

la nueva Ley, a diferencia de la *Foreign Assistance Act* de 1961,<sup>73</sup> es que fortaleció el papel del Congreso al obtener éste la prerrogativa de suspender la ayuda económica y asistencia estadounidense en el caso de que determinado país no realizara las acciones que ellos consideraban necesarias para controlar el tráfico de drogas.

Para los miembros del Congreso estadounidense, el tema de los estupefacientes ha sido muy útil en términos políticos por la facilidad con la que se pueden transferir responsabilidades por el consumo interno de drogas a países extranjeros y asumir una posición de víctima que justifica medidas punitivas frente al problema del narcotráfico. Así, el tema de las drogas ofrece a los congresistas una buena oportunidad para obtener una ganancia a un costo reducido, sobre todo porque no representa un conflicto con ningún grupo de interés. Desde la década de los setenta, meses antes de las elecciones, los candidatos a puestos públicos – tanto demócratas como republicanos – compiten entre sí por diseñar políticas antidrogas más severas. Así sucedió, por ejemplo, antes de las elecciones de 1988 y 1990 – por supuesto también antes de las elecciones de noviembre de 1986 – cuando el Congreso autorizó aumentos en el presupuesto y la entrada en vigor de leyes importantes contra las drogas.<sup>74</sup> La estrategia de la certificación parece ser un plan de acción convincente ante los ojos de los estadounidenses, pues evita el endurecimiento de la acción penal dentro de su territorio, lo que podría conducir a la violación de garantías individuales consagradas en su Constitución. Además, los

---

<sup>72</sup> “Congress Clears Massive Anti-Drug Measure”, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. 42, 99<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 1986, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1987, p. 92.

<sup>73</sup> LP 87-195. Esta ley establece que el *presidente* de Estados Unidos asumiría la responsabilidad de calificar anualmente la efectividad de las acciones que los otros países llevan a cabo para combatir la producción y el tráfico de drogas. María del Rosario Barajas, “La certificación estadounidense a las acciones internacionales contra el narcotráfico. Un proceso contradictorio y de dudosos resultados”, Lorenzo Meyer (ed.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990, p. 89.

congresistas que se muestran “duros” contra los narcóticos y proponen sancionar a los países que no cooperen en la lucha contra los narcotraficantes evitan gastar millones de dólares en los diversos programas de erradicación de cultivos de drogas en el exterior del país.

Cabe señalar también que el Congreso estadounidense posee el denominado *power of the purse* (“el poder de la billetera”), el cual ha sido determinante durante todos los años en que se han establecido políticas de control de drogas. El Congreso se instituye como la única autoridad capaz de aprobar los presupuestos destinados a combatir el narcotráfico y tiene el poder de desbaratar las iniciativas presidenciales que, de acuerdo con su opinión, no contribuyan a resolver el problema.<sup>75</sup> En el escenario de la acción punitiva contra el narcotráfico aparece otro factor que no puede pasar inadvertido: la fragmentación de los comités en el Congreso que definen las estrategias a seguir en la lucha contra las drogas. Los comités del Congreso discuten diferentes temas, como cuestiones de política exterior o asuntos judiciales. Generalmente comparten jurisdicción sobre los mismos proyectos. Por esta razón, ciertas leyes son producto de la compilación de propuestas de decenas de comités que no tuvieron la oportunidad de intercambiar información entre ellos y revisar las implicaciones de la estrategia final en su conjunto. Por ello, la política antidrogas en Estados Unidos ha sido un claro ejemplo de la inefectividad que resulta cuando diferentes comités son responsables de diseñar una estrategia para combatir el narcotráfico. Al respecto – en especial relacionado con la LP 99-570 – el senador Michael Oxley (R - Ohio) comentó lo siguiente:

---

<sup>74</sup> M. Falco, *The Making of a Drug-Free America... op. cit.*, p. 6. También E. Bertram *et al.*, *Drug War Politics ...*, *op. cit.*, p. 137.

The effort on the omnibus bill last session as you know was a difficult one... and I think a lot of us felt with the Pepper (D - Florida) amendment and some of the other amendments that passed in a flurry on the floor with very little debate and really no effort to try to vote it to a moderate level because obviously we were in a state of euphoria, I guess, of passing major drug legislation, and sometimes when that happens we tend to get a little carried away... (sic)<sup>76</sup>

Así, la fragmentación del Congreso en el desarrollo de estrategias para combatir el narcotráfico fue una característica que definió el perfil de la Ley Antidrogas de 1986.

*La Constitución y la moral estadounidenses. Las demandas de la sociedad civil*

Al igual que en muchas constituciones de diferentes países del mundo, en la Constitución americana se establece un profundo respeto por las libertades individuales. No obstante, varios estudios señalan que la opinión pública de Estados Unidos también mantiene una serie de valores morales que considera importante preservar. De modo que, cuando aparece una amenaza a dichos valores, como sería el deterioro social derivado del alto consumo de drogas, la sociedad demanda al gobierno de su país hacer “algo” al respecto, aunque los derechos individuales puedan verse mermados. Fue durante la presidencia de Reagan que se otorgó al tema de las drogas un papel prioritario en la agenda de política interna, la cual estuvo dominada por la llamada *moral majority*

---

<sup>75</sup> E. Bertram *et al.*, *Drug War Politics ...*, *op. cit.*, p. 134.

<sup>76</sup> “El esfuerzo por aprobar el proyecto de ley comprensivo durante la última sesión fue difícil... y creo que muchos sentimos con lo de la enmienda Pepper (D – Florida) y algunas otras enmiendas, que se aprobaron al vapor con muy poco debate y realmente ningún esfuerzo para llevarlas a un nivel moderado – porque obviamente estábamos eufóricos, supongo – de aprobar legislación importante sobre drogas, y a veces cuando eso sucede, nos dejamos llevar por las emociones...” U. S. Congress, *Implementation of Provisions of the Anti-Drug Abuse Act of 1986*, citado en E. Bertram *et al.* *Drug War Politics...*, *op. cit.*, p. 137.

("mayoría moral"). Ello significaba la defensa a ultranza de los valores familiares, la moralidad conservadora cristiana y el patriotismo. En particular, los grupos moralistas de conservadores radicales fueron durante todo el mandato de Reagan un apoyo importante para fortalecer las bases de su coalición electoral.<sup>77</sup>

Por su parte, la ley de Estados Unidos obliga al gobierno a proporcionar seguridad a los ciudadanos.<sup>78</sup> Como lo establece la Constitución americana en la Sección 8, el gobierno tiene la encomienda de defender el bien público y proporcionar protección contra todas las amenazas, tanto internas como externas.<sup>79</sup> Si el tráfico de drogas es considerado una amenaza para los ciudadanos norteamericanos, la lucha contra el narcotráfico queda entonces jurídicamente enmarcada como un imperativo gubernamental.

Asimismo, cuando artículos en la prensa estadounidense proclaman que los países productores de drogas los principales responsables de la adicción en el país, y los medios masivos de comunicación hablan recurrentemente en tono sensacionalista de los efectos destructivos de las drogas ilícitas sobre la sociedad norteamericana, el Congreso se ve obligado a enfrentar el problema desde la óptica de la reducción de la oferta. Numerosos miembros de la opinión pública están fuertemente influídos por lo que perciben como la falta de decisión de los gobiernos extranjeros para combatir el narcotráfico, y esta preocupación se reflejó en sus representantes electos y la legislación antidrogas de 1986. Algunos incluso llegaron a considerar que la falta de resultados concretos era suficiente

---

<sup>77</sup> E. Bertram *et al.*, *Drug War Politics ...*, *op. cit.*, p. 111.

<sup>78</sup> *NDCS 1999*, *op. cit.*, p. 1.3.

<sup>79</sup> Sección 8 "Powers Granted to Congress". Joseph N. Welch, *The Constitution*, Boston, The Riverside Press Cambridge, 1956, p. 96.

para envenenar toda la gama de relaciones entre Estados Unidos y el resto de los países del mundo.<sup>80</sup>

Quizá valdría la pena recordar que el asesinato de Enrique Camarena en 1985 y la tortura un año después de Víctor Cortés, agentes de la DEA en México, pudo haber influido sobre la opinión pública estadounidense meses antes de la aprobación de la LP 99-570; si bien la intención no era únicamente atacar el problema del narcotráfico en el vecino del Sur, la Ley de 1986 sí se refiere, en algunas de sus cláusulas, a acontecimientos relacionados con el tráfico de drogas en México. Ejemplo de lo anterior es la sección en la que se establece que “el gobierno mexicano [no ha investigado de manera adecuada] los asesinatos del agente de la *U. S. Drug Enforcement Administration* (DEA) Enrique Camarena y de su piloto, Alfredo Zavala Avelar, ocurridos en 1985 ... [ni] ... la tortura del agente de la *U. S. Drug Enforcement Administration*, Víctor Cortez, Junior, en 1986...”<sup>81</sup> En efecto, las disposiciones que determinan la suspensión de la asistencia de Estados Unidos castigan a aquellos países que “no preste[n] cooperación razonable a las actividades legales de agentes de cuerpos oficiales de acción antidrogas de Estados Unidos, incluyendo el negar permiso a tales agentes participando en la interdicción del contrabando aéreo a los Estados Unidos a perseguir a sospechosos del contrabando aéreo una distancia razonable dentro del espacio aéreo del país al cual se le haga tal solicitud ...”<sup>82</sup> Estas cláusulas parecen ser resultado de una estrategia de *carrot and stick* (“premios y castigos”), en franca oposición a México y a los atentados

---

<sup>80</sup> R. F. Perl, “Narcopolítica...”, *op. cit.*, p. 250.

<sup>81</sup> LP 99-570, *op. cit.*, capítulo II, sección 2030.

<sup>82</sup> *Ibid.*, capítulo II, sección 2013.

ocurridos en contra de Camarena y Cortez. Los reclamos en ese entonces por parte de la embajada mexicana en Washington no se hicieron esperar.<sup>83</sup>

En resumen, a lo largo del siglo XX, los gobiernos de Estados Unidos han considerado que el problema de las drogas se puede controlar si se reduce de alguna forma la producción de las mismas en otros países. Además de elevar al narcotráfico a la categoría de “amenaza a la seguridad nacional”, el vecino del Norte ha buscado de diferentes maneras eliminar la disponibilidad de narcóticos provenientes del exterior. Con la introducción del sistema de certificación, Estados Unidos obliga a diferentes países a participar en la cruzada antinarcóticos con mayor empeño.

Las razones que dieron origen a la certificación son varias. Durante la década de los ochenta en Estados Unidos se comenzó a considerar el problema de las drogas la amenaza número uno que tarde o temprano reemplazaría a la Unión Soviética, el enemigo principal de la guerra fría. Asimismo, razones legales y el ambiente moralista de la época, así como acusaciones de corrupción gubernamental contra los gobiernos considerados responsables del consumo de drogas en Estados Unidos se combinaron para crear una coyuntura favorable para la aprobación de la Ley Antidrogas de 1986. Finalmente, en ese año electoral, el Congreso estadounidense, de mayoría opositora, pudo aprovechar el momento histórico para demostrar su inconformidad por la forma en que el presidente Reagan había manejado el problema de las drogas.

La nueva Ley otorgó al Congreso la prerrogativa de calificar las acciones de otros países en el combate al narcotráfico. Además, con ella puede suspender la ayuda

---

<sup>83</sup> José Antonio González Fernández, “El combate al narcotráfico”, citado por M. del R. Barajas, *op. cit.*, p. 102.

estadounidense en el caso de que algún gobierno extranjero sea considerado “poco cooperativo” en la lucha contra los estupefacientes. Se dio continuidad así a la política de sanciones externas, que ha resultado poco costosa en términos de responsabilidad para Estados Unidos. No obstante, la Ley Antidrogas contiene elementos que la han convertido en causa de conflictos internacionales, además de ser inútil para lograr los fines que manifiesta perseguir.

*Persiste el riesgo de que Estados Unidos intervenga en cualquier parte del mundo, especialmente en América latina.*

*La República, Lima, Perú (1994)<sup>84</sup>*

## CAPÍTULO 2

### *La práctica de la certificación<sup>85</sup>*

#### *Los países certificados*

Determinar cuáles son los criterios que utiliza el gobierno estadounidense para otorgar la certificación a los países calificados como importantes productores de drogas o países de tránsito es una tarea difícil. Analicemos primero su justificación oficial. La Ley de 1986 establece que el presidente deberá conformar una lista de “países involucrados en forma importante en la producción de drogas ilícitas y [...] en forma importante en el tránsito de drogas”.<sup>86</sup> De acuerdo con las definiciones de esta ley y los antecedentes en la *Foreign Assistance Act* de 1961, se entiende por país productor “aquel en el que se cultiven o cosechen más de 1000 hectáreas de amapola u hoja de coca, o bien, más de 5000 hectáreas de cannabis (marihuana) anualmente”.<sup>87</sup> Se considera país de tránsito aquel que

---

<sup>84</sup> La traducción es mía. Citado en P. Smith, *Talons of the Eagle...*, *op. cit.*, p. 263.

<sup>85</sup> En el presente capítulo se utilizarán las siguientes abreviaciones:

Con. Res.: *Congressional Resolution*      H. R.: *House Resolution*

S. J. Res.: *Senate Joint Resolution*      H. J. Res.: *House Joint Resolution*

<sup>86</sup> LP 99-570, *op. cit.*, capítulo II, sección 2013 a) 1). Véase el Anexo II, p. 122.

<sup>87</sup> *A major illicit drug producing country is defined as one in which:*

*a. 1,000 hectares or more of illicit opium poppy are cultivated or harvested during a year;*

*b. 1,000 hectares or more of illicit coca are cultivated or harvested during a year; or*

*c. 5,000 hectares or more of illicit cannabis are cultivated or harvested during a year, unless the President determines that such illicit cannabis production does not significantly affect the United States.*

*A major drug-transit country is defined as a country:*

constituya una fuente de drogas narcóticas, psicotrópicas u otras sustancias controladas que afecten en forma significativa el mercado estadounidense, o simplemente aquel por cuyo territorio se transporten dichas sustancias.

Así, desde el inicio del proceso de la certificación – en febrero de 1987 – Estados Unidos determinó que los siguientes países serían considerados importantes productores de droga, o bien, países con tránsito de grandes cantidades de narcóticos cuyo destino final sería el mercado estadounidense:

Afganistán, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Birmania, Colombia, Ecuador, Hong Kong, India, Irán, Jamaica, Laos, Líbano, Malasia, Marruecos, México, Nigeria, Paquistán, Panamá, Paraguay, Perú, Siria y Tailandia. De esta lista se han eliminado a Belice (1999), Irán (1999), Líbano (1998), Malasia (1999), Marruecos (1994) y Siria (1998). Por su parte, se incluyeron a Camboya (1996), China (1992), República Dominicana (1995), Guatemala (1991), Haití (1995), Venezuela (1992) y Vietnam (1995).<sup>88</sup>

Se observa que el proceso de certificación parece tropezar con algunos problemas. En primer lugar, si nos apegamos a la definición de la Ley de 1986 para conformar la lista de países “certificables”, resulta asombroso no encontrar algunos que a todas luces deberían incluirse. Por ejemplo Canadá, un país por donde transitan enormes cantidades de drogas destinadas al mercado estadounidense. En documentos oficiales de Estados Unidos, como el *International Narcotics Control Strategy Report* de 1998, se establece que “en Canadá se cultivan grandes cantidades de marihuana, pero en menores

---

*a. that is a significant direct source of illicit narcotic or psychotropic drugs or other controlled substances significantly affecting the United States; or*

*b. through which are transported such drugs or substances.*

Véase “Majors List and The Certification ...”, *op. cit.*

<sup>88</sup> La relación de países certificables asciende actualmente a 26, a pesar de que durante los años de 1996, 1997 y 1998, la lista sobrepasó los 30 países. Véase la Tabla I al final de este capítulo.

proporciones que las 5 000 hectáreas requeridas por la LP 99-570 para incluirlo en la lista”. Asimismo, se acepta el hecho de que Canadá es un país de tránsito de drogas hacia Estados Unidos – la frontera entre estos dos países es una de las más grandes del mundo, mayor a la mexicana-estadounidense – pero en cantidades “no significativas como para afectar el consumo en Estados Unidos”.<sup>89</sup>

Sin embargo, reportes realizados por otras agencias que se dedican a investigar el tráfico de drogas en el mundo aseveran lo contrario. Por ejemplo, el *Observatoire Géopolitique des Drogues* con sede en Francia señala en uno de sus informes anuales, que “Canadá es un productor importante de marihuana, donde se cultivan más de 800 toneladas por año.”<sup>90</sup> En ese informe se menciona que el método de producción que se utiliza en Canadá es fundamentalmente la hidroponia, por lo que resultaría difícil encontrar las 5 000 hectáreas requeridas en la ley estadounidense para poderlo clasificar dentro de la lista. Con relación al tráfico de drogas, el reporte indica que funcionarios norteamericanos en 1999 comentaron a la prensa canadiense que las proporciones de tránsito de heroína y derivados de marihuana en Canadá eran tan grandes que el país podría haber sido incluido en la lista. Esta noticia fue desmentida inmediatamente por la Casa Blanca, pero durante los últimos años se han confiscado enormes cantidades de drogas. Por ejemplo, en 1997 se confiscaron 100 toneladas de opio proveniente de Afganistán en los puertos de Vancouver y Montreal, 60 toneladas de opio paquistaní – de las cuales dos toneladas habían llegado a territorio canadiense en un avión de la línea aérea *Lufthansa* proveniente de Francfort – dos toneladas de marihuana cultivada en Jamaica, etc. Por consiguiente, hay y son cada vez más las evidencias de que Canadá es

---

<sup>89</sup> La traducción es mía. *INCSR 1998, op. cit.*, p. 125.

un lugar de tránsito bien conectado con las redes del narcotráfico mundial, que sí afecta de manera importante el consumo de drogas en Estados Unidos. Parece ser entonces que a Canadá no se le incluye en la lista por tener una relación especial con el gobierno de Washington.

En segundo lugar, la Ley de Certificación considera “drogas” únicamente a la marihuana, la cocaína y el opio. ¿Por qué las anfetaminas u otras drogas sintéticas no se incluyen dentro de esta categoría? Posiblemente en 1986 el consumo de éstas no era tan abundante como lo ha sido durante los últimos años. Si la preocupación por el consumo de drogas es tan seria en Estados Unidos, ¿por qué el Congreso norteamericano no ha pasado enmiendas legislativas que incluyan a las anfetaminas en la categoría de drogas y sancionen a los países productores o de tránsito? De ser así, países como Alemania y Holanda tendrían que ingresar a la lista de países certificables.

En los *INCSR* de los últimos años se menciona la llegada de millones de drogas sintéticas a territorio americano provenientes de Europa. En efecto, la droga MDMA (metilenedioxymetanfetamina, comúnmente llamada “Éxtasis” y popular por sus efectos alucinógenos) se produce en países europeos desde hace más de diez años. En 1995, la policía en Europa confiscó 400 millones de tabletas,<sup>91</sup> muchas de las cuales se exportarían a Estados Unidos. Este país y la Comisión Europea firmaron el *Chemical Control Agreement* de 1997,<sup>92</sup> con el que se estableció una base formal de cooperación para controlar el tránsito y la producción de estas drogas. No obstante, como mencioné, la Ley de 1986 no ha sido reformada en ese aspecto, por lo que parecería entonces que el

---

<sup>90</sup> Observatoire Géopolitique des Drogues, *La Géopolitique Mondiale des Drogues 1998/1999. Rapport Annuel*, París, <http://www.ogd.org>, abril del 2000, pp. 178-179.

<sup>91</sup> Elizabeth Joyce, “New Drugs, New Responses: lessons from Europe”, en *Current History*, vol. 97, núm. 618, abril de 1998, p. 183.

Congreso no tiene interés en utilizar la LP 99-570 para someter a Canadá o a países europeos a presiones de este tipo.

En tercer lugar, la ambigüedad de las normas para definir la cooperación contra el tráfico de drogas de los países sujetos a calificación ha permitido a Estados Unidos gran discrecionalidad en las evaluaciones. En efecto, la LP 99-570 señala que lo que se certifica es la cooperación antinarcoóticos con el gobierno de Washington pero no establece condiciones precisas. La definición entonces de “cooperación” queda sujeta a numerosos factores de interpretación.

El análisis retrospectivo del proceso de certificación desde que apareció nos permite establecer la hipótesis de que la “calificación” que Estados Unidos otorga a diferentes países con relación a la cooperación antidrogas no depende estrictamente de sus esfuerzos por erradicar el cultivo o impedir el tránsito de estupefacientes. Con base en la descripción y la lectura de los *INCSR* de 1987 al año 2000, de las discusiones entre los congresistas asentadas en el *Congressional Record*, así como la descripción de algunos casos, propongo a manera de hipótesis que Estados Unidos certifica o retira de la lista de países certificables a un país cuando

1) Existen importantes lazos económicos y / o políticos entre el gobierno estadounidense y el país en cuestión, o

---

<sup>92</sup> *INCSR 1998, op. cit.*, pp. 522-523.

2) El país es de poca importancia relativa para Estados Unidos. Ejemplo de esto son los casos de Aruba, las Bahamas, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Malasia, Marruecos y Tailandia.

Países como Brasil, China, Taiwán, México, Venezuela o Vietnam, se distinguen por tener importantes vínculos económicos y / o políticos con Estados Unidos, de modo que el costo de descertificarlos sería demasiado alto y pondría en riesgo otros aspectos de las relaciones bilaterales.<sup>93</sup>

A pesar de ser un país productor de drogas, de tránsito, y con instituciones policiales donde la corrupción llega a niveles superiores, el caso de México es un claro ejemplo de que los vínculos económicos y políticos con Estados Unidos prevalecen sobre la evaluación de la cooperación antidrogas en la decisión de certificarlo todos los años. En la parte final del capítulo se hará un resumen de la situación de México.

*Los países "certificados por interés nacional"*

A su vez, Estados Unidos retira de la lista o certifica "por razones de interés nacional" a un país si aparecen asuntos que no se relacionan con el narcotráfico y una evaluación negativa en materia de drogas podría ser un elemento de interferencia o tensión en las relaciones del gobierno de Washington y el gobierno sujeto a calificación en un año determinado.

Ejemplo de lo anterior sería el caso de Líbano, país que después de haber sido certificado siempre "por razones de interés nacional", en 1997 fue retirado de la lista. El

caso extremo fue Siria: este país había sido descertificado año con año desde 1986 por su responsabilidad en el cultivo de opio y por ser un lugar de tránsito de la heroína producida en Líbano y Turquía – aparte de la morfina procesada en Irán y Afganistán. Siria ni siquiera contaba con un acuerdo bilateral antidrogas con Estados Unidos, fundamental para definir “cooperación en el combate a las drogas”. No obstante, este país fue sorpresivamente retirado de la lista también en 1997, gracias al “inicio de una campaña de erradicación de más de 3400 hectáreas de cultivo de opio y hachís en la región del valle del Bekaa”.<sup>94</sup> La justificación, tan inverosímil como poco convincente, hizo pensar a algunos analistas que la decisión se tomó de acuerdo con la agenda de política exterior estadounidense.<sup>95</sup> En efecto, al retirar a Siria y a Líbano de la lista de países certificables, Estados Unidos estaba buscando el apoyo de diferentes países del Medio Oriente para realizar un ataque aéreo contra Irak, por lo que utilizó la certificación como una herramienta de negociación diplomática, a pesar de que ésta tenía poco o nada que ver con el control de narcóticos.

Algo similar aconteció con Laos, país que había sido certificado por razones de interés nacional y que en 1989 fue descertificado. A principios de la década de los noventa, Estados Unidos logró establecer un programa de sustitución de cultivos de opio en la región de Houa Phan. Aunque con pocas posibilidades de eliminar la producción de

---

<sup>93</sup> Elizabeth Joyce, “Packaging Drugs: Certification and the Acquisition of Leverage”, Victor Bulmer Thomas y James Dunkerley (eds.), *The United States and Latin America: The New Agenda*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1999, p. 212.

<sup>94</sup> La traducción es mía. Carta del presidente Clinton al Congreso estadounidense, 9 de noviembre de 1997, *INCSR 1998, op. cit.*, p. ix. La producción de drogas en la zona y los escándalos de corrupción de militares y altos funcionarios, así como la vinculación de éstos con el narcotráfico ha sido una constante en la historia del país durante los últimos años. A principios de la década de los noventa, Rifaat, hermano del presidente en turno, fue acusado por la prensa de ser uno de los principales beneficiarios de la producción de drogas en el país. Al respecto, véase Dennis Eisenberg, “The World’s Largest Drug Field”, en *The World & I*, citado por el representante Dornan, 27 de julio de 1990, *Congressional Record – House*, <http://thomas.loc.gov/>, 27 de julio de 1990, p. E2519.

drogas – esa zona *no* se caracteriza por ser un lugar de extensos cultivos de narcóticos – el programa y la posterior certificación de Estados Unidos de ese país tuvo como objetivo aproximarse al vecino Vietnam: en 1990, Laos era el único país de la zona que no había roto relaciones diplomáticas con Estados Unidos desde 1975. Sólo mediante la denominada *poppy diplomacy* (“diplomacia de la amapola”) Washington logró allanar el camino para el acercamiento político a la región de Indochina.<sup>96</sup>

Otro ejemplo ilustrativo es Paquistán, un país con evidencia de corrupción relacionada con el narcotráfico, que pese a no haber realizado esfuerzos notables por controlar el tráfico de drogas y erigirse como la puerta de salida del opio producido en Afganistán y otros países de la región, ha recibido la certificación todos los años. El Departamento de Estado argumenta que ello es así, porque Estados Unidos tiene una política de varios compromisos con ese país, entre los que se encuentra la cooperación en materia de no proliferación nuclear, la lucha contra el terrorismo y las relaciones indo-paquistaneses.<sup>97</sup> Asimismo, Paquistán es considerado un país con una importancia fundamental en las operaciones de mantenimiento de la paz que realizan las Naciones Unidas.

Los casos de Paraguay y Perú se insertan dentro del mismo esquema: durante los últimos años, a pesar de ser sede de lavado de dinero y un país por donde circula la cocaína producida en Bolivia rumbo a Europa y Estados Unidos, Paraguay ha obtenido la

---

<sup>95</sup> E. Joyce, “Packaging Drugs...”, *op. cit.*, p. 207.

<sup>96</sup> Asimismo, con esta mejora en sus relaciones, el gobierno de Washington intentó obtener el permiso para rescatar los cuerpos de soldados americanos caídos durante la guerra de Vietnam en diferentes regiones de Laos. Jinny St Goar, “Poppy Diplomacy. An American overture is an anti-drug project in a province with little opium”, *Far Eastern Economic Review*, [ProQuest], vol. 148, 24 de mayo de 1990, pp. 40-41.

<sup>97</sup> Andy Beers, “On-the-record briefing on the release of the 1997 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)”, U. S. Department of State, Washington, D. C., [http://www.state.gov/www/policy\\_remarks/1998/980226\\_beers\\_narcotics.html](http://www.state.gov/www/policy_remarks/1998/980226_beers_narcotics.html), 26 de febrero de 1998.

certificación por considerarse que una negativa de la misma, durante la segunda mitad de la década de los noventa, hubiera podido “afectar la transición a la democracia y acentuar la profunda crisis constitucional en la que se encuentra el país”.<sup>98</sup> En efecto, la consolidación democrática en Paraguay ha sido muy difícil después de la dictadura del general Alfredo Stroessner (1954 – 1989). La rebelión del general Lino Oviedo en 1996 desató una profunda crisis nacional que derivó en la división del partido Colorado. Este ambiente de tensión constante y los desajustes en la economía de Brasil – su principal socio comercial –, hicieron pensar a los funcionarios de Estados Unidos que la descertificación agravaría aún más los problemas internos de Paraguay.<sup>99</sup>

Perú, uno de los mayores productores de hoja de coca en el mundo, también fue certificado en 1996 por considerarse que de lo contrario se vulneraría el papel de Washington como negociador en el proceso de paz con Ecuador,<sup>100</sup> además de ponerse en riesgo la reestructuración económica del país y la continuación de diversos programas de erradicación de arbustos de coca que se realizaban con asistencia estadounidense.<sup>101</sup> Vale la pena señalar que durante la década de los noventa, el gobierno del presidente Alberto Fujimori (1990 – 2000) realizó enormes esfuerzos para reducir la producción y el transporte de drogas. En abril de 1988, con ayuda de Estados Unidos, se inició en la frontera con Colombia una de las operaciones antinarcóticos más ambiciosas del

---

<sup>98</sup> La traducción es mía. Véase también E. Joyce, “Packaging Drugs...”, *op. cit.*, p. 213.

<sup>99</sup> En una nota de la revista *The Economist* se hace sarcásticamente referencia a la “terquedad” de los paraguayos durante la guerra de la Triple Alianza en 1860, cuando el país resultó perdedor “por no quedar literalmente más hombres que enviar al campo de batalla”. En este sentido, según el artículo, la desaprobación del gobierno de Washington en el tema de las drogas, en el fondo, no habría afectado el curso de la política en el país. Véase “Certifiable”, *The Economist*, vol. 315, 6 de marzo de 1999, p. 36.

<sup>100</sup> En 1995, los conflictos en la frontera con Ecuador provocaron una guerra cuyos orígenes se remontan al año de 1941, cuando Perú ocupó gran parte de la Amazonia ecuatoriana. La no demarcación de casi 80 kilómetros en la cordillera del Cóndor mantuvo la tensión durante muchos años, hasta que en octubre de 1998 se firmó en Brasilia un acuerdo que puso fin al conflicto. Estados Unidos fue un mediador importante en la obtención de la paz en esa ocasión.

Pentágono en América latina. Con un costo de 60 millones de dólares, desde hace un par de años se entrenan unidades antidrogas peruanas para combatir el tráfico de cocaína hacia Colombia, Europa y Estados Unidos. No obstante, los resultados son cuestionables: aunque en la región de Apurímac, el precio de la hoja de coca se triplicó desde 1998, los traficantes han inaugurado nuevas rutas de salida para la droga vía Brasil. Asimismo, en Perú se ha comenzado a refinar cocaína, mientras que antes los productores de ese país se limitaban a exportar pasta de coca a Colombia.<sup>102</sup>

Bolivia es otro de los países latinoamericanos que ha sido certificado por interés nacional en algunas ocasiones. Desde 1987, el gobierno boliviano ha firmado más acuerdos bilaterales para combatir la producción de drogas que cualquier otro país de América. Asimismo, Bolivia ha aceptado la asistencia militar estadounidense y la presencia de agentes antinarcoóticos norteamericanos en su territorio. No obstante, durante los últimos años, el envío de cocaína hacia Estados Unidos no ha disminuido.<sup>103</sup>

En Bolivia la producción de drogas no parece considerarse un asunto de seguridad ni una amenaza para el estado. En algunas regiones, la siembra de arbustos de coca no es ilegal, además de estar organizada en “centrales” y sindicatos. Estos organismos funcionan como gobiernos locales con poder político considerable.<sup>104</sup> Algunos estudios señalan que Bolivia depende económicamente de la producción de cocaína, cuyo valor ha alcanzado hasta el 20 por ciento del producto interno bruto nacional.<sup>105</sup> Por lo tanto, el fin

---

<sup>101</sup> E. Joyce, “Packaging Drugs...”, *op. cit.*, p. 213.

<sup>102</sup> “The Andean coca wars”, *The Economist*, vol. 354, 4 de marzo del 2000, pp. 23-25.

<sup>103</sup> Eduardo A. Gamarra, “Fighting Drugs in Bolivia: United States and Bolivian Perceptions at Odds”, Madeline Barbara Léons y Harry Sanabria (eds.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, Nueva York, State University of New York Press, 1997, p. 244.

<sup>104</sup> LaMond Tullis, *Unintended Consequences. Illegal Drugs and Drug Policies in Nine Countries*, Londres, Lynne Rienner, 1995, p. 72.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 101.

de este comercio significaría un golpe para la economía del país, por lo que se ha otorgado prioridad a los programas de sustitución de cultivos de hoja de coca.

Precisamente el argumento del peligro que correría la economía boliviana durante 1994 y 1995 fue el que justificó certificar a ese país por razones de interés nacional. Los *INCSR* de esos años señalan que la descertificación restringiría la asistencia financiera y cancelaría los préstamos internacionales a ese país, con lo que aumentarían las posibilidades de que el débil gobierno democráticamente electo sucumbiera ante un régimen militar semejante a los de la década de los ochenta, que tarde o temprano apoyaría a los narcotraficantes del país. Por estas razones, estaba en el interés nacional de Estados Unidos mantener buenas relaciones de cooperación con Bolivia, a pesar de que no hubiera cumplido con los requerimientos de la LP 99 570 para obtener la certificación plena.<sup>106</sup>

#### *Los países descertificados*

De manera complementaria, sugiero que Estados Unidos descertifica a un país – o se puede permitir hacerlo – cuando

- 1) Las relaciones entre el país “castigado” y el gobierno de Washington son malas o casi inexistentes, o
- 2) Se pretende castigar a un gobierno o a una figura política importante en determinado país.

Considero, entonces, que para Estados Unidos estas razones tienen preeminencia sobre las que de acuerdo con la LP 99-570 le permitirían descertificar a un gobierno extranjero. Es decir, si un país cumple con uno de los factores que lo convertiría en “descertificable”, pero hay elementos para considerarlo certificable, estos últimos prevalecerán ante la opinión de Estados Unidos al tomar una decisión. Así, por ejemplo, si se hace pública la corrupción de una figura influyente en un país, pero este último tiene lazos económicos y políticos importantes con Estados Unidos, la decisión se inclinará en favor de la condonación en lugar del castigo.<sup>107</sup>

*We don't like their policies, we don't like the country's leadership...  
there is a tendency to decertify countries like Iran...  
It's easy. You up your quota of decertification by adding countries  
that don't matter anyway and everybody hates.*<sup>108</sup>

A continuación presento algunos casos en los que se observa cómo la descalificación se ha aplicado a los países con los que Estados Unidos tiene malas relaciones o contactos limitados. Entre éstos se encuentran Afganistán e Irán. Este último se caracteriza por sus extensos programas de erradicación de cultivos y confiscación de drogas, el enjuiciamiento de narcotraficantes y la detención de consumidores.<sup>109</sup> Sus esfuerzos bien podrían coincidir con los requerimientos establecidos en la Convención de

---

<sup>106</sup> United States Department of State, *INCSR 1994*, Washington, Bureau of International Narcotics Matters, 1994, p. xxxii. United States Department of State, *INCSR 1995*, Washington, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 1995, pp. xxix – xxx.

<sup>107</sup> El escándalo de corrupción del general Gutiérrez Rebollo en México sería un ejemplo de esta situación. Más adelante se hará referencia a este caso.

<sup>108</sup> “No nos gustan sus políticas ni el liderazgo del país... hay una tendencia a descertificar a países como Irán... Es fácil. Aumentas la cuota de la descertificación incluyendo a países que no importan y que de todas formas todos odian.” Palabras de un oficial del Departamento de Estado, *Congressional Research Service*, citado por E. Joyce, “Packaging Drugs...”, *op. cit.*, p. 212.

las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.<sup>110</sup> Pino Arlacchi, Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas, sentenció a finales de la década de los noventa que Irán había realizado “grandes esfuerzos en el combate internacional contra el narcotráfico”.<sup>111</sup> No obstante, Washington ha descertificado a Irán año con año desde 1987 por tener malas relaciones con ese país. Desde 1979, cuando un grupo de militantes islámicos ocupó la embajada de Estados Unidos en Teherán y tomó a 64 estadounidenses como rehenes, el gobierno de Washington rompió relaciones diplomáticas. La descalificación en materia de drogas se suma a una numerosa lista de sanciones de diversa índole: en julio de 1996, en medio de la campaña por la reelección de Clinton, el Congreso estadounidense aprobó una ley que sancionaba a las empresas que invirtieran más de 40 millones de dólares anuales en Irán o en Líbano, países acusados de apoyar a grupos terroristas en contra del proceso de paz en Medio Oriente. Asimismo, durante muchos años han existido sospechas en Estados Unidos de que Irán tiene serias intenciones de desarrollar un programa de defensa con armas nucleares.<sup>112</sup> Por su parte, entrevistados por el

---

<sup>109</sup> “Iran. Ally against drugs”, *The Economist*, vol. 348, 4 de julio de 1998, p. 41.

<sup>110</sup> Véase nota 36 *supra*.

<sup>111</sup> La traducción es mía. Véase “UNDCP Signs Drug Control Agreement with Iran, Opens New Country Office”, *United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*, UNIS/NAR/667, [http://www.odccp.org:80/press\\_release\\_1999-06-25\\_2.html](http://www.odccp.org:80/press_release_1999-06-25_2.html), 25 de junio de 1999.

<sup>112</sup> Madeleine K. Albright, Secretaria de Estado, “Remarks before the American – Iranian Council”, <http://www.fas.org/news/iran/2000/000317.htm>, 17 de marzo del 2000. Cabe señalar que en 1997 llegó al poder el reformista Mohamed Jatami, con lo que Estados Unidos ha redefinido su posición frente a ese país. El presidente Jatami visitó Estados Unidos en 1998 para participar en una conferencia de Naciones Unidas, donde se pronunció en favor de la paz y en contra de cualquier tipo de terrorismo. El restablecimiento de contactos con Europa y los esfuerzos en favor de la democratización hicieron que Estados Unidos dejara de presionar en el plano económico, ámbito en el que Irán está realizando esfuerzos para sobrevivir a una crisis que le afecta por su extrema dependencia de las ventas del petróleo. Estados Unidos relajó las sanciones al permitir exportar alimentos y medicinas a ese país, además de retirar a Irán de la lista de países certificables en 1999. En ese momento, la economía de Irán crecía al uno punto seis por ciento, a diferencia del casi seis por ciento alcanzado dos años antes, cuando las ventas de petróleo le procuraron ingresos superiores a los 19 mil millones de dólares. Marvin Zonis y Salman Farmanfarmaian, “All in the Timing. Renewing U. S. – Iran Relations”, en *World Policy Journal*, [ProQuest], vol. 16, núm.

*Observatoire Géopolitique des Drogues*, varios funcionarios estadounidenses coincidieron en que Irán había sido descertificado fundamentalmente por su política de apoyo al terrorismo internacional.<sup>113</sup>

Afganistán, uno de los mayores productores de opio, ha sido descertificado todos los años desde 1987. Los reportes oficiales en Estados Unidos señalan que los gobiernos de ese país no han realizado esfuerzos para combatir la producción de drogas y denuncian la complicidad de oficiales de alto rango en la distribución de las mismas.<sup>114</sup> Esta condena ha sido claramente absurda en varias ocasiones. Por ejemplo, el primero de marzo de 1996, el país fue descertificado, a pesar de que el año precedente el gobierno de Kabul sólo controlaba una ínfima parte del territorio nacional, en un lugar lejano a las regiones de cultivo de amapola. A todas luces resulta injusto responsabilizar a un gobierno por acciones que se llevaron a cabo prácticamente fuera de su jurisdicción.<sup>115</sup>

A pesar de estas contradicciones, lo cierto es que desde el viaje de Henry Kissinger en la década de los setenta, ningún otro alto funcionario estadounidense realizó una visita oficial a ese país durante más de veinte años.<sup>116</sup> En efecto, desde la invasión

---

4, diciembre de 1999, p. 38 y p. 45. Asimismo, Estados Unidos ha buscado un acercamiento con Irán con el fin de llevar a buen término el proceso de paz en Medio Oriente. El gobierno de Jatami se mostró favorable al restablecimiento del diálogo, bajo la condición de que Estados Unidos retirara las diferentes sanciones que se le aplican, entre ellas la descalificación por no cooperar en la lucha contra las drogas. Una vez más, consideraciones ajenas al control de narcóticos influyeron en la decisión de retirar a un país de la lista de certificables.

<sup>113</sup> *Observatoire Géopolitique des Drogues, La Géopolitique Mondiale des Drogues 1995/1996. Rapport Annuel*, París, <http://www.ogd.org>, 1997, s. p.

<sup>114</sup> *INCSR de 1987 al 2000*. Véase también el informe de Madeleine K. Albright, Departamento de Estado, <http://www.secretary.state.gov/www/statements/2000/000301a.html>, 1 de marzo del 2000.

<sup>115</sup> *Observatoire Géopolitique des Drogues, La Géopolitique Mondiale... 1995/1996, op. cit.*, s. p.

<sup>116</sup> Bill Richardson, jefe de la delegación americana en las Naciones Unidas, visitó Afganistán por primera vez en 1997. Su intención era revisar la situación política del país y el régimen del grupo Talibán, formado por fundamentalistas que defienden prácticas que la ideología occidental considera "inaceptables", como por ejemplo la exclusión de las mujeres en los actos públicos, entre otros. Con su llegada al poder desde 1994, los talibanes han ejercido control sobre la mayor parte del territorio afgano. No obstante, el

soviética a Afganistán en 1979, Estados Unidos decidió apartarse y financiar las actividades de las guerrillas que luchaban contra el régimen en el poder. Con el derrumbe de la URSS y el retiro de sus fuerzas en 1989, el interés por ese país decayó aún más y año con año se le ha descertificado por no cooperar en la lucha antinarcóticos. A la par de estas acciones, congresistas como Benjamin Gilman (R – Nueva York) han introducido durante los últimos años resoluciones que condenan el régimen talibán.<sup>117</sup>

Nigeria, Myanmar, Panamá y Colombia parecen corresponder a los casos en los que se descalifica a un gobierno o el desempeño de cierta figura importante en la política de algún país. Los traficantes nigerianos son considerados responsables de importar ilegalmente un porcentaje de la heroína que ingresa a Estados Unidos. No obstante, Nigeria *no* es un productor importante de drogas que se destinen al mercado americano.<sup>118</sup> Asimismo, de acuerdo con algunas opiniones, la lucha antidrogas ha sido indiscutiblemente positiva desde que el “incorruptible” general Musa Bamaiyi dirige la policía antinarcóticos de ese país. La descertificación comenzó a partir de 1994, después de que el general Ibrahim Babangida, inmerso en conflictos étnicos, corrupción generalizada y crisis económica, anuló las elecciones presidenciales en las que el

---

país no cuenta con legitimidad ante el resto del mundo, por lo que se encuentra en una situación de aislamiento internacional, con el único apoyo de Paquistán.

En fechas recientes, Estados Unidos ha mostrado capacidad para encontrar vías de salida para la producción de petróleo en Turkmenistán, Uzbekistán y Tajikistán. “Those not very nice people in Afghanistan”, en *The Economist*, vol. 347, 25 de abril de 1998, p. 41. Véase también Ted Galen Carpenter, “The Unintended Consequences of Afghanistan”, *World Policy Journal*, [ProQuest], vol. 11, primavera de 1994, pp. 76 – 87. En el tenor de las hipótesis presentadas en el presente estudio, la posición estratégica de este país, su acceso al mar arábigo y el apoyo de compañías petroleras americanas podrían llegar a considerarse en el futuro al momento de otorgar una certificación.

<sup>117</sup> “The Taliban, Protectors of Terrorists, Producers of Drugs”, H. Con. Res. 336, Hon. Benjamin A. Gilman, *Congressional Record - House*, <http://thomas.loc.gov/>, 9 de octubre de 1998, pp. E1989-E1991.

<sup>118</sup> “Nigeria is not a producer of drugs having a significant impact upon the United States, nor of precursor chemicals”. *INCSR 1998, op. cit.*, p. 494.

candidato opositor a Bashir Tofa, el candidato oficial, resultó vencedor. En medio del desorden político subió al poder el general Sani Abacha, quien gobierna dictatorialmente desde entonces. A partir de 1995, Estados Unidos y otras naciones han retirado sus embajadores y anulado toda su ayuda militar y económica, por lo que la descertificación del país no cambia en nada la relación bilateral entre el gobierno de Washington y el del país africano.<sup>119</sup> Una vez más, las consideraciones políticas, los temas democracia y derechos humanos, así como la poca importancia relativa de Nigeria fueron elementos más importantes en su descalificación que su verdadera participación en el mercado ilegal de drogas y el envío de las mismas a territorio estadounidense.

A Myanmar se le conocía con el nombre de Birmania hasta 1989. En ese año, un grupo de militares tomó el poder y, desde entonces, el país comenzó una etapa pésima de relaciones con Estados Unidos. Para empezar, el gobierno de Myanmar en el exilio, democráticamente electo en 1990 pero imposibilitado de asumir sus funciones por los militares, abrió una oficina en Washington desde donde realiza una importante labor de cabildeo con el fin de que el Congreso estadounidense imponga todo tipo de sanciones al país del Sudeste asiático. Al actual gobierno se le acusa de violar los derechos humanos y privar de libertad a cientos de activistas políticos. A la par de la descertificación año con año desde 1989, fecha del golpe militar, por no cooperar contra el tráfico de drogas y ser un importante productor de opio, Estados Unidos ha sometido al país a numerosas sanciones comerciales.<sup>120</sup> Parecería entonces que lo que se castiga es la llegada al poder de un gobierno poco congruente con los ideales de Washington.

---

<sup>119</sup> "Nigeria falls apart again", *The Economist*, vol. 354, 4 de marzo del 2000, p. 20. Véase también *Guía Mundial – Almanaque Mundial 2001*, Brasil, Cinco Cultural, S. A., 2001, p. 484.

<sup>120</sup> En 1995, entre los miembros del Congreso más interesados en impulsar las sanciones contra Myanmar se encontraban McConnell (R – Kentucky), Moynihan (D – Nueva York) y Helms (R – Carolina

En resumen, tanto Nigeria como Myanmar son dos casos que muestran que la descertificación forma parte de un conjunto de sanciones dirigidas a un gobierno, y que su justificación poco tiene que ver con la magnitud de los esfuerzos contra las drogas. Este último es un asunto secundario que Estados Unidos no toma en cuenta en el momento de publicar la lista de países certificados.

En 1988, la administración de Reagan bajo presiones del Congreso descertificó a Panamá, por ser “uno de los principales centros de lavado de dinero del comercio latinoamericano de cocaína”.<sup>121</sup> Lo relevante fue que la decisión se tomó en medio de los escándalos de tráfico de drogas atribuidos al hombre fuerte del país, el general Manuel Antonio Noriega.<sup>122</sup> En el *INCSR* se especificaba que la posición de Panamá como centro de lavado de dinero continuaría mientras el general Noriega permaneciera en el poder, por lo que el presidente Bush repitió la sentencia descalificatoria en 1989. En ese año, mediante la denominada operación *Just Cause* (“causa justa”), tropas estadounidenses invadieron Panamá, derrocaron al gobierno en funciones y garantizaron la toma de posesión de Guillermo Endara, quien había sido el candidato opositor en las elecciones de 1989. El gobierno de Estados Unidos procedió a capturar a Noriega para encarcelarlo en una celda de alta seguridad en la Florida. Más tarde fue condenado a 40 años de prisión por los delitos de tráfico de drogas y de presuntos nexos con los cárteles colombianos.<sup>123</sup> Sus vínculos con el narcotráfico parecieron ser el pretexto perfecto para descertificar al país: el senador Boren (D – Oklahoma) comentó al respecto: “...the brave people of

---

del Norte). Richard Sammon, “McConnell: Get Tough on Myanmar”, *Congressional Quarterly*, [ProQuest], vol. 53, 16 de septiembre de 1995, p. 2823.

<sup>121</sup> La traducción es mía. U. S. Department of State, *INCSR 1989*, Washington, Bureau of International Narcotics Matters, 1989, p. 23.

<sup>122</sup> B. M. Bagley, “The New Hundred Years War?...” *op. cit.*, p. 165.

<sup>123</sup> “Prisoner No. 41586”, *The Economist*, vol. 314, 13 de enero de 1990, p. 28.

Panama are trying to rid themselves of a drug dealer and a thug who's taken over their country".<sup>124</sup> Después de estos acontecimientos y Noriega tras las rejas, Panamá ha sido certificado todos los años hasta el día de hoy.

Colombia es considerado uno de los productores y distribuidores de cocaína más importantes del mundo, así como la fuente de gran parte de la heroína que se consume en Estados Unidos. Durante las últimas dos décadas, Estados Unidos ha apoyado los esfuerzos de Colombia para disminuir las actividades relacionadas con el narcotráfico y limitar el contrabando de drogas procedente de ese país. Como parte de la estrategia para reducir la producción y el tráfico de drogas en el mundo, la embajada de Estados Unidos en Colombia, junto con la sección del Departamento de Estado encargada de las actividades antinarcóticos, el Departamento de Defensa y otras agencias gubernamentales, establecieron un plan anual; desde 1990, Estados Unidos ha otorgado alrededor de 731 millones de dólares para apoyar las actividades que la policía y las unidades militares colombianas realizan en la lucha contra las drogas.<sup>125</sup> No obstante, en 1996, el gobierno de Estados Unidos decidió descertificar a Colombia por considerar que ese país no estaba colaborando en el control del narcotráfico. La razón principal pareció

---

<sup>124</sup> "El valiente pueblo panameño está intentando deshacerse de un traficante de drogas y un maleante que se ha apoderado del país". Pat Towell, "Failed Coup against Noriega Stirs Hill Frustrations", *Congressional Quarterly*, [ProQuest], vol. 47, 7 de octubre de 1989, p. 2660. En una publicación de la revista *The Economist* se mencionó la posibilidad de que el enjuiciamiento del general Noriega en 1990 tuviera razones de política interna: los más de 10 000 panameños residentes en Miami y la asociación que hacían los cubanos de Noriega con el presidente Fidel Castro, "uno de sus pocos amigos durante los últimos años" (la traducción es mía). "Smokescreen", *The Economist*, vol. 314, 13 de enero de 1990, p. 28. Asimismo, en una reseña sobre un libro titulado *The Case against the General: Manuel Noriega and the Politics of American Justice* se menciona la hipótesis de que Estados Unidos emprendió las acciones contra Noriega por su inflexibilidad respecto al cumplimiento del tratado de devolución del Canal de Panamá en el año 2000. Al respecto, véase Deborah L. Norden sobre Steve Albert, *The Case against the General: Manuel Noriega and the Politics of American Justice*, reseña, *Political Science Quarterly*, [ProQuest], vol. 110, primavera de 1995, pp. 146-147.

<sup>125</sup> General Accounting Office, *U. S. Counternarcotics efforts in Colombia Face Continuing Challenges*, Washington, GAO, febrero de 1998, p. 5.

ser que el presidente Ernesto Samper (1994 – 1998) había recibido 6 millones de dólares del cártel de Cali y financiado su elección presidencial con dinero del narcotráfico.<sup>126</sup>

En octubre de 1996, el ex director de la DEA, Thomas Constantine, afirmó en un intento de legitimar la descalificación del país latinoamericano, que los traficantes de heroína colombiana habían logrado, en los últimos tres años, desplazar a las redes del Sudeste asiático, y controlar el 62% del mercado estadounidense. No obstante, pocos días después de estas declaraciones, una vez que la prensa tailandesa publicara lo que se consideraba una buena noticia, el general McCaffrey declaró en Bangkok que la heroína asiática abastecía el 60% del mercado estadounidense.<sup>127</sup> Este manejo contradictorio de las estadísticas refuerza la hipótesis de que en 1996 Colombia fue descertificada fundamentalmente con el propósito de desacreditar al presidente Samper. En esas condiciones y ante la negativa de Samper de renunciar a su puesto, Estados Unidos canceló su visa para ingresar a territorio norteamericano y descertificó nuevamente al país en marzo de 1997. Un año después, cinco meses antes de que el presidente colombiano concluyera su mandato y después de la firma de un acuerdo marítimo entre los dos países para combatir al narcotráfico, Washington decidió relajar su postura frente a Colombia y le otorgó la certificación por razones de interés nacional.<sup>128</sup> Cuando Andrés Pastrana se convirtió en el nuevo presidente, las relaciones con Estados Unidos

---

<sup>126</sup> “Drugs, Latin America and the United States”, *The Economist*, vol. 346, 7 de febrero de 1998, p. 35. Algunos analistas como Elizabeth Joyce consideran que la descertificación de Colombia ha estado ligada a la certificación de México. Estados Unidos, ante la presión de mostrar a la opinión pública mejores resultados en el combate al narcotráfico, al no poder descertificar a México por la amplia gama de intereses que tiene con su vecino del Sur, se ha visto obligado a castigar a Colombia, país involucrado en el tráfico de las drogas y azorado por escándalos de corrupción semejantes a los de México. E. Joyce, “Packaging Drugs...”, *op. cit.*, p. 214.

<sup>127</sup> Observatoire Géopolitique des Drogues, *La Géopolitique Mondiale... 1995/1996*, *op. cit.*, s. p.

<sup>128</sup> “Guerrillas, drugs, votes and Clinton”, *The Economist*, vol. 346, 7 de marzo de 1998, p. 34.

mejoraron notablemente y desde entonces el país ha recibido la certificación plena por su combate al narcotráfico.

Los ejemplos anteriores, que muestran la discrecionalidad con la que se otorgan las certificaciones y se aplican los castigos a diferentes países, nos permiten considerar que la certificación estadounidense constituye, al final de cuentas, un instrumento de negociación diplomática. Lejos de servir estrictamente a la lucha antinarcóticos, la evidencia demuestra que esta práctica tiene poco que ver con la voluntad del vecino del Norte por encabezar la lucha antidrogas en el mundo. Sin embargo, en América latina la Ley Antidrogas de 1986 ha fortalecido y ayudado a legitimar las actividades de agencias policiales estadounidenses, como la DEA, fuera de su territorio. Al amparo de esta ley, fuerzas de seguridad norteamericanas pueden ocupar temporalmente un territorio extranjero, o incluso invadir países bajo pretexto judicial, como fue el caso de Panamá en 1989.<sup>129</sup>

Para concluir y reforzar mi argumento sobre la arbitrariedad del proceso de certificación, menciono el caso de Aruba. En 1997, se consideró que esta isla del Caribe que hasta 1986 pertenecía a las antillas holandesas era un lugar importante de tránsito de drogas de América del Sur a Estados Unidos y Europa. Además, en reportes oficiales estadounidenses se indica que el país es atractivo para los narcotraficantes “por sus buenas condiciones penitenciarias” (*sic*).<sup>130</sup> No obstante, en 1999 fue retirado de la lista de países certificables sin explicación ni alusión alguna en el *INCSR* de ese año. Durante los debates en el Congreso de 1999 y el año 2000, no encontré ninguna referencia de algún senador o representante que comentara el retiro de este país del proceso de

---

<sup>129</sup> M. C. Toro, “La internacionalización de la policía...”, *op. cit.*, p. 474.

<sup>130</sup> La traducción es mía. Véase la versión en Internet del *INCSR 1998*, *op. cit.*,

certificación. Me pregunto si algún congresista se enteró o le importó el hecho. Si bien es cierto que Aruba es un país insignificante comparado con otros lugares de tránsito, me parece extraño que en algo que se considera un proceso serio y tan importante para Estados Unidos como la certificación, se retire a un país de la lista sin mayor reparo.

Pero no sólo la certificación está sujeta a la discrecionalidad del Congreso estadounidense, que no parece tener claros los objetivos explícitos de tal medida. También las sanciones que conlleva la descertificación se han impuesto – generalmente – de manera irregular y a los países con los que Estados Unidos de por sí tiene relaciones limitadas (por ejemplo, Afganistán, Irán o Myanmar).

A Colombia, por ejemplo, Estados Unidos no le impuso sanción económica alguna en aquellos años en los que dicha nación fue descertificada. Además, los representantes norteamericanos se limitaron a tomar una oposición puramente retórica durante las discusiones de los organismos financieros internacionales destinadas a conceder préstamos a ese país.<sup>131</sup> Colombia pudo contratar nuevos créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial por un monto de 281 millones de dólares en 1996 y de 300 millones un año después.<sup>132</sup> No obstante, el estigma de ser calificado como país poco cooperativo en materia de combate al narcotráfico sí ha acarreado repercusiones económicas negativas. Por ejemplo, el *Wall Street Journal* reportó en agosto de 1997 que la descertificación de Colombia había contribuido a crear

---

[http://www.state.gov/www/global/narcotics\\_law/1998\\_narc\\_report/carib98.html](http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1998_narc_report/carib98.html), s. p.

<sup>131</sup> Observatoire Géopolitique des Drogues, *La Géopolitique Mondiale...1995/1996*, op. cit., s. p.

<sup>132</sup> Informes anuales 1996-1997 del Banco Interamericano de Desarrollo e Informes anuales del Banco Mundial 1996-1998, citado en M. Sanz Lapiedra, "El papel de los medios ...", op. cit., p. 84.

una atmósfera de desconfianza, causando que los inversionistas cancelaran su participación en nuevos proyectos.<sup>133</sup>

*I read this document with disbelief. At best, this document – which purports to make the case for Mexico’s certification – is a fairy tale... it is a complete whitewash.*

Senadora Feinstein, durante un debate en el Congreso<sup>134</sup>

#### *El Congreso estadounidense y la certificación de México*

Desde 1987, los presidentes de Estados Unidos han certificado a México por su cooperación en la lucha contra las drogas. No obstante, el Congreso norteamericano ha seguido muy de cerca estas decisiones y no siempre ha estado de acuerdo. En numerosas ocasiones, los legisladores estadounidenses han buscado infructuosamente descertificar al país, o bien, certificarlo bajo la modalidad del interés nacional. En 1987, por ejemplo, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado emitió una resolución que rechazaba la calificación del ejecutivo en favor de la certificación mexicana. Asimismo, en 1988 el Senado desaprobó con 63 votos en contra y 27 a favor la certificación de México. Sin embargo, en ambas ocasiones, las medidas nunca se convirtieron en ley y México no pudo ser objeto de las sanciones que implica la descertificación.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> M. Sanz Lapiedra, “El papel de los medios ...”, *op. cit.*, p. 85.

<sup>134</sup> “Lef el documento con incredulidad. En el mejor de los casos, este documento, que propone justificar la certificación de México, es un cuento de hadas ... que pretende limpiar su imagen”. *Congressional Record – Senate*, <http://thomas.loc.gov/>, 10 de marzo de 1997, pp. S2035-S2048.

<sup>135</sup> Larry Storrs, “Mexican Drug Certification Issues: U. S. Congressional Action, 1986 – 1998”, en *CRS Report for Congress 98-174 F. Received through the CRS Web*, <http://www.pennyhill.com/drugabus.html>, 1998, p. 2. En el sitio de Internet referido se encuentran a la venta documentos adicionales sobre el control internacional de narcóticos. Véase también nota 18 *supra*.

A finales de 1989, el Congreso aprobó el *International Narcotics Control Act*,<sup>136</sup> en el que se hacían referencias críticas a los esfuerzos de México en el combate al tráfico de drogas. Este documento limitaba la asistencia estadounidense al gobierno mexicano para el control internacional de narcóticos, además de que exigía que se negociaran con México operaciones conjuntas de supervisión aérea para detectar el cultivo de drogas, la persecución “en caliente” de los traficantes, el acceso a bases de datos de bancos sospechosos de participar en el lavado de dinero, etc. Sin embargo, en ese mismo año, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado votó en contra de una resolución de desaprobación en esa Cámara<sup>137</sup> y en la de Representantes no se tomó ninguna medida para revertir la certificación presidencial otorgada a México.

Durante la primera mitad de la década de los noventa, con la mejora en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y México a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) en 1994, no se adoptaron resoluciones que desaprobaran la certificación presidencial. De hecho, un año después, una resolución del Congreso reconocía “los esfuerzos del presidente Zedillo para eliminar la corrupción y los delitos relacionados con el tráfico de drogas en México”.<sup>138</sup> Fue hasta el año de 1996 cuando el *Foreign Operations Appropriations Act* de 1996<sup>139</sup> estableció una restricción a la ayuda

---

<sup>136</sup> *International Narcotics Control Act of 1989*, LP 101-231, H. R. 3611, 101<sup>st</sup> Congress, ‘A bill to combat international narcotics production and trafficking’, <http://thomas.loc.gov/>, 13 de diciembre de 1989.

<sup>137</sup> S. J. Res. 82, 101<sup>st</sup> Congress, ‘Joint resolution disapproving the certification by the President under section 481(h) of the Foreign Assistance Act of 1961’, propuesta por Helms, D’Amato, De Concini y Lott, <http://thomas.loc.gov/>, 16 de marzo de 1989.

<sup>138</sup> S. Concurrent Res. 30, 104<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, ‘Expressing the support of the United States for the initial efforts of President Ernesto Zedillo of Mexico to eliminate drug-related and other corruption within the political system of Mexico and urging the President of the United States to encourage President Zedillo to continue with reforms, and for other purposes’, <http://thomas.loc.gov/>, 10 de octubre de 1995.

<sup>139</sup> LP 104-99, H. R. 2880, 104<sup>th</sup> Congress, ‘A bill making appropriations for fiscal year 1996 to make a downpayment toward a balanced budget, and for other purposes’, 26 de enero de 1996; y LP 104-107, H. R. 1868, 104<sup>th</sup> Congress, ‘A bill making appropriations for foreign operations, export financing,

estadounidense a menos que México realizara mayores esfuerzos contra el tráfico de drogas. Más tarde, los senadores Feinstein (D – California) y D’Amato (R – Nueva York), así como los representantes Miller (R – Florida) y Shaw (R – Florida) criticaron durante los debates del 104 periodo de sesiones en el Congreso los esfuerzos mexicanos. En esa ocasión se introdujeron resoluciones conjuntas para desaprobación presidencial<sup>140</sup> y se urgió a presionar fuertemente a México para que controlara el narcotráfico.<sup>141</sup> No obstante, no se tomaron las acciones correspondientes para llevar a cabo tales medidas.

En junio de 1996, el Congreso aprobó el *Foreign Operations Appropriations Act* de 1997<sup>142</sup> con varias restricciones a México. La versión de la Cámara de Representantes contenía la enmienda Souder, que habría prohibido el envío de recursos a México, en caso de que el país no emprendiera medidas más eficientes para controlar el tráfico de drogas y el lavado de dinero. La versión del Senado incluía la enmienda Domenici, que prohibía la entrega de recursos a México para el entrenamiento y educación militar, a menos que el presidente comprobara que México había extraditado o encarcelado “capos” de la droga perseguidos en Estados Unidos. La versión final en la sección 587 del Acta establecía que no menos de 2.5 millones de dólares deberían ser retenidos a

---

*and related programs for the fiscal year ending September 30, 1996, and for other purposes*, <http://thomas.loc.gov/>, 12 de febrero de 1996.

<sup>140</sup> S. J. Res. 50, 104<sup>th</sup> Congress, *To disapprove the certification of the President under section 490(b) of the Foreign Assistance Act of 1961 regarding foreign assistance for Mexico during fiscal year 1996*, 5 de marzo de 1996; H. J. Res. 162, 104<sup>th</sup> Congress, *A joint resolution to disapprove the certification of the President under section 490(b) of the Foreign Assistance Act of 1961 regarding foreign assistance for Mexico during fiscal year 1996*, <http://thomas.loc.gov/>, 6 de marzo de 1996.

<sup>141</sup> S. Res. 218, 104<sup>th</sup> Congress, 2nd Session, *Expressing the sense of the Senate regarding the failure of Mexico to cooperate with the United States in controlling the transport of illegal drugs and controlled substances and the denial of certain assistance to Mexico as a result of that failure*, 30 de enero de 1996. También H. R. 2947, 104<sup>th</sup> Congress, 2nd Session, *Expressing the sense of the House of Representatives regarding the failure of Mexico to cooperate with the United States in controlling the transport of illegal drugs and controlled substances and the denial of certain assistance to Mexico as a result of that failure*, <http://thomas.loc.gov/>, 1 de febrero de 1996.

México hasta que el presidente demostrara que al Sur de la frontera se estaban emprendiendo acciones eficaces para reducir las actividades de lavado de dinero y el tránsito ilegal de drogas hacia Estados Unidos.<sup>143</sup>

*Mr. President, I know of no Senator who was pleased with the President's decision to certify Mexico as cooperating fully with the United States...*

Senador Helms, durante un debate en el Senado.<sup>144</sup>

*There is not one single law enforcement institution in Mexico with whom DEA has an entirely trusting relationship.*

Thomas Constantine, ex Director de la DEA<sup>145</sup>

En 1997, México comenzó a ser duramente criticado por el problema del tráfico de drogas. Al inicio de ese año, después del arresto en México del condecorado general Gutiérrez Rebollo por sus supuestos vínculos con el narcotráfico y las notas periodísticas que presentaban evidencia de corrupción de alto nivel en el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) – la principal agencia mexicana encargada de combatir el tráfico de drogas – algunos miembros del Congreso solicitaron al presidente Clinton certificar a México por interés nacional, con el fin de que se enviara al vecino del Sur un mensaje categórico de que necesitaba cooperar más eficientemente en la lucha contra el tráfico de estupefacientes. Los medios de comunicación en Estados Unidos publicaron más de 100 artículos y editoriales en los principales periódicos y revistas del país, además

---

<sup>142</sup> LP 104-208, citada en L. Storrs, *op. cit.*, p. 3.

<sup>143</sup> L. Storrs, *op. cit.*, p. 3.

<sup>144</sup> “Señor presidente. No conozco a un solo senador que esté satisfecho con la decisión de certificar a México por sus esfuerzos plenos en la lucha antinarcóticos”. Debate posterior a la enmienda núm. 25, 105<sup>th</sup> Congress, ‘Disapproval of the certification of the president regarding Mexico’, *Congressional Record – Senate*, <http://thomas.loc.gov/>, 20 de marzo de 1997, p. S2583.

de que las cadenas de radio y televisión hicieron amplios reportajes sobre la situación de las drogas en México.<sup>146</sup> Consecuentemente, después de que Clinton certificó a México, el representante Shaw, así como los senadores Coverdell (R – Georgia), Hutchison (R – Texas) y Grassley (R – Iowa) emitieron resoluciones de desaprobación al respecto.<sup>147</sup>

*[...certification of Mexico] is a ratification of the status quo, and the status quo is unacceptable. It is unacceptable.*

Senador Coverdell, durante un debate en el Senado.<sup>148</sup>

El 6 de marzo de 1997, el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes, con 27 votos a favor y 5 en contra, aprobó la Resolución 58,<sup>149</sup> la cual incluía la enmienda Gilman, que pretendía certificar a México por interés nacional. En un debate del 13 de marzo de 1997, la Cámara de Representantes con 251 votos a favor y 175 en contra, pasó esta resolución con la enmienda Hastert, la cual postergaría la decisión de desaprobación la certificación del ejecutivo a México si, dentro de los noventa días posteriores a la promulgación de dicha enmienda, el presidente reportaba que había obtenido garantías de que habría progreso en las áreas de cooperación antinarcóticos con el vecino del Sur. Dichas garantías suponían mayor apoyo para los agentes de la DEA en

---

<sup>145</sup> “No existe una sola institución en México encargada de aplicar la ley con la que la DEA tenga una relación de confianza plena.” Citado por la senadora Feinstein, *Congressional Record - Senate*, <http://thomas.loc.gov/>, 20 de marzo de 1997, p. S2585.

<sup>146</sup> M. Sanz Lapiedra, “El papel de los medios ...”, *op. cit.*, p. 87 y p. 131. Sanz presenta en su tesis una relación completa de las noticias publicadas en Estados Unidos que mencionaron el tráfico de drogas en México durante los primeros meses de 1997. Analiza también la manera en que la prensa influyó en los congresistas americanos para que éstos emitieran resoluciones en contra de la certificación de México.

<sup>147</sup> S. J. Res. 19, S. J. Res. 20 y S. J. Res. 21, 105<sup>th</sup> Congress, 3 de marzo de 1997. También los documentos S. Concurrent Res. 9 y S. Concurrent Res. 10, 105<sup>th</sup> Congress, <http://thomas.loc.gov/>, 13 de marzo de 1997. En todos estos documentos se alude al caso de Gutiérrez Rebollo.

<sup>148</sup> “... la certificación de México es una ratificación del *estatus quo*, y el *estatus quo* es inaceptable. Es inaceptable”. Debate posterior a la enmienda núm. 25, 105<sup>th</sup> Congress, *op. cit.*, p. S2582.

México, extradiciones, derechos de vuelo en territorio mexicano y acuerdos marítimos, entre otras cosas. Ante la cantidad de críticas del gobierno mexicano a la administración estadounidense,<sup>150</sup> el 20 de marzo de 1997, el Senado norteamericano pasó – con 95 votos a favor y 5 en contra – la enmienda Coverdell–Feinstein a la Resolución 58, con el fin de sustituir la desaprobación a la decisión presidencial de certificar a México por la exigencia de un reporte que debería ser entregado el primero de septiembre de 1997 sobre los esfuerzos mexicanos contra el tráfico de drogas en diez áreas diferentes y sobre la cooperación en esta materia con las autoridades estadounidenses.<sup>151</sup> Algunos congresistas denominaron “minicertificación” a esta nueva condicionante.

En un debate realizado durante la promulgación de esta resolución, el senador Lott (R – Mississippi) amenazó con usar el *power of the purse* del Congreso en materia presupuestal, con el fin de obtener una respuesta eficaz por parte del ejecutivo.<sup>152</sup> A su vez, de los pocos congresistas que se opusieron a la Resolución 58 fue Silvestre Reyes, representante demócrata de Texas, quien urgió a sus colegas a votar en contra de este documento.<sup>153</sup> Por razones totalmente contrarias, el senador Torricelli (D – Nueva Jersey, famoso por su conservadurismo) pidió que México fuera descertificado – ni siquiera certificado por interés nacional, como proponía la Resolución 58 – sin importar las

---

<sup>149</sup> H. J. Res. 58, 105<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, ‘Disapproving the certification of the President under section 490(b) of the Foreign Assistance Act of 1961 regarding foreign assistance for Mexico during fiscal year 1997’, <http://thomas.loc.gov/>, 6 de marzo de 1997.

<sup>150</sup> M. Ruíz Cabañas, “Intereses contradictorios...”, *op. cit.*, p. 118.

<sup>151</sup> L. Storrs, *op. cit.*, p. 4.

<sup>152</sup> Palabras del senador Lott. “Mexico Certification Issue”, *Congressional Record – Senate*, <http://thomas.loc.gov/>, 20 de marzo de 1997, p. S2577.

<sup>153</sup> “Vote against House Resolution 58 to decertify Mexico”, *Congressional Record – House*, <http://thomas.loc.gov/>, 11 de marzo de 1997, p. H816. El representante Reyes de manera ingenua pidió a los otros congresistas no votar por la Resolución 58 “para evitar que México fuera descertificado” (la traducción es mía). La Resolución 58 jamás menciona la posibilidad de descertificar a México, sino de certificarlo “por interés nacional”. De haber sido lo contrario, senadores como Torricelli hubieran votado por ella, lo cual no fue el caso.

consecuencias políticas o económicas que conllevara. “Mexico pretends to be interdicting narcotics, we pretend to believe them...” (“México finge estar prohibiendo el narcotráfico y nosotros fingimos creerle...”) fueron las palabras del senador. Aún más, en su opinión, esta decisión “abriría los ojos de los mexicanos con relación a su propio gobierno corrupto en un año electoral y les permitiría votar en consecuencia...”<sup>154</sup> El Congreso no fue capaz de convertir en leyes todas sus propuestas, no obstante el presidente Clinton indicó en mayo de 1997 que en septiembre de ese año cumpliría con los requerimientos de información establecidos en la Resolución 58.<sup>155</sup>

También hay quienes se han opuesto a la certificación en el Congreso norteamericano. En numerosas ocasiones, cada una de las Cámaras del Congreso consideró conveniente promulgar leyes con el fin de modificar las condiciones que permitían certificar a México. No obstante, por diversas razones estas propuestas nunca han prosperado. En la Cámara de Representantes, el 9 de mayo de 1997, el Comité de Relaciones Internacionales expidió el *Foreign Policy Reform Act*.<sup>156</sup> En este documento, en la sección 403, propuesta por el representante Hamilton (D – Indiana), se recomienda eliminar la certificación y las sanciones contra los países certificables. En su lugar, el presidente continuaría reportando año con año al Congreso los avances en la lucha antidrogas, y tendría la facultad de retener la asistencia bilateral y de oponerse al financiamiento de ciertos bancos internacionales a los países que no cooperaran en la

---

<sup>154</sup> ...“let the Mexican people understand the truth [about the corrupted leadership] and vote accordingly. That is the decision.” Palabras del senador Torricelli, durante un debate en el Senado. ‘Disapproval of the certification of the President regarding Mexico’, *Congressional Record – Senate*, <http://thomas.loc.gov/>, 20 de marzo de 1997, p. S2591. Véase también Carroll J. Doherty, “Senate Declines to Confront Clinton over Mexico’s Role in Drug War”, *Congressional Quarterly*, [ProQuest], vol. 55, 22 de marzo de 1997, p. 715

lucha contra las drogas. Este tipo de propuestas tampoco se convirtieron en ley. A principios de junio de 1997, la propuesta de Hamilton se dividió en tres proyectos de ley que no lograron ser debatidos durante ese año. En el Senado, el 16 de julio del mismo año se canceló con 60 votos a favor y 38 en contra la enmienda 901, propuesta por los senadores Dodd (D – Connecticut) y McCain (R – Arizona) al *Foreign Operations Appropriation Bill*.<sup>157</sup> Este documento hubiera suspendido la certificación durante dos años, además de establecer las bases para un marco institucional que fortalecería los mecanismos multilaterales de cooperación.

Por lo que se refiere a México, el Congreso estadounidense ha continuado emitiendo resoluciones de desaprobación de la certificación del presidente a los esfuerzos de nuestro país en el combate a las drogas. Ejemplo de ello son las S. J. Res. 42 y S. J. Res. 43 introducidas en el Senado en marzo de 1998, mientras que en la Cámara de Representantes, Shaw y Mica (R – Florida, presidente del *Congressional Anti-Drug Trafficking Policy Subcommittee*) propusieron la H. J. Res 114. En 1999 aparecieron resoluciones prácticamente idénticas, como la H. J. Res. 35, que desaprobaba la certificación del ejecutivo.<sup>158</sup> Meses más tarde, una resolución conjunta procuraba el

---

<sup>155</sup> L. Storrs, *op. cit.*, p. 4.

<sup>156</sup> H. R. 1486. Citada por L. Storrs, *op. cit.*, p. 4.

<sup>157</sup> *Loc. cit.*

<sup>158</sup> S. J. Res. 42, 105<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 'To disapprove the certification of the President under section 490(b) of the Foreign Assistance Act of 1961 regarding foreign assistance for Mexico during fiscal year 1998', 3 de marzo de 1998; S. J. Res. 43, 105<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 'To disapprove the certification of the President under section 490(b) of the Foreign Assistance Act of 1961 regarding foreign assistance for Mexico during fiscal year 1998', 3 de marzo de 1998; H. J. Res. 114, 105<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 'Disapproving the certification of the President under section 490(b) of the Foreign Assistance Act of 1961 regarding foreign assistance for Mexico during fiscal year 1998', 10 de marzo de 1998; H. J. Res. 35, 106<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, 'Disapproving the certification of the President under section 490(b) of the Foreign Assistance Act of 1961 regarding foreign assistance for Mexico during fiscal year 1999', 2 de marzo de 1999. Asimismo, H. J. Res. 43, 106<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, 'Disapproving the certification of the President under section 490(b) of the Foreign Assistance Act of 1961 regarding foreign assistance for Mexico during fiscal year 1999', 24 de marzo de 1999 (todos estos documentos se encuentran en el sitio de Internet <http://thomas.loc.gov/>).

fortalecimiento de los esfuerzos de México en la lucha contra las drogas.<sup>159</sup> Sin embargo, estas resoluciones no han sido aprobadas en las votaciones posteriores a su aparición, por lo que hasta el momento no se ha podido revertir legalmente la práctica de la certificación.

A pesar de esta situación y de la aparente voluntad de algunos legisladores de aplicar la ley sin reparos y castigar a México por no cooperar “plenamente” en el combate al narcotráfico, el escenario cambió por completo en septiembre del año 2000 con los resultados de la victoria electoral de Vicente Fox y la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Vale la pena mencionar que en marzo del 2000 no se introdujeron resoluciones que desaprobaran la certificación presidencial de México en el combate al narcotráfico. Entre los pocos documentos que hacían referencias al desempeño de México se encuentra uno titulado “Discusión del tema de los narcóticos ilegales”.<sup>160</sup> El autor del mismo era el representante Mica, quien, a lo largo de su intervención, realizó severas críticas referentes a la corrupción en México y a su posición como intermediario en el contrabando de drogas procedentes de América del Sur. No obstante, y como preludeo al cambio de actitud del Congreso, el escrito referido resultó mucho menos amenazante comparado con toda la serie de descalificaciones en forma de proyectos de ley o resoluciones conjuntas contra México durante los cuatro años anteriores.

---

<sup>159</sup> H. J. Res. 61, 106<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, ‘*Calling upon the Government of Mexico to undertake greater and more effective counterdrug measures, and for other purposes*’, <http://thomas.loc.gov/>, 1 de julio de 1999.

<sup>160</sup> “Discussing the issue of illegal narcotics”, *Congressional Record – House*, <http://thomas.loc.gov/>, 4 de abril del 2000, p. H1746.

*Hay muchas cosas que se pueden hacer [...] podemos hablar sobre el problema de la certificación, estamos tratando de solucionarlo en Washington, ...*

Senador Helms, durante su reciente visita a México.<sup>161</sup>

Después de las elecciones en México, la senadora Hutchison y otros miembros del Congreso que antes se habían visto implacables en la cuestión de las drogas – como la senadora Feinstein – introdujeron un proyecto de ley titulado “Moratoria a la descertificación de México”.<sup>162</sup> Con este gesto amistoso se intentaba exentar a México durante un año de la certificación. Los argumentos que sustentaban este documento se referían a temas ajenos al tráfico de drogas, como el fortalecimiento de la democracia en México y el derrocamiento del partido oficial en el poder (!). Con el fin del PRI, de acuerdo con este proyecto, se esperaba también el fin del tránsito de narcóticos por territorio mexicano. “The inauguration of Vicente Fox as President of Mexico on December 1<sup>st</sup> should usher in a sea change in Mexican politics as well as the U. S. – Mexico relationship. Not only will 71 years of rule by the Institutional Revolutionary Party (PRI) come to an end, but hopefully so too will come an end to the flood of illegal drugs from Mexico into the U. S.”<sup>163</sup> El vecino del Sur se convirtió entonces en el *sister*

---

<sup>161</sup> “Concluyen gira senadores de Estados Unidos”, *Reforma*, 19 de abril del 2001, p. 8A.

<sup>162</sup> S. 3021, ‘A bill to provide that a certification of the cooperation of Mexico with the United States counterdrug efforts not be required in fiscal year 2001 for the limitation on assistance for Mexico under section 490 of the Foreign Assistance Act of 1961 not to go into effect in that fiscal year’, *Congressional Record – Senate*, 7 de septiembre del 2000, pp. S8212 – S8215. Este documento fue el antecedente de la S. J. Res. 366, 106<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, ‘Grant Mexico a temporary waiver of requirements relative to foreign aid certification of drug enforcement efforts’, <http://thomas.loc.gov/>, 4 de octubre del 2000.

<sup>163</sup> “La llegada de Vicente Fox a la presidencia de México el 1 de diciembre, debería introducir un cambio de fondo en la política mexicana, así como en la relación México - Estados Unidos. No solamente concluirán 71 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), sino, ojalá, también acabará el flujo de drogas ilegales de México hacia Estados Unidos.” S. 3021, ‘A bill to provide that the certification of the cooperation...’, *op. cit.*, p. S8212.

*country* (“país hermano”) con el que, ahora sí, se deberían intensificar los esfuerzos antidrogas dejando a un lado las medidas punitivas.

Recordemos que la Ley Antidrogas de 1986 establece que todo país que sea productor o lugar de tránsito de narcóticos, definido bajo los términos establecidos en ese documento, debe ser incluido en la lista de países certificables. Sobre esta base se descalificó durante años la certificación presidencial en favor de México y los mismos congresistas que anteriormente defendían el apego a la legalidad, ahora parecen hacerla a un lado – aunque sea en calidad de “experimento” (Feinstein) – so pretexto de evitar tensiones en la “nueva” relación bilateral. A pesar de que este proyecto de ley no pasó en el Congreso, pareciera que los congresistas que lo propusieron actuaban de acuerdo a la pauta de comportamiento que año con año se utiliza para certificar o descertificar a algún país. Es decir, muchas críticas emanadas del poder legislativo estaban dirigidas a castigar al gobierno mexicano o a alguna figura política importante. Con este cambio reciente de actitud entre algunos congresistas se muestra, una vez más, que la certificación se otorga con base en elementos que tienen poco o nada que ver con la lucha antinarcóticos.

De hecho, hay quienes han propuesto que la ley haga explícitos todos los criterios que pueden influir sobre la decisión de certificar o no a un país. En varios documentos del Congreso estadounidense se hace referencia a los defectos de la LP 99-570 y a los cambios que se requerirían para hacerla más efectiva. La Resolución 58 mencionada anteriormente, por ejemplo, puntualiza que la Ley de 1986 solamente enfatiza el hecho de que un país coopere con Estados Unidos en la lucha contra las drogas, pero no toma en cuenta otros factores. Entre éstos se mencionan la importancia de las circunstancias políticas, económicas y sociales de los países sujetos a la certificación que pueden influir

en la decisión del presidente. La ausencia de estas consideraciones, según la resolución citada, conllevan en opinión de algunos congresistas, a que el proceso sea impredecible, poco transparente y carezca por lo tanto de credibilidad internacional.<sup>164</sup>

A raíz de la consulta del *Congressional Record*, me atrevería a afirmar que muchos congresistas tienen conocimiento profundo y buena voluntad para resolver el problema del narcotráfico.<sup>165</sup> Si bien es cierto que algunos senadores como Helms (R – Carolina del Norte) empezarían a exigir más arrestos, más confiscaciones y más encarcelamientos por parte del gobierno mexicano – lo cual no contribuye en mucho a resolver el consumo de drogas en su país – otros congresistas como Coverdell o Feinstein reconocen que Estados Unidos es el consumidor número uno del planeta, que es necesario adoptar medidas multilaterales para acabar con el negocio de los estupefacientes y que simplemente la ley de certificación es “defectuosa” (*flawed*) y requiere ser reformada.<sup>166</sup>

Una limitación adicional en esta dinámica se deriva del hecho de que en el proceso de certificación, el Congreso estadounidense actúa primordialmente bajo los principios de la lógica política interna. Busca la solución a las necesidades nacionales e intenta hacer respetar la ley. En general, los miembros del Congreso suelen ser agresivos y apasionados en el tema de las drogas porque sus opiniones tienen la intención de influir sobre los medios de comunicación y los electores. Por el contrario, el presidente de Estados Unidos, en el momento de conformar la lista de países sujetos a la certificación y

---

<sup>164</sup> H. J. Res. 58, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>165</sup> Lo cual refuta afirmaciones periodísticas de que “... en el Senado estadounidense, nadie tiene más de dos minutos ininterrumpidos para pensar. De hecho, incluso si el Congreso estuviera poblado por 535 santos y genios, seguiría tomando decisiones tontas.” Alvin y Heidi Toffler, “Elecciones en EU, crisis de las democracias masivas”, *Reforma*, 22 de diciembre del 2000, p. 34A.

realizar evaluaciones del desempeño de gobiernos extranjeros en la lucha contra el narcotráfico, se rige por la lógica del poder relativo de Estados Unidos en el sistema internacional y por razones de estado. Así, ante la evidencia de la cantidad de drogas que ingresan a Estados Unidos por territorio mexicano, el Congreso se inclina por descertificar a México o certificarlo por interés nacional, mientras que durante el mismo año, el presidente de Estados Unidos no puede optar por las mismas medidas debido al costo político y económico que significaría para la relación con México. Algunos senadores han revelado que el presidente de Estados Unidos y funcionarios allegados a él, como el general McCaffrey, les han solicitado ejercer presión sobre México pero sin llegar a descertificarlo. En un debate en el Congreso que tuvo lugar durante el mes de marzo de 1997, durante uno de los períodos más difíciles para México en términos de la certificación, el senador Domenici (R – Nuevo México) dijo: “I have come to the conclusion that it is better for us not to override the President but to go ahead and state our case in a resolution and then say godspeed to the President and General McCaffrey and all the others...”<sup>167</sup> Esta lógica de comportamiento de los congresistas estadounidenses y su “complicidad” con el ejecutivo se asemeja a lo que Carlos Rico

---

<sup>166</sup> Véase *Congressional Record – Senate*, <http://thomas.loc.gov/>, 20 de marzo de 1997, pp. S2581 - S2589 o también la S. J. Res. 19, *op. cit.*, entre otros.

<sup>167</sup> “He llegado a la conclusión de que no nos conviene oponernos a la voluntad del presidente, sino proceder y exponer nuestro caso en una resolución, y después desearle buena suerte al presidente y al general McCaffrey, y a todos los demás...” Palabras del senador Domenici. Véase *Congressional Record – Senate*, <http://thomas.loc.gov/>, 20 de marzo de 1997, p. S2589. Este senador también comentó lo siguiente: “[...] our own President and all of those who work for him, including a very able drug czar, Gen. Barry McCaffrey, have told us that the best thing we can do is to keep the pressure on Mexico, but not to proceed with decertification from our end on the legislative side because [...] it would make matters worse.” (“Nuestro propio presidente y todos los que trabajan para él, incluyendo el muy capaz zar antidrogas, el general Barry McCaffrey, nos han dicho que lo mejor que podemos hacer es mantener la presión sobre México, pero no proceder con la descertificación de nuestra parte legislativa porque [...] empeoraría la situación.”) *Loc. cit.*

denominó a mediados de la década de los ochenta “la paradoja del precipicio”<sup>168</sup> o a lo que Putnam ha llamado el “juego a dos niveles”.<sup>169</sup>

Podemos concluir en el presente capítulo que la certificación del desempeño de otros países no depende estrictamente de sus esfuerzos por erradicar el cultivo de drogas en sus territorios o por impedir el paso de las mismas a través de sus fronteras. Por medio de diversos ejemplos, se ha visto que al momento de realizar las evaluaciones, el gobierno de Washington toma en cuenta factores económicos, políticos, geográficos e históricos que muchas veces tienen poco que ver con el la lucha contra el narcotráfico. Aún más, Estados Unidos incluye o retira países de la lista de certificables a discreción, incluso a veces sin dar explicación alguna.

Estados Unidos certifica plenamente a aquellos países con los que tiene estrechos lazos económicos y políticos, sin importar que transite por su territorio cualquier cantidad de drogas, o bien, se trate de gobiernos con los que la cooperación resulta inútil porque la corrupción afecta a amplios e importantes sectores. Por lo tanto, en algunos casos, los resultados de la certificación son “más previsibles que los guiones de las películas de Hollywood”.<sup>170</sup> El ejemplo por excelencia es México, un importante socio comercial de Estados Unidos que ha sido certificado todos los años a pesar de ser un país productor de drogas y por donde transitan enormes cantidades de narcóticos con destino al mercado norteamericano. La cooperación plena resulta imposible porque exige, desde la

---

<sup>168</sup> Carlos Rico, “Las relaciones mexicano-norteamericanas y la paradoja del precipicio”, Humberto Garza Elizondo (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 59-72.

<sup>169</sup> Véase nota 30 *supra*.

<sup>170</sup> Jorge G. Castañeda, “Decertifying Certification”, *Newsweek International*, 15 de marzo de 1999, p. 2.

perspectiva norteamericana, que no exista corrupción en las instituciones mexicanas, que se admita la imposición extraterritorial de algunas leyes estadounidenses, que se atiendan las necesidades de las agencias policiales del vecino, sus exigencias de extradición y de que los funcionarios de la DEA en México puedan portar armas. Todo esto explica el *impasse* en que se encuentra la relación bilateral relativa a la cooperación antidrogas. Estos tipos de problemas han sido denunciados por congresistas americanos que durante los últimos años han amenazado con descertificar a México. No obstante, parece ser que entienden bien la lógica de presionar sin llegar al extremo de convertir en ley las numerosas *bills* y *joint resolutions* que cada año proponen al Congreso criticando la certificación presidencial del vecino del Sur.

En el futuro cercano, México podría ser retirado de la lista de países certificables. El hecho no sería tan descabellado en vista de otras decisiones anteriores, como el caso de Irán o Siria, países que después de haber sido descertificados todos los años desde el inicio de la certificación, fueron retirados recientemente de la lista. No obstante, el problema que aparecería entonces tendría que ver con la política regional y el posible descontento del resto de los países latinoamericanos. Si ya han sido fuertes las críticas relacionadas con la injustificable certificación de México frente a la descertificación de Colombia, exentar a México del proceso significaría un riesgo que el gobierno de Washington tendría que estar dispuesto a asumir. Con todos estos antecedentes en mente, se discute actualmente la revocación de la Ley Antidrogas de 1986 y su sustitución por el muchas veces mencionado mecanismo de evaluación multilateral. Éstas y otras cuestiones referentes a la relación de México con Estados Unidos serán analizadas con más detalle en el siguiente capítulo.

**Tabla I**  
**Países sujetos a la certificación antidrogas**

País	2000			1999			1998			1997			1996			1995			1994			1993			1992			1991			1990			1989			1988			1987		
	Cert.	C.I.N.	Desc.																																							
1 Afganistán			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			
2 Aruba (1)	-	-	-	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
3 Bahamas	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
4 Belice (2)	-	-	-	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
5 Bolivia	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
6 Brasil	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
7 Camboya (3)		x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x	
8 China (4)	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
9 Colombia	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
10 R. Domin (5)	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
11 Ecuador	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
12 Guatemala (6)	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
13 Haití (5)		x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x	
14 Hong Kong	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
15 India	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
16 Irán (8)	-	-	-	-	-	-		x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x	
17 Jamaica	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
18 Laos	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
19 Líbano (7)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
20 Malasia (8)	-	-	-	-	-	-	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
21 Marruecos (2)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
22 México	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
23 Myanmar		x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x	
24 Nigeria	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
25 Paquistán	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
26 Panamá	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
27 Paraguay		x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x	
28 Perú	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
29 Siria (7)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
30 Taiwán (5)	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
31 Tailandia	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
32 Venezuela (4)	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		
33 Vietnam (5)	x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x			x		

Fuente: 1987-1998, INCSR 1998, *op. cit.*, p. viii. 1999 y 2000: elaboración propia basada en los INCSR 1999 y 2000.

Abreviaciones: Cert.: certificado, C. I. N.: certificado por interés nacional, Desc.: descertificado.

(1) Introducido en la lista en 1997 y retirado dos años después.

(2) Retirado en 1995. Marruecos en 1994. A Belice lo reintrodujeron en 1996 y lo retiraron en el 2000.

(3) Introducido en 1996.

(4) Introducidos en 1992.

(5) Introducidos en 1995.

(6) Introducido en 1991.

(7) Retirados en 1998.

(8) Retirados en 1999.

## CAPÍTULO 3

### *La certificación como medida de política exterior*

#### *La lógica de la certificación*

¿Por qué se empeña, al final de cuentas, el gobierno estadounidense en mantener una práctica como la de la certificación, que en opinión de muchos es poco transparente y carece de credibilidad internacional? Ya vimos en apartados anteriores que el gobierno de Washington obtiene con esta medida beneficios de carácter interno. Dejemos a un lado estos últimos y recordemos también que la certificación asegura la participación de diferentes países en la lucha contra las drogas. De esta forma, si bien Estados Unidos no ha logrado reducir la cantidad de narcóticos que ingresa ilegalmente a su territorio, sí ha podido influir en la manera en que países productores o de tránsito de drogas enfrentan el problema y llevan a cabo medidas de control de estupefacientes que de otra forma no necesariamente adoptarían.

Otro tipo de ventajas que Estados Unidos obtiene con este sistema son las que se derivan de la amenaza de la descertificación. Por ejemplo, el gobierno norteamericano logra así firmar con mayor facilidad, y en los términos que le resultan más convenientes, tratados de extradición o de control de drogas con diferentes países del mundo. Lo anterior sería mucho más difícil si el combate al narcotráfico se insertara dentro de cualquier tipo de mecanismo multilateral de cooperación. Un caso ilustrativo es

Colombia: en 1997, después de dos años y medio de negociaciones, el gobierno colombiano acordó con Estados Unidos un tratado marítimo que autorizaba la presencia de personal militar norteamericano en aguas territoriales colombianas. Este acuerdo se firmó poco antes de que Estados Unidos anunciara su veredicto de si certificaba o no a ese país.<sup>171</sup>

La certificación permite también a miembros de las embajadas u otros oficiales estadounidenses interesados en la guerra contra las drogas obtener una posición favorable frente a las autoridades de algún país, siempre y cuando éstos ofrezcan alternativas de cooperación. Ejemplo de ello es el caso del general McCaffrey y la negociación de acuerdos de cooperación antidrogas con las autoridades gubernamentales de México. Al expresarse en varias ocasiones en contra de la certificación y apoyar la idea de una posible evaluación multilateral del combate al narcotráfico, pudo aproximarse en calidad de “amigo” a la élite gubernamental mexicana y obtener provecho de esta posición en sus relaciones con México.<sup>172</sup> Así, la certificación es útil al gobierno norteamericano en la medida en que le proporciona beneficios en su relación con diferentes países del mundo que de otra manera le serían más difíciles de conseguir.<sup>173</sup>

Paradójicamente, uno de los elementos de este esquema consiste en el apoyo indirecto a instancias multilaterales de control de drogas, en particular la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas de 1988. El gobierno de Washington evita así ser identificado como el

---

<sup>171</sup> Ron Chepesiuk, *Hard Target. The United States War against International Drug Trafficking, 1982 – 1997*, Carolina del Norte, McFarland & Company, 1999, p. 236.

<sup>172</sup> E. Joyce, “Packaging Drugs...”, *op. cit.*, p. 217.

<sup>173</sup> En el caso de México, Lorenzo Meyer compara el actual proceso de certificación con el antiguo procedimiento del reconocimiento diplomático, que Estados Unidos utilizó en épocas anteriores (durante los gobiernos de Santa Anna, Juárez, Díaz, Carranza y Obregón), para obtener mayor espacio de

único responsable de guiar la política antinarcoóticos en el mundo. Es decir, cuando la LP 99-570 define “cooperación” hace referencia a los acuerdos de la Convención de Viena e intenta así ofrecer un marco multilateral más aceptable para la comunidad internacional que el dictado unilateral de las condiciones necesarias para combatir al narcotráfico. Esta referencia no se encontraba en los requerimientos originales de la ley, pero se añadió posteriormente con el fin de poder negar que la certificación respondía esencialmente a demandas de política interna estadounidenses.<sup>174</sup> A pesar de todo ello, la certificación ha carecido desde el principio de popularidad entre los países sometidos a la calificación de Estados Unidos – finalmente el mayor responsable del surgimiento del problema – y son muchas las voces que se han pronunciado en contra de este sistema.

Si partimos de la base de que uno de los propósitos principales de la política antinarcoóticos de Estados Unidos es reducir la cantidad de drogas que ingresan a su país, nos enfrentamos al hecho de que América latina es la región del mundo más amenazada por el proceso de certificación y sus posibles consecuencias. Más aún, la descertificación de alguno de los países de esta región se ha vuelto más probable a partir de mediados de la década de los noventa, después de que Colombia fue descertificada.<sup>175</sup> Si tomamos en cuenta, como hemos afirmado, que la decisión de certificar a un país no depende únicamente de su desempeño en materia de control de drogas, los países más vulnerables

---

negociación con su vecino del Sur. Véase Lorenzo Meyer, “El patriotismo bobo”, *Reforma*, Infotel S. A. [Disco Compacto 1997], 27 de marzo de 1997, s. p.

<sup>174</sup> Así lo aclaró un congresista en 1996. “Several years ago we shifted the certification process in favour of tying certifications to 1988 UN Convention so that it would be less US-oriented.” (“Hace algunos años cambiamos el proceso de certificación a los requerimientos de la Convención de Naciones Unidas de 1988 para que dejara de estar marcada con el sello estadounidense.”) Véase E. Joyce, “Conclusions”, Elizabeth Joyce y Carlos Malamud (eds.), *Latin America and the Multinational Drug Trade*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1998, p. 201.

<sup>175</sup> *Loc. cit.*

serían aquellos cuya importancia para los norteamericanos sea menor. Las relaciones de Estados Unidos con estos países suelen girar exclusivamente en torno al tema de las drogas, sin que existan otros intereses que sirvan de contrapeso.

Por eso Canadá, por ejemplo, no se encuentra en la lista de países certificables, o más bien “chantajeables”,<sup>176</sup> a pesar de ser, como dijimos antes, un país productor de marihuana y de tránsito de estupefacientes. De acuerdo con la LP 99-570, esto bastaría para incluirlo en la lista. No obstante, las relaciones norteamericanas - canadienses abarcan muchos otros intereses más allá de las drogas, por lo que el vecino del Norte no osa presentar el asunto de los narcóticos para reclamar o condicionar otros aspectos de su política exterior hacia Canadá, como ha hecho con otros países. Caso contrario es el colombiano, en el que el control de drogas se ha convertido durante los últimos años en el tema principal de las relaciones bilaterales. El hecho de que durante la década de los noventa no haya habido algún factor de mayor importancia en la relación Estados Unidos – Colombia que el tráfico de narcóticos, ha hecho de este último presa fácil de las sanciones impuestas por los estadounidenses.<sup>177</sup>

Por otro lado, resultaría injusto atribuir todos los esfuerzos de los programas antinarcóticos de los diferentes países a las condiciones impuestas por Estados Unidos. De acuerdo con algunos autores, en América latina se lleva a cabo la lucha contra el narcotráfico en primer lugar, porque se considera una amenaza al estado de derecho y a la gobernabilidad democrática de cualquier país. Efectivamente, en los lugares en donde se cultivan sustancias psicotrópicas los narcotraficantes pueden asumir el control del

---

<sup>176</sup> El término apareció en el editorial de *La Jornada* del 1 de marzo del 2000, p. 2.

<sup>177</sup> E. Joyce, “Conclusions”, *op. cit.*, pp. 203-204.

territorio y ser responsables de violencia, inestabilidad política y violación a los derechos humanos.<sup>178</sup> Asimismo, la enorme corrupción que genera el tráfico de estupefacientes resulta destructiva para un Estado en la medida en que afecta el eficaz desempeño del ejército y los cuerpos policiales, su prestigio internacional, la tarea de procuración de justicia y la protección de la población.

La producción de drogas también se puede ver como un problema ecológico. El cultivo de la hoja de coca ha provocado la deforestación de más de 700 000 hectáreas en la región amazónica de los Andes, con efectos contaminantes y la extinción de múltiples especies animales.<sup>179</sup> En México, de acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en el año 2000 se registraron incendios en más de 80 mil hectáreas de bosques y selvas en los estados de Guerrero, Chihuahua y Durango, de las cuales 20 mil se quemaron para la siembra de marihuana y amapola.<sup>180</sup> A su vez, los herbicidas que se utilizan para erradicar cultivos de drogas son peligrosos destructores del medio ambiente.

Finalmente, el aumento en el consumo de estupefacientes hace que los gobiernos de diferentes países tomen medidas al respecto para evitar caer en una crisis de salud pública. Por estas razones, los gobiernos consideran que el narcotráfico debe ser combatido sin miramientos.

A pesar de ser cierto lo anterior, lo que el gobierno de Washington ha determinado es la orientación de los programas antinarcóticos en otros países. La persecución del narcotráfico ha logrado que las ganancias de los narcotraficantes sean enormes y que este negocio ilícito sea más atractivo que antes. Esto ha conllevado serias

---

<sup>178</sup> Fernando Cepeda Ulloa, "Introduction", E. Joyce y C. Malamud, *op. cit.*, p. 8.

<sup>179</sup> R. Chepesiuk, *op. cit.*, p. 236.

repercusiones de carácter político, como la pérdida de credibilidad de los sistemas judiciales y la exposición de las estructuras de seguridad al poder corruptor de los jefes de la droga.<sup>181</sup> Dichos programas han tenido un efecto contrario al esperado, es decir, han provocado que aumente la cantidad de drogas producidas y exportadas al territorio norteamericano.<sup>182</sup>

### *México, Estados Unidos y la certificación*

El gobierno de México, con el fin de enfrentar una situación de vulnerabilidad que se genera a partir de la penalización de las actividades relacionadas con el tráfico de drogas, ha preferido dirigir y controlar las campañas mexicanas contra el narcotráfico dentro de un marco de cooperación con Estados Unidos. Ello le ha permitido establecer límites formales a la participación de policías estadounidenses en la persecución del narcotráfico en México.<sup>183</sup> En otras palabras, una razón fundamental para que México haya decidido llevar a cabo intensos programas antinarcóticos es evitar que Estados Unidos declare la guerra contra las drogas en nuestro país.

Para Estados Unidos, México es un país prioritario en su lucha contra el tráfico de drogas. Se podría argumentar que los intereses y los vínculos históricos de México y Estados Unidos “van más allá” del problema de los narcóticos, razón por la cual nuestro gobierno no debería ser incluido en la lista de países certificables. No obstante, han sido

---

<sup>180</sup> “Incendian los bosques para cultivar drogas”, *Reforma*, 20 de febrero del 2001, p. 13A.

<sup>181</sup> María Celia Toro, “El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?”, Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 231-255.

<sup>182</sup> María Celia Toro, “The Political Repercussions of Drug Trafficking in Mexico”, E. Joyce y C. Malamud, *op. cit.*, p. 136.

ya demasiados los años en los que México se encuentra en la mira del vecino del Norte por razones del narcotráfico, por lo que, a diferencia de Canadá, al gobierno de Washington le resultaría difícil pasar por alto este tema frente a la opinión pública, frente a distintas agencias gubernamentales y frente a otros países también sujetos a la certificación.

México y Estados Unidos comparten una frontera de 3 200 kilómetros, una de las más largas del mundo: a través de sus 49 puertos fronterizos transitan 300 millones de personas al año y cruza la mayor parte de las mercancías del comercio binacional, el cual en 1998 alcanzaba un monto diario de 500 millones de dólares.<sup>183</sup> El TLC que entró en vigor desde 1994, diversas políticas de liberalización arancelaria, avances tecnológicos en materia de transportes y comunicaciones, así como el crecimiento del intercambio comercial han hecho más difícil la detección del contrabando de drogas. Como diría un oficial norteamericano, "If NAFTA provides opportunity for legitimate businesses, it may clearly provide opportunities for illegitimate businessmen".<sup>185</sup> En efecto, desde la apertura comercial de 1994 ha aumentado en 50 por ciento la cantidad de automóviles que transitan por la frontera mexicano - estadounidense: cada día cruzan por el punto limítrofe de Ciudad Juárez más de 1 700 vehículos de carácter comercial, lo que hace imposible que las autoridades norteamericanas realicen una inspección minuciosa para evitar el ingreso de drogas a su país.<sup>186</sup>

---

<sup>183</sup> María Celia Toro, "Estrategias mexicanas de negociación: el caso del narcotráfico", Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 323-337.

<sup>184</sup> Olga Pellicer, "Introducción", O. Pellicer y R. Fernández de Castro, *México y Estados Unidos: las rutas de...*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>185</sup> "Si el TLC ofrece oportunidades para los negocios legales, también dará oportunidades a los hombres de negocios deshonestos." Afirmación del abogado estadounidense Glenn Mac Taggart, citada en Peter Andreas, "U. S. - Mexico: Open Markets, Closed Border", *Foreign Policy*, [ProQuest], núm. 103, verano de 1996, p. 57.

<sup>186</sup> E. Joyce, "Conclusions", *op. cit.*, p. 205.

México ha sido históricamente la fuente de marihuana más importante para el mercado norteamericano, llegando a abastecer hasta el 95 por ciento de las importaciones ilegales de esta droga entre 1930 y 1960. El contrabando de la heroína, por su parte, se inició en los años treinta y, durante tres décadas, México suministró entre el 10 y el 15 por ciento de la cantidad consumida en Estados Unidos. Esta participación aumentó de manera dramática en los años setenta, como resultado de la prohibición del cultivo de amapola en Turquía y del desmantelamiento de la *French Connection*.<sup>187</sup> Así, para el año de 1976, México proveía el 67 por ciento de la heroína importada ilegalmente a Estados Unidos.<sup>188</sup>

Entre 1976 y 1981, la intensificación de la campaña mexicana contra los estupefacientes, en particular, la Operación Cóndor, logró disminuir la importancia de nuestro país como fuente de suministro de drogas. No obstante, esta tendencia descendente se revirtió durante los siguientes diez años. Ya en la década de los noventa, México recuperó su posición como tercer abastecedor de heroína en el mercado estadounidense. Como resultado del aumento de la vigilancia en la península de Florida, México también se convirtió en el punto de tránsito más importante para el contrabando de cocaína procedente de América del Sur.<sup>189</sup> Por su parte, nuestro país también ha sido un lugar clave para el lavado de dinero generado por el narcotráfico. Todos estos elementos se han combinado para colocar cada año a México en una posición crítica frente a Estados Unidos en términos del tráfico de drogas.

---

<sup>187</sup> P. B. Stares, *Global Habit...*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>188</sup> Guadalupe González González, "Régimen internacional y políticas nacionales de control de drogas: un análisis comparado de México y Colombia", Arturo Borja *et al.*, (coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, México, CIDE, 1996, p. 355.

Independientemente de los resultados de la guerra contra las drogas y de los anuncios de la prensa en ambos lados del Río Bravo, México siempre ha sido certificado por el gobierno norteamericano. Como se explicó antes, lo que se toma en cuenta es “el esfuerzo” realizado por el gobierno nacional para combatir el tráfico de drogas, sin hacer una evaluación de los resultados alcanzados. En los reportes oficiales (los del *INCSR*) se menciona el número de arrestos de grandes “capos” de la droga, los decomisos de sustancias ilícitas, el presupuesto gastado en materia de control de estupefacientes, las reformas legales o los acuerdos internacionales firmados por diferentes países. El resultado final es que Estados Unidos certifica a México sobre la base de indicadores que no se refieren a las metas esperadas en términos del ingreso de drogas o la reducción del consumo.

Dada la compleja red de intereses que hay entre México y Estados Unidos, se hace evidente que una descertificación de nuestro país sería muy costosa para las relaciones de Estados Unidos con México. Muchos otros ámbitos de la relación bilateral se verían afectados,<sup>189</sup> como el comercio con su tercer socio comercial, las inversiones, los mercados financieros internacionales, así como los vínculos gubernamentales y no gubernamentales que unen la economía y la sociedad mexicanas con las estadounidenses. Por estas razones, podemos pensar que México tiene “pase automático” en términos de la certificación y que, bajo las circunstancias actuales, jamás resultará descertificado.

---

<sup>189</sup> *Loc. cit.*

<sup>190</sup> Jorge Chabat, “La guerra imposible”, *Letras Libres*, año II, núm. 15, marzo del 2000, p. 57.

Lo anterior no evita que en México la certificación sea considerada una ofensa por parte de Estados Unidos. Basta con revisar las numerosas declaraciones de políticos y funcionarios públicos mexicanos contra este procedimiento. Mientras la Secretaría de Relaciones Exteriores de México se limita a declarar que oficialmente no se reconoce dicho proceso, líderes de diferentes partidos políticos, diputados, senadores y demás miembros del gobierno nacional denuncian sistemáticamente “la voluntad del vecino del Norte de convertirse en el gendarme del planeta”.<sup>191</sup>

Pensar que la certificación está asegurada, tampoco impide que el gobierno de México se sienta presionado todos los años y realice enormes esfuerzos y concesiones para conquistar la buena voluntad del Congreso y el Ejecutivo norteamericanos. Así, la certificación resulta una medida de política exterior eficaz, independientemente de que la cooperación con los norteamericanos en materia de narcotráfico también sea, desde el punto de vista mexicano, un instrumento de política exterior para evitar la aplicación extraterritorial de leyes estadounidenses y la persecución norteamericana más allá de sus fronteras.<sup>192</sup>

Cabría señalar también que México, en su empeño por lograr la certificación, se enfrenta a dos factores que están fuera de su control: uno es la opinión pública en Estados Unidos y otro es la incapacidad y corrupción de las agencias policiales mexicanas que merman su efectividad en el combate al narcotráfico. Con el arresto de Gutiérrez Rebollo en 1997 se hizo evidente que ninguna institución oficial estaba a salvo de la penetración de las mafias que, según se calcula, disponen de 500 millones de dólares anuales para

---

<sup>191</sup> “Rechazo general a la actitud intervencionista de Estados Unidos”, *La Jornada*, 2 de marzo del 2000, p. 13. Véase también el artículo “Piden legisladores mexicanos terminar con la certificación”, *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx>, 2 de febrero de 1999, s. p.

<sup>192</sup> Véase nota 53 *supra*.

sobornar a los encargados de combatirlos.<sup>193</sup> Con relación al primer factor, en los meses anteriores a la certificación aparecen desplegados en la prensa nacional y extranjera sobre los logros alcanzados en la lucha antinarcóticos;<sup>194</sup> funcionarios públicos mexicanos viajan a Washington con el fin de entrevistarse con miembros del Congreso y personal del Departamento de Estado para presentarles los resultados de la lucha contra las drogas;<sup>195</sup> las visitas recíprocas de funcionarios de alto nivel aumentan,<sup>196</sup> mientras la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) realiza una labor de cabildeo en Estados Unidos para lograr la certificación de México. El gobierno mexicano ha contratado en numerosas ocasiones cabilderos profesionales en Washington para que anuncien los logros de México en contra del narcotráfico.<sup>197</sup>

Pero dado que el problema de las drogas entre México y Estados Unidos se ve afectado en buena medida por estos dos factores, el conflicto bilateral resulta impredecible y, hasta cierto punto, incontrolable.<sup>198</sup> Esta incertidumbre, producto de la debilidad institucional mexicana y frente a los ojos de nuestro vecino del Norte, orilla al

---

<sup>193</sup> *US News and World Report*, citado por Lorenzo Meyer, "Tres Guerras", *Reforma*, Infosel S. A. [Disco Compacto 1997], 27 de febrero de 1997, s. p.

<sup>194</sup> Por referir uno de los numerosos ejemplos recientes, en 1999, la PGR anunció su decisión de investigar a Mario Villanueva por presuntos nexos con el narcotráfico, pocos días antes de la certificación estadounidense. Caso contrario, la fuga del hermano del narcotraficante Juan García Ábrego, ocurrida en el momento en que se calificaban los esfuerzos en la lucha contra las drogas al Sur del Río Bravo, a finales de 1997, fue revelada después del anuncio de la certificación de México. J. Chabat, "El narcotráfico en la relación México – Estados Unidos: el conflicto fuera de control", *Albores*, julio – agosto de 1997, p. 6.

<sup>195</sup> Por ejemplo, a principios de 1999, el entonces secretario de gobernación Francisco Labastida presentó ante Madeleine Albright y el general McCaffrey un plan para abatir la corrupción en México y realizar exámenes psicológicos a miembros de las fuerzas antidrogas. A. Wainer, "Mexico – U. S. Drug Certification Tango...", *op. cit.*

<sup>196</sup> Una de las más recientes fue la visita del presidente Clinton a Yucatán el 14 de febrero del 2000, reunión donde se discutió el tema de las drogas y el compromiso mexicano con la cooperación internacional. Asimismo, en 1999 un grupo de siete delegados republicanos encabezados por el representante Mica, fuerte opositor a que se otorgue la certificación a México, realizó una gira por Yucatán y entrevistó a varios funcionarios públicos para evaluar los esfuerzos antidrogas. Véase "Presionan legisladores de EU para que México asuma mayor compromiso antidrogas", *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx>, 17 de febrero de 1999, s. p.

<sup>197</sup> "Uncle Sam's war on drugs", *The Economist*, vol. 350, 20 de febrero de 1999, p. 33.

<sup>198</sup> J. Chabat, "El narcotráfico en la relación...", *op. cit.*, p. 6.

gobierno mexicano a las concesiones. Además, le exige estar siempre atento y en espera de que surja algún escándalo de corrupción o violencia relacionadas con el narcotráfico, que tendrá que ser resuelto de inmediato con el fin de evitar que la relación con Estados Unidos se “contamine”.

Jorge Castañeda y otros autores señalan que, a pesar de que a México y a otros países de América latina sí les preocupa la certificación y se esfuerzan por obtenerla, una vez pasado el mes de marzo, el asunto se archiva para revisarse hasta el año siguiente; ningún país ha diseñado una estrategia diplomática y de cabildeo a largo plazo para acabar con la certificación. De acuerdo con ese autor, los países al Sur del Río Bravo deberían unirse y buscar alianzas con diferentes líderes dentro de Estados Unidos que se oponen a este procedimiento, para presentar una ofensiva que pudiera llegar a eliminar la LP 99-570.<sup>199</sup>

Sin embargo, en el corto plazo, no se vislumbran modificaciones sustanciales a los requerimientos legales de la LP 99-570. La certificación no se puede revocar fácilmente porque se trata de una ley federal y para abrogarla se requeriría de la aprobación de otra ley. Habría que enfrentar, además, a la opinión pública, los intereses del Capitolio y la maquinaria de la burocracia federal. Una posibilidad que no puede descartarse en el caso mexicano es que, a raíz de los nuevos gobiernos encabezados por el presidente Fox y Bush, nuestro país sea exentado de la certificación a pesar de las críticas que surgirían en el Congreso estadounidense.<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> J. G. Castañeda, “Decertifying ...”, *op. cit.*, p. 2.

<sup>200</sup> Un antecedente que sugiere esta posibilidad es el proyecto de ley que la senadora Hutchison introdujo el año pasado, y en el que se propone que México y otros países que tengan acuerdos bilaterales de cooperación antidrogas con Estados Unidos queden exentos de la certificación.

Como corolario me limito a sugerir que a primera vista otro cambio en el proceso de certificación podría surgir a partir de la adopción de otras leyes que, sin embargo, también buscarían sancionar económica y financieramente a ciudadanos de otros países, o bien, mediante la combinación de esfuerzos de varios países para construir un sistema de evaluación multilateral auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de Estados Americanos (OEA). A continuación, me refiero brevemente a cada una de estas posibilidades.

En 1995, el presidente Clinton emitió una orden ejecutiva en contra de los traficantes de drogas colombianos, la cual permitía congelar los activos de los narcotraficantes afiliados al cártel de Cali y bloquear cualquier transacción comercial y financiera entre éstos y empresas norteamericanas. En ese mismo año se adoptó la *Presidential Decision Directive 42* contra la delincuencia transnacional organizada.<sup>201</sup> En 1999, algunos senadores estadounidenses decidieron elevar ambos documentos al rango de ley y ampliarlos con el propósito de incluir a otros traficantes de drogas.<sup>202</sup> Bajo el nombre de *Foreign Narcotics Kingpin Designation Act* (“Ley para la identificación de capos extranjeros” conocida en México como “Ley Antinarco”), el presidente puede usar la *International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)*<sup>203</sup> para elaborar una lista de conocidos traficantes de drogas. A partir de ella, se procede a limitar los activos y

---

<sup>201</sup> H. R. 3164, 106<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, ‘*An Act to provide for the imposition of economic sanctions on certain foreign persons engaging in, or otherwise involved in, international narcotics trafficking*’, Sec. 2, *Findings and Policy*, <http://thomas.loc.gov/>, 2 de noviembre de 1999.

<sup>202</sup> H. R. 3164, Miles A. Pomper, “Members Seek a Diplomatic Way to Register Their Disapproval of Mexico’s Anti-Drug Record”, *Congressional Quarterly*, <http://www.library.cq.com>, 6 de marzo de 1999, p. 0562. Véase también Rosalva A. Ruiz-Paniagua, “Las sanciones como instrumento de política exterior en temas de seguridad nacional, narcotráfico y libertad religiosa: el caso de Estados Unidos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, febrero del 2000, pp. 195 – 197.

<sup>203</sup> Esta medida incluye sanciones a empresas de cualquier nacionalidad que realicen operaciones con los transgresores de la ley. Las sanciones se aplicarían con la intención de golpear financieramente a los narcotraficantes, es decir, “donde más les duele”.

propiedades de los delincuentes, además de negarles visas para ingresar a territorio norteamericano. Asimismo, se deben consultar algunas instancias del ejecutivo, como los Departamentos de Estado y de Justicia, para que el Departamento del Tesoro, mediante la *Office of Foreign Assets Control* (OFAC), sea el que elabore las listas que se remiten al presidente para su aprobación final.<sup>204</sup>

A pesar de poder constituirse en un arma para combatir el narcotráfico gracias al “aislamiento y debilitamiento de los cárteles de la droga”,<sup>205</sup> este tipo de recursos ha sido cuestionado por varios hombres de negocios en Estados Unidos y América latina, así como por el gobierno de México. Preocupa, nuevamente, la discrecionalidad en la aplicación de la ley, que podría afectar intereses financieros y comerciales legítimos. Por lo demás, la nueva ley pretende ser sólo un suplemento, y no un reemplazo definitivo del proceso de certificación.

Con relación al establecimiento de un Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), varios grupos de trabajo, tales como la Comisión Interamericana sobre Políticas de Drogas,<sup>206</sup> el Proyecto de Cooperación Hemisférica para la Prevención del Abuso y Tráfico de Drogas o los miembros de una Fuerza de Trabajo Independiente auspiciados por el *Council on Foreign Relations* han recomendado su creación en repetidas ocasiones. Las opiniones de estos grupos se enviaron a los mandatarios de México y Estados Unidos para su consideración, lo cual nos podría hacer creer que dichos documentos posiblemente han tenido cierta influencia en la definición de nuevas políticas

---

<sup>204</sup> Silvia E. Vélez Quero, “Unilateralidad o cooperación, falsas alternativas en la agenda encubierta de la política antinarcóticos de Estados Unidos”, *mimeo*, 2000, p. 6.

<sup>205</sup> Palabras del Senador Coverdell, “A remarkable success”, cit. por S. E. Vélez, *op. cit.*, p. 6.

<sup>206</sup> Institución independiente y no gubernamental, formada por reconocidos expertos en el tema de las drogas. Véase *Seizing Opportunities: Report of the Inter-American Commission on Drug Policy*, citado por P. Smith, “La economía política...”, *op. cit.*, p. 58.

multilaterales para combatir el tráfico de drogas. De hecho, varias intervenciones de congresistas estadounidenses durante debates en el Capitolio hacen referencia a la conveniencia de sustituir el proceso de certificación por medidas de cooperación multilateral que hagan más efectiva la lucha contra las drogas.<sup>207</sup> Asimismo, en la *National Drug Control Strategy* de 1999<sup>208</sup> se resalta el carácter internacional del narcotráfico y la necesidad de crear un consenso multilateral con los gobiernos extranjeros para atacar conjuntamente el problema. Se hace entonces referencia a los acuerdos bilaterales, regionales y mundiales; las investigaciones conjuntas, la intercepción de drogas; el control de precursores químicos; las iniciativas contra el lavado de dinero, la sustitución y erradicación de cultivos de drogas, el fortalecimiento de las instituciones públicas y la ayuda exterior, entre otros temas. Hasta el general McCaffrey ha señalado que preferiría una evaluación hemisférica de los esfuerzos antidrogas mediante un mecanismo multilateral como la OEA.<sup>209</sup> Pero a pesar de todas estas recomendaciones, el establecimiento de una instancia multilateral de control de drogas parece todavía estar muy lejos.

La creación del MEM estaría auspiciada por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA. La idea principal es que el narcotráfico debe verse como un problema de responsabilidad compartida, por lo que se necesita un procedimiento de evaluación al cual se sometan tanto países productores como consumidores. Asimismo, se vislumbra la creación de programas y fondos para mejorar las instituciones nacionales de procuración de justicia. Sin embargo, a principios

---

<sup>207</sup> Por ejemplo, las enmiendas a la S. J. Res. 19, sección b) '*Sense of Congress on Cooperation on Drugs by Countries in the Western Hemisphere*', *op. cit.*, p. 5.

<sup>208</sup> *NDCS 1999, op. cit.*, pp. IV.38-IV-39.

<sup>209</sup> "Analyst: Mexico will never be ...", *The News (Mexico), op. cit.*

del año 2001 se dio a conocer un informe de la OEA en el que se daba cuenta de lo que sería el MEM, y se consideraba un mecanismo poco eficaz en términos del combate al narcotráfico. En primer lugar, en el informe no se incluye una lista de países que no cooperan en la lucha contra las drogas y tampoco se establecen sanciones. El documento simplemente ofrece recomendaciones como “fomentar el intercambio de información y experiencias” e “intensificar la realización de investigaciones epidemiológicas uniformes”.<sup>210</sup>

Si tomamos todos los elementos anteriores en cuenta, podemos concluir que Estados Unidos difícilmente aceptaría sustituir la certificación por algún otro tipo de evaluación multilateral. En primer lugar porque, hasta el momento, no ha surgido el apoyo suficiente para crear una entidad multilateral con los recursos económicos y humanos necesarios para evaluar la cooperación de los diferentes países en la lucha contra el narcotráfico. Además, el MEM acabaría con todas las ventajas de política interna y externa mencionadas en el presente estudio. Peor aún, como miembro de una organización multilateral, la eficacia y resultados del combate a las drogas en Estados Unidos estarían sujetos a la evaluación de otros países, un riesgo que el vecino del Norte difícilmente estaría dispuesto a aceptar.

---

<sup>210</sup> “Mecanismo de Evaluación Multilateral. Información General”, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas – Organización de Estados Americanos, 2001,

## CONCLUSIONES

De los capítulos anteriores se pueden derivar las siguientes reflexiones. Estados Unidos ha intentado durante varias décadas resolver el problema del consumo de drogas en su país principalmente por medio de la reducción de la oferta de narcóticos que ingresa a su territorio. Desde 1986, con el diseño del sistema de certificación, el gobierno norteamericano ha logrado presionar a varios países para que se comprometan a enfrentar lo que ellos han denominado “el problema de las drogas”. Si un país no coopera en los términos propuestos por Estados Unidos, puede ser sometido a diferentes tipos de sanciones. No obstante, además de ser una fuente de conflicto con muchos de sus socios comerciales, la certificación no ha logrado reducir el consumo de drogas entre los estadounidenses ni disminuir la cantidad de sustancias psicotrópicas que se cultivan en diversos lugares del mundo y se exportan ilegalmente a Estados Unidos. Las sanciones que podrían imponerse a los países descertificados generalmente no se hacen efectivas porque, o se suman a una serie de “castigos” existentes, o simplemente no se considera conveniente aplicarlas. De tal suerte, si consideramos las razones que el gobierno de Estados Unidos aduce para poner en práctica un sistema como el de la certificación, no podemos sino concluir que nos encontramos frente a un “teatro de máscaras” totalmente incapaz de alcanzar las metas propuestas.

La práctica de la certificación tiene entonces que explicarse en otros términos. Efectivamente, por un lado se obtienen beneficios en el ámbito interno, tales como la concesión al Congreso norteamericano de influir en mayor medida sobre las decisiones del presidente en materia de control de drogas o la ventaja de evitar medidas policiacas más severas dentro de Estados Unidos que podrían implicar un aumento en las violaciones a las garantías y los derechos individuales. Esto es, la estrategia de encontrar una solución más allá de su territorio ha permitido a Estados Unidos transferir costos y responsabilidades a las naciones donde se cultivan las sustancias prohibidas que son tan solicitadas por los usuarios norteamericanos. Asimismo, con este sistema se logran satisfacer las demandas del calendario electoral y de la opinión pública, que exigen al gobierno enfrentar lo que se considera “la mayor amenaza después de la caída del comunismo”. Finalmente, con la certificación se intenta dar cauce a los numerosos requerimientos de agencias gubernamentales que insisten en que la política de control de estupefacientes se oriente al exterior, de suerte que les sea posible permanecer dentro del presupuesto nacional.

Se advierte también que la certificación es útil para la relación de Estados Unidos con diferentes países del mundo, puesto que constituye un instrumento de negociación diplomática que permite al gobierno de Washington influir sobre diversos asuntos de su interés, relacionados o no con las drogas, y en países donde su influencia no es expedita (por ejemplo Siria, Paquistán o Laos). Desde luego, la influencia mayor se ejerce sobre países, como México, Colombia, Perú, etc., que tienen una relación importante con Estados Unidos.

---

“¿Terminará Bush la evaluación anual antidrogas?”, *Reforma*, 6 de febrero del 2001, p. 29A.

Estados Unidos ha podido retirar de la lista de países certificables, o incluir en ella, a distintas naciones, con absoluta discrecionalidad, manteniendo al mismo tiempo la amenaza latente de descertificar a cualquier gobierno en el momento en que parezca convenir a sus intereses. En medio de la arbitrariedad, es posible establecer un patrón de conducta. La descertificación únicamente ocurre cuando 1) el país castigado tiene malas o limitadas relaciones con Estados Unidos y la descertificación se suma a otro tipo de sanciones, o 2) cuando se pretende castigar a un gobierno o a una figura política importante en un país con el que Estados Unidos no mantiene relaciones que resulten más importantes que las drogas. De mayor interés resultan los países que, como México, se certifican año con año independientemente de su pobre desempeño, o bien se certifican por razones de interés nacional. Finalmente, no es posible establecer razones comunes para certificar invariablemente a países tan distintos como Hong Kong, Brasil, India, Marruecos o las Bahamas.

México ha estado sujeto a diferentes tipos de presiones estadounidenses para que se tomen medidas más estrictas en contra de la producción y el tráfico de drogas. A pesar de que tales medidas se han adoptado, México sigue siendo, por razones geográficas, una de las puertas de entrada más importantes al mercado estadounidense de drogas. Esta condición posiblemente se ha agravado con las diversas políticas de liberalización arancelaria y la entrada en vigor del TLC a partir de 1994. Sin embargo, aunque el asunto de los narcóticos ha sido un elemento de intensa fricción en la relación bilateral a pesar de los numerosos acuerdos de cooperación con el vecino del Norte, en las condiciones actuales, la posibilidad de que México sea descertificado es nula por la intensa gama de intereses que hay entre los dos países, entre los que se incluye hoy la decisión de apoyar

al nuevo gobierno de Fox. Esta situación convierte a la certificación en una amenaza muy poco creíble para el gobierno mexicano. Han sido muchos los años en los que miembros del Congreso estadounidense protestan por la certificación del presidente a las acciones de México contra el narcotráfico, pero su comportamiento responde principalmente a demandas de carácter interno.

Aún así, México y otros países del mundo combaten el tráfico de drogas por razones de política interna, como la necesidad de preservar el estado de derecho, evitar la corrupción de la policía y el ejército, proteger a los ciudadanos, etc. Pero más importante, a pesar de contar con “aprobación garantizada” en términos de la certificación, México se ha lanzado a la cruzada antinarcóticos para contener las medidas extraterritoriales de la política antidrogas de Estados Unidos. Con ello, ha buscado también enfrentar a los dos factores que están más allá de su control: la opinión pública en Estados Unidos y la corrupción en México que, sumados, generan un ambiente de incertidumbre, que el gobierno mexicano intenta mejorar desplegando una intensa campaña contra el tráfico de drogas.



(Página anterior) Traje *Aragoto*: Soga no Goro in *Yanone*. Ilustración del libro de Ruth M. Shaver, *Kabuki Costume*, Tokio, Charles E. Tuttle Company, 1966.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andreas, Peter R., Eva C. Bertram, *et al.*, "Dead-End Drug Wars", *Foreign Policy*, núm. 85, 1991-1992, pp. 106-128.
- Andreas, Peter, "U. S. – Mexico: Open Markets, Closed Border", *Foreign Policy*, [ProQuest], núm. 103, verano de 1996, pp. 51-69.
- Bagley, Bruce Michael, "The New Hundred Years War? US National Security and the War on Drugs in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, núm. 1, primavera de 1988, pp. 161-182.
- y Juan Gabriel Tokatlián, "Droga y dogma: la diplomacia de la droga en Estados Unidos y América latina en la década de los ochenta", *Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política*, núm. 19, enero – junio de 1991, pp. 235-255.
- , "Mitos de la militarización: los militares estadounidenses y la guerra contra las drogas", en *Foro Internacional*, vol. 32, núm. 1, julio – septiembre de 1991, pp. 10 – 46.
- Barajas, María del Rosario, "La certificación estadounidense a las acciones internacionales contra el narcotráfico. Un proceso contradictorio y de dudosos resultados", Lorenzo Meyer (ed.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 85-108.
- Beers, Andy, "On-the-record briefing on the release of the 1997 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)", U. S. Department of State, Washington, D. C., [http://www.state.gov/www/policy\\_remarks/1998/980226\\_beers\\_narcotics.html](http://www.state.gov/www/policy_remarks/1998/980226_beers_narcotics.html), 26 de febrero de 1998.
- Bertram, Eva y Kenneth Sharpe, "The Unwinnable Drug War. What Clausewitz Would Tell Us", *World Policy Journal*, vol. 13, invierno de 1996, pp. 41-51.
- Bertram, Eva, Morris Blachman *et al.*, *Drug War Politics. The Price of Denial*, Berkeley, University of California Press, 1996.
- Castañeda, Jorge G., "Decertifying Certification", *Newsweek International*, 15 de marzo de 1999, p. 2.
- Chabat, Jorge, "El narcotráfico en la relación México-Estados Unidos: lo que se ve es lo que hay", *Estados Unidos: Informe Trimestral*, otoño de 1993, pp. 5-14.
- , "El narcotráfico en la relación México – Estados Unidos: el conflicto fuera de control", *Albores*, julio – agosto de 1997, pp. 6-7.
- , "La guerra imposible", *Letras Libres*, año II, núm. 15, marzo del 2000, pp. 56-58.
- Chepesiuk, Ron, *Hard Target. The United States War against International Drug Trafficking, 1982 – 1997*, Carolina del Norte, McFarland & Company, 1999.
- Cordera, Rolando, "México – Estados Unidos después de la certificación". Conversación con Rosario Green *et al.*, [Video Cassette], México, Nexos, TV Azteca, 1997.
- , *Crónicas de la adversidad*, México, Cal y Arena, 1999.

- Craig, Richard B., "La Campaña Permanente, Mexico's Anti-Drug Campaign", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 20, núm. 2, mayo de 1978, pp. 107-131.
- , "Operation Condor: Mexico's Anti-Drug Campaign Enters a New Era", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 22, núm. 3, agosto de 1980, pp. 345-363.
- , "Operación Intercepción: una política de presión internacional", *Foro Internacional*, vol. XXII, núm. 2, octubre – diciembre de 1981, pp. 203-230.
- , "Illicit Drug Traffic and U. S. – Latin American Relations", *Washington Quarterly*, vol. VIII, 1985, pp. 105-124.
- , "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales", Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, Comisión sobre el futuro de las relaciones México – Estados Unidos / Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 97-121.
- Crespo, José Antonio, "Las "bondades" de la certificación", *Nexos*, núm. 232, abril de 1997, pp. 20-22.
- de Buen, Néstor, "Certificaciones y condenas ejecutivas", *La Jornada*, <http://www.jornada.unam.mx>, 2 de marzo de 1997, p. 17.
- de los Ríos, Patricia, "México – Estados Unidos: el ritual de la certificación", *Reforma, Enfoque*, 3 de marzo del 2000, pp. 8-9.
- del Villar, Samuel I., "El mercado ilegal de narcóticos en México y Estados Unidos: el fracaso de una política y una alternativa", Riordan Roett (comp.), *México y Estados Unidos, el manejo de la relación*, trad. M. B. S. C., México, Siglo XXI, 1989, pp. 252-276.
- , "De la narcocertificación y la corrupción a la efectividad y la dignidad", Gerardo M. Bueno y Lorenzo Meyer (comps.), *México - Estados Unidos, 1987*, México, El Colegio de México, 1989, pp. 139-174.
- Doherty, Carroll J., "Controversial Legacy", *Congressional Quarterly*, [ProQuest], vol. 55, 15 de marzo de 1997, p. 597.
- , "Senate Declines to Confront Clinton over Mexico's Role in Drug War", *Congressional Quarterly*, [ProQuest], vol. 55, 22 de marzo de 1997, pp. 715-714.
- , "From Ancient Greece to South Africa ... Sanctions Have a Spotty Record", *Congressional Quarterly*, [ProQuest], vol. 55, núm. 33, 13 de septiembre de 1997, pp. 2116-2117.
- , "A Sample of Sanctions, From Travel to Tuna", *Congressional Quarterly*, [ProQuest], vol. 55, núm. 33, 13 de septiembre de 1998, pp. 2113 - 2120.
- Falco, Mathea, *The Making of a Drug-Free America. Programs that Work*, Nueva York, Times Books, 1992.
- , "Passing Grades. Branding Nations Won't Resolve the U. S. Drug Problem", *Foreign Affairs*, [ProQuest], vol. 74, núm. 5, septiembre - octubre de 1995, pp. 15-20.
- , "U. S. Drug Policy: Addicted to Failure", *Foreign Policy*, núm. 102, primavera de 1996, pp. 120-133.

- , "America's Drug Problem and Its Policy of Denial", *Current History*, vol. 97, núm. 618, abril de 1998, pp. 145-149.
- Fuentes, Víctor, "Más allá del drama: *Traffic*", *Reforma*, <http://www.reforma.com>, 9 de marzo del 2001, s. p.
- Galen Carpenter, Ted, "The Unintended Consequences of Afghanistan", *World Policy Journal*, [ProQuest], vol. 11, primavera de 1994, pp. 76 – 87.
- Gamarra, Eduardo A., "Fighting Drugs in Bolivia: United States and Bolivian Perceptions at Odds", Madeline Barbara Léons y Harry Sanabria (eds.), *Coca, Cocaine, and the Bolivian Reality*, Nueva York, State University of New York Press, 1997, pp. 243 – 252.
- García Ramírez, Sergio, *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, México, Porrúa, 1989.
- Gil Villegas, Francisco, "El problema del narcotráfico en las relaciones México - Estados Unidos: realismo e interdependencia", en Ana Josefina Alvarez Gómez (comp.), *Tráfico y consumo de drogas. Una visión alternativa*, México, UNAM, 1991, pp. 193-206.
- González, Guadalupe y Marta Tienda (coords.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, Comisión sobre el futuro de las relaciones México – Estados Unidos / Fondo de Cultura Económica, 1989.
- , "Elementos condicionantes de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico. Interdependencia y asimetría", Soledad Loaeza (coord.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 395-429.
- , "Régimen internacional y políticas nacionales de control de drogas: un análisis comparado de México y Colombia", Arturo Borja *et al.*, (coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, México, CIDE, 1996, pp. 333-378.
- González Gutiérrez, Carlos, "México en el congreso estadounidense: coaliciones y alineamientos (1981 – 1986)", tesis de licenciatura en relaciones internacionales, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1987.
- Hartnett, Stephen, sobre Jimmie L. Reeves y Richard Campbell, *Cracked Coverage: Television News, the Anti-Cocaine Crusade, and the Reagan Legacy*, reseña, *Journal of Communication*, [ProQuest], vol. 45, otoño de 1995, pp. 161-169.
- Jentleson, Bruce W. y Thomas G. Paterson (eds.), *Encyclopedia of U. S. Foreign Relations*, vol. 2, Nueva York, Oxford University Press, 1997.
- Joyce, Elizabeth, "New Drugs, New Responses: Lessons from Europe", *Current History*, vol. 97, núm. 618, abril de 1998, pp. 183-188.
- y Carlos Malamud (eds.), *Latin America and the Multinational Drug Trade*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1998.
- , "Packaging Drugs: Certification and the Acquisition of Leverage", en Victor Bulmer Thomas and James Dunkerley (eds.), *The United States and Latin America: The New Agenda*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1999, pp. 207 – 225.
- Keohane, Robert O., "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", en Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 63-75.

- y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.
- Lajous, Roberta, "Demanda", *Reforma*, Infosel S. A. [Disco Compacto 1997], 1 de noviembre de 1997, s. p.
- Meyer, Lorenzo, "Tres Guerras", *Reforma*, Infosel S. A. [Disco Compacto 1997], 27 de febrero de 1997, s. p.
- , "El patriotismo bobo", *Reforma*, Infosel S. A. [Disco Compacto 1997], 27 de marzo de 1997, p. 21A.
- , "El estilo americano de presionar", *Reforma*, Infosel S. A. [Disco Compacto 1998], 28 de mayo de 1998, s. p.
- Moore, Molly, "Latin Drugs Flow North Via Pacific. Traffickers' Ships Hard to Intercept", *Washington Post*, p. A01, 30 de enero de 1997.
- Musto, David F., *The American Disease. Origins of Narcotic Control*, 3a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 1999.
- Norden, Deborah L., sobre Steve Albert, *The Case against the General: Manuel Noriega and the Politics of American Justice*, reseña, *Political Science Quarterly*, [ProQuest], vol. 110, primavera de 1995, pp. 146-147.
- Oppenheimer, Andrés, "¿Terminará Bush la evaluación anual antidrogas?", *Reforma*, 6 de febrero del 2001, p. 29A.
- Pellicer, Olga y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos; las rutas de la cooperación*, México, Instituto Matías Romero / ITAM, 1998.
- Perl, Raphael Francis, "Narcopolítica: la ley norteamericana contra el abuso de las drogas y las relaciones Estados Unidos - México", *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos. Perspectiva latinoamericana*, núm. 20, 2o. semestre de 1986, pp. 239 - 256.
- , "United States Andean Drug Policy: Background and Issues for Decisionmakers", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, [ProQuest], vol. 34, núm. 3, otoño de 1992, pp. 12-35.
- Polo Oteyza, José Antonio, "Narcotráfico y relación bilateral México - Estados Unidos", tesis de licenciatura en relaciones internacionales, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1995.
- Pomper, Miles A., "Members Seek a Diplomatic Way to Register Their Disapproval of Mexico's Anti-Drug Record", *Congressional Quarterly*, <http://www.library.cq.com>, 6 de marzo de 1999, p. 0562.
- Putnam, Robert D., "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, verano de 1988, pp. 427-460.
- Reuter, Peter y David Ronfeldt, "Quest for Integrity: The Mexican-US Drug Issue in the 1980s", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, [ProQuest], vol. 34, otoño de 1992, pp. 89-153.
- Rico, Carlos, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la paradoja del precipicio", Humberto Garza Elizondo (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 59-72.

- Ruíz-Cabañas I., Miguel, "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias", en Peter H. Smith, *El combate a las drogas en América*, trad. J. J. Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 207-220.
- , "Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano – estadounidenses", Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos; las rutas de la cooperación*, México / Instituto Matías Romero, ITAM, 1998, pp. 101-134.
- Ruiz-Paniagua, Rosalva, "Las sanciones como instrumento de política exterior en temas de seguridad nacional, narcotráfico y libertad religiosa: el caso de Estados Unidos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, febrero del 2000, pp. 174-202.
- Sammon, Richard, "McConnell: Get Tough on Myanmar", *Congressional Quarterly*, [ProQuest], vol. 53, 16 de septiembre de 1995, p. 2823.
- Sanz Lapiedra, Mariana, "El papel de los medios de comunicación en la relación bilateral México - Estados Unidos: el caso de la certificación", tesis de licenciatura en relaciones internacionales, México, ITAM, 1999.
- Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América*, trad. J. J. Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- , *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 1996.
- St Goar, Jinny, "Poppy diplomacy. An American overture is an anti-drug project in a province with little opium", *Far Eastern Economic Review*, [ProQuest], vol. 148, 24 de mayo de 1990, pp. 40-41.
- Stares, Paul B., *Global Habit. The Drug Problem in a Borderless World*, Washington, Brookings Institution, 1996.
- Storrs, Larry, "Mexican Drug Certification Issues: U. S. Congressional Action, 1986 – 1998", *CRS Report for Congress 98-174 F. Received through the CRS Web*, <http://www.pennyhill.com/drugabus.html>, 1998.
- Toro, María Celia, "La política norteamericana contra las drogas", en Raúl Benítez Manaut *et al.* (coords.), *Viejos desafíos, nuevas perspectivas. México, Estados Unidos y América latina*, México, UNAM, 1988, pp. 197-210.
- , "El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?", Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 231-255.
- , "Drug Trade", Michael S. Werner, *Encyclopedia of Mexico*, vol. 1, Chicago, Fitzroy Dearborn, 1997, pp. 417-420.
- , "Estrategias mexicanas de negociación: el caso del narcotráfico", Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 323-337.
- , "La internacionalización de la policía: la DEA en México", Fernando Serrano (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 461 – 478.
- , "The Political Repercussions of Drug Trafficking in Mexico", Elizabeth Joyce y Carlos Malamud (eds.), *Latin America and the Multinational Drug Trade*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1998, pp. 133 - 145.

- Towell, Pat, "Failed Coup against Noriega Stirs Hill Frustrations", *Congressional Quarterly*, [ProQuest], vol. 47, 7 de octubre de 1989, p. 2660.
- Tullis, LaMond, *Unintended Consequences. Illegal Drugs and Drug Policies in Nine Countries*, Londres, Lynne Rienner, 1995.
- Vélez Quero, Silvia E., "Unilateralidad o cooperación, falsas alternativas en la agenda encubierta de la política antinarcóticos de Estados Unidos", *mimeo*, 2000.
- Valverde Loya, Miguel Angel, "México – Estados Unidos ¿Adiós a la certificación?", *Reforma, Enfoque*, 3 de marzo del 2000, pp. 4-7.
- Vargas, Hugo, "Placeres y prohibiciones", *Letras Libres*, año II, núm. 15, marzo del 2000, pp. 22-24.
- Wainer, Andrew, "Mexico - US Drug Certification Tango Goes On", *The News (Mexico)*, <http://www.elibrary.com>, 2 de febrero de 1999.
- Welch, Joseph N., *The Constitution*, Boston, The Riverside Press Cambridge, 1956.
- Zonis, Marvin y Salman Farmanfarmaian, "All in the Timing. Renewing U. S. - Iran Relations", *World Policy Journal*, [ProQuest], vol. 16, núm. 4, diciembre de 1999, pp. 33-48.

#### **Documentos varios**

- "Anti-Drug Abuse Act of 1986", Public Law 99-570, H. R. 5484, S. 1903, 99<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, <http://thomas.loc.gov/>, 27 de octubre de 1986.
- Carta de la OEA, - Bogotá, 1948*, II Conferencia Interamericana Extraordinaria, Río de Janeiro, Organización de los Estados Americanos, 1965.
- Congressional Quarterly Almanac*, vol. 42, 99<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 1986, Washington, Congressional Quarterly Inc., 1987.
- General Accounting Office, *U. S. Counternarcotics efforts in Colombia Face Continuing Challenges*, Washington, GAO, febrero de 1998.
- Guía Mundial – Almanaque Mundial 2001*, Brasil, Cinco Cultural, S. A., 2001.
- Informe de una fuerza de trabajo independiente, *Reflexiones sobre el control internacional de las drogas, Nuevas directivas para la política norteamericana*, trad. M. Utrilla de Neira, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Observatoire Géopolitique des Drogues, *La Géopolitique Mondiale des Drogues 1998/1999. Rapport Annuel*, París, <http://www.ogd.org>, abril del 2000.
- Observatoire Géopolitique des Drogues, *La Géopolitique Mondiale des Drogues 1995/1996. Rapport Annuel*, París, <http://www.ogd.org>, 1997.
- Office of National Drug Control Policy, *National Drug Control Strategy 1999*, Washington, <http://www.whitehousedrugpolicy.gov>, 1999.
- Office of National Drug Control Policy, *Data Snapshot: Drug Abuse in America*, Washington, <http://www.whitehousedrugpolicy.gov>, 2000.

*Tratados y acuerdos internacionales suscritos por México en materia de narcotráfico*, México, Procuraduría General de la República, 1994.

United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, Bureau of International Narcotics Matters, años 1987, 1989 - 1994.

United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, años 1995 - 2000 (últimos 4 años a disposición en el sitio de Internet [http://www.state.gov/www/global/narcotics\\_law/narcotics.html](http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/narcotics.html)).

### **Periódicos y artículos de revistas**

**La Jornada  
Reforma  
El Financiero**

**Los Angeles Times  
The Washington Post  
The Wall Street Journal**

**New York Times  
High Times**

### **The Economist**

"Smokescreen", *The Economist*, vol. 314, 13 de enero de 1990, p. 28.

"Prisoner No. 41586", *The Economist*, vol. 314, 13 de enero de 1990, p. 28.

"The muzziest of wars", *The Economist*, vol. 315, 5 de mayo de 1990, p. 15-16.

"Colombia. Action man", *The Economist*, vol. 341, 23 de noviembre de 1996, pp. 48-49.

"Drugs in the Americas. Time for retreat?", *The Economist*, vol. 342, 8 de marzo de 1997, pp. 44-47.

"Drugs, Latin America and the United States", *The Economist*, vol. 346, 7 de febrero de 1998, pp. 35-36.

"Guerrillas, drugs, votes and Clinton", *The Economist*, vol. 346, 7 de marzo de 1998, p. 34.

"Those not very nice people in Afghanistan", *The Economist*, vol. 347, 25 de abril de 1998, p. 41.

"Iran. Ally against drugs", *The Economist*, vol. 348, 4 de julio de 1998, p. 41.

"Uncle Sam's war on drugs", *The Economist*, vol. 350, 20 de febrero de 1999, pp. 33-34.

"Certifiable", *The Economist*, vol. 315, 6 de marzo de 1999, p. 36.

"Drugs shock", *The Economist*, vol. 354, 4 de marzo del 2000, pp. 38-39.

"The Andean coca wars", *The Economist*, vol. 354, 4 de marzo del 2000, pp. 23-25.

"Nigeria falls apart again", *The Economist*, vol. 354, 4 de marzo del 2000, p. 20.

## **Sitios en Internet**

<b>Amazon.com</b>	<b><a href="http://www.amazon.com">http://www.amazon.com</a></b>
<b>Drug Enforcement Administration</b>	<b><a href="http://www.usdoj.gov/dea">http://www.usdoj.gov/dea</a></b>
<b>Drug Library</b>	<b><a href="http://www.druglibrary.org">http://www.druglibrary.org</a></b>
<b>Electric Library</b>	<b><a href="http://www.elibrary.com">http://www.elibrary.com</a></b>
<b>Federation of American Scientists</b>	<b><a href="http://www.fas.org">http://www.fas.org</a></b>
<b>Observatoire Géopolitique des Drogues</b>	<b><a href="http://www.ogd.org">http://www.ogd.org</a></b>
<b>OEA – CICAD</b>	<b><a href="http://www.cicad.oas.org">http://www.cicad.oas.org</a></b>
<b>Office of National Drug Control Policy</b>	<b><a href="http://www.whitehousedrugpolicy.gov">http://www.whitehousedrugpolicy.gov</a></b>
<b>Marihuana.com</b>	<b><a href="http://www.marihuana.com">http://www.marihuana.com</a></b>
<b>National Archives and Records</b>	<b><a href="http://www.nara.gov">http://www.nara.gov</a></b>
<b>National Center for Public Policy Research</b>	<b><a href="http://www.nationalcenter.org">http://www.nationalcenter.org</a></b>
<b>Traffic (2000)</b>	<b><a href="http://www.trafficthemovie.com/">http://www.trafficthemovie.com/</a></b>
<b>The Internet Movie Database</b>	<b><a href="http://us.imdb.com/">http://us.imdb.com/</a></b>
<b>U. S. Congress on the Internet</b>	<b><a href="http://thomas.loc.gov/">http://thomas.loc.gov/</a></b>
<b>U. S. General Accounting Office</b>	<b><a href="http://www.gao.gov">http://www.gao.gov</a></b>
<b>U. S. Government Printing Office</b>	<b><a href="http://www.access.gpo.gov">http://www.access.gpo.gov</a></b>
<b>U. S. House of Representatives</b>	<b><a href="http://www.house.gov">http://www.house.gov</a></b>
<b>U. N. International Drug Control Programme</b>	<b><a href="http://www.undcp.org">http://www.undcp.org</a></b>
<b>U. N. Office for Drug Control and Crime Prevention</b>	<b><a href="http://www.odccp.org">http://www.odccp.org</a></b>
<b>U. S. Secretary of State</b>	<b><a href="http://www.secretary.state.gov">http://www.secretary.state.gov</a></b>
<b>U. S. Senate</b>	<b><a href="http://www.senate.gov">http://www.senate.gov</a></b>

## ANEXO I

### Anti-Drug Abuse Act of 1986\*

H.R.5484

Public Law: 99-570 (10/27/86)

*A bill to strengthen Federal efforts to encourage foreign cooperation in eradicating illicit drug crops and in halting international drug traffic, to improve enforcement of Federal drug laws and enhance interdiction of illicit drug shipments, to provide strong Federal leadership in establishing effective drug abuse prevention and education programs, to expand Federal support for drug abuse treatment and rehabilitation efforts, and for other purposes.*

**Title I: Anti-Drug Enforcement - Subtitle A: Narcotics Penalties and Enforcement Act of 1986 - Narcotics Penalties and Enforcement Act of 1986 - Amends the Controlled Substances Act to modify the threshold quantities and kinds of controlled substances which trigger revised enhanced penalties.**

Grants Federal courts limited authority to impose a sentence below a statutory minimum.

**Subtitle B: Drug Possession Penalty Act of 1986 - Drug Possession Penalty Act of 1986 - Establishes criminal penalties for simple possession of a controlled substance.**

**Subtitle C: Juvenile Drug Trafficking Act of 1986 - Juvenile Drug Trafficking Act of 1986 - Establishes increased criminal penalties for employing persons under 18 years of age in drug operations.**

Establishes increased criminal penalties for the manufacture or distribution of a controlled substance in or near an elementary school, vocational school, secondary school, or college. (Current law establishes such enhanced penalties only for the distribution of a controlled substance in or near an elementary or secondary school.)

**Subtitle D: Assets Forfeiture Amendments Act of 1986 - Department of Justice Assets Forfeiture Fund Amendments Act of 1986 - Permits the use of funds in the Department of Justice Assets Forfeiture Fund for certain necessary program-related expenses and for equipping vessels, vehicles, and aircraft for official use by certain Government agencies.**

**Subtitle E: Controlled Substance Analogue Enforcement Act of 1986 - Controlled Substance Analogue Enforcement Act of 1986 - Amends the Controlled Substances Act to provide that controlled substance analogues shall be treated as a schedule I substance.**

**Subtitle F: Continuing Drug Enterprise Act of 1986 - Continuing Drug Enterprises Act of 1986 - Amends the Controlled Substances Act to increase the criminal penalties for continuing criminal enterprise activities.**

**Subtitle G: Controlled Substances Import and Export Act Penalties Enhancement Act of 1986 - Controlled Substances Import and Export Act Penalties Enhancement Act of 1986 - Amends the Controlled Substances Import and Export Act to modify the quantity and kinds of controlled substances which trigger revised enhanced penalties.**

**Subtitle H: Money Laundering Control Act of 1986 - Money Laundering Control Act of 1986 - Amends the Federal criminal code to establish money laundering as a Federal offense. Establishes criminal and civil penalties for such violations.**

---

\* Resumen preparado por el sitio en Internet "Thomas, Legislative Information on the Internet", <http://thomas.loc.gov/>

Establishes forfeiture procedures for the offense of money laundering. Makes certain changes regarding recordkeeping and reporting requirements and the disclosure of information by financial institutions.

**Subtitle I: Armed Career Criminals - Career Criminals Amendment Act of 1986** - Amends the Federal criminal code to provide increased criminal penalties for any person who transports firearms or ammunition in interstate or foreign commerce if such person has multiple convictions for serious drug offenses and/or violent felonies. (Current law provides increased penalties where such person had multiple convictions for robbery and burglary.)

**Subtitle J: Authorization of Appropriations for Drug Law Enforcement** - Authorizes additional appropriations for FY 1987 for the Department of Justice for drug law enforcement activities.

**Subtitle K: State and Local Narcotics Control Assistance - State and Local Law Enforcement Assistance Act of 1986** - Amends the Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968 to authorize the Director of the Federal Bureau of Investigation (FBI) to make grants to State and local law enforcement agencies for narcotics assistance.

**Subtitle L: Study on the Use of Existing Federal Buildings as Prisons** - Requires the Secretary of Defense to provide the Attorney General with a list identifying Federal buildings under the jurisdiction of the Department of Defense which could be used as detention facilities.

**Subtitle M: Narcotics Traffickers Deportation Act** - Amends the Immigration and Nationality Act to provide for the exclusion or deportation of any alien for violating any law or regulation relating to a controlled substance.

**Subtitle N: Freedom of Information Act - Freedom of Information Reform Act of 1986** - Amends the Freedom of Information Act with respect to access to law enforcement information and fees.

**Subtitle O: Prohibition on the Interstate Sale and Transportation of Drug Paraphernalia - Mail Order Drug Paraphernalia Control Act** - Makes it a Federal criminal offense for any person to: (1) use the U.S. Postal Service or any private parcel service as part of a scheme to sell drug paraphernalia; (2) offer for sale and transportation in interstate or foreign commerce drug paraphernalia; or (3) import or export drug paraphernalia.

**Subtitle P: Manufacturing Operations** - Amends the Controlled Substances Act to make it illegal to knowingly open, maintain, manage, or control a place for manufacturing, distributing, or using controlled substance.

**Subtitle Q: Controlled Substances Technical Amendments - Drug and Alcohol Dependent Offenders Treatment Act of 1986** - Grants the Director of the Administrative Office of the United States Court authority to contract with public and private agencies for the detection and treatment of alcohol-dependent and drug-dependent offenders.

Amends the Contract Services for Drug Dependent Federal Offenders Authorization Act to authorize appropriations for contracts for the supervision of released drug offenders.

Makes technical changes to the Tariff Act of 1930, the Controlled Substance Act, and the Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act of 1970.

**Subtitle R: Precursor and Essential Chemical Review** - Directs the Attorney General to study and recommend methods to control the diversion of legitimate precursor and essential chemicals to the production of illegal drugs. Requires the Attorney General to report all findings to the Congress.

**Subtitle S: White House Conference for a Drug Free America - White House Conference for a Drug Free America** - Establishes the White House Conference for a Drug Free America.

**Subtitle T: Common Carrier Operation Under the Influence of Alcohol and Drugs** - Amends the Federal criminal code to provide criminal penalties for operating a common carrier under the influence of alcohol or drugs.

**Subtitle U: Federal Drug Law Enforcement Agent Protection Act of 1986** - Federal Drug Law Enforcement Agent Protection Act of 1986 - Allows the Attorney General to pay for information concerning the killing or kidnapping of a Federal drug law enforcement agent.

**Subtitle V: Death Penalty for Certain Offenses** - Amends the Controlled Substances Act to establish procedures for the imposition of the death penalty for certain continuing criminal enterprise drug offenses.

**Title II: International Narcotics Control** - International Narcotics Control Act of 1986 - Amends the Foreign Assistance Act of 1961 to increase the FY 1987 authorization for assistance for international narcotics control.

Provides that any aircraft made available to foreign countries for narcotics-related purposes shall be provided only on a lease or loan basis. Requires the Secretary of State to maintain detailed records on the use of such aircraft.

Earmarks a specified amount of the FY 1987 international narcotics control assistance for pilot and aircraft maintenance training for narcotics control activities.

Imposes certain restrictions on the provision of U.S. assistance to illicit drug producing countries and drug-transit countries.

Earmarks a specified amount of the FY 1987 international narcotics control assistance for research, development, and testing of safe and effective herbicides for use in the aerial eradication of coca.

Requires the Comptroller General to investigate and report to the Congress on the effectiveness of the international narcotics control assistance program.

Requires the President's annual report to the Congress on the international strategy to prevent cultivation and trafficking in narcotics to include a discussion of the extent to which each source country has cooperated with U.S. narcotics control efforts through the extradition or prosecution of drug traffickers and a description of the state of negotiations on updated extradition treaties.

Amends the Foreign Assistance Act of 1961 to prohibit participation by any U.S. officer or employee in direct narcotics arrests in foreign countries. Provides exceptions to such prohibition.

Commends the decision of the Secretary of State to issue diplomatic passports to officials and employees of the Drug Enforcement Administration. Requires the Secretary to report to the Congress before changing such policy.

Requires the executive branch to establish expeditiously the information sharing system that will list all drug arrests of foreign nationals in the United States as required by the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1986 and 1987. Requires the executive branch to report to the Congress when the system is established.

Amends the International Security and Development Cooperation Act of 1985 to place conditions on assistance for Bolivia.

Requires the President to transmit biannual reports to the Congress on major illicit drug producing countries and major drug-transit countries. Requires restrictions on U.S. assistance to such countries.

Earmarks a specified amount of the FY 1987 administration of justice program authorization to be used to provide Colombia (and other countries in the region) assistance to protect officials who are targets of narcoterrorism attacks.

Expresses the sense of the Congress that a reward should be established for information leading to the arrest or conviction of Jorge Luis Ochoa Vasquez.

Urges the Secretary of State to increase efforts to negotiate with relevant countries to facilitate the interdiction of vessels suspected of carrying illicit narcotics. Directs the President to take appropriate actions against countries which refuse to negotiate. Requires the Secretary to submit semiannual reports to the Congress identifying such countries.

Requires the President to direct that an updated threat assessment of narcotics trafficking from Africa be prepared.

Requires the Secretary of the Treasury to promote the development and implementation of a drug eradication program through multinational development bank assistance.

Urges the President to explore the possibility of engaging security-oriented organizations (such as the North Atlantic Treaty Organization) in cooperative drug programs.

Declares congressional support for the United Nations General Assembly decision to convene an International Conference on Drug Abuse and Illicit Trafficking.

Calls for the conduct of a study of the effectiveness of the United Nations drug-related declarations, conventions, and entities. Requires the President to report any recommendations which result from such study to the Congress.

Urges the United Nations Commission on Narcotic Drugs to complete work on a new draft convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances.

Urges the President to direct the Secretary of State to enter into negotiations with Mexico to create the Mexico-United States Intergovernmental Commission on Narcotics and Psychotropic Drug Abuse and Control.

Urges Pakistan to adopt and implement a comprehensive narcotics control program. Requires the Secretary of State to report to the Congress with respect to the adoption and implementation of such program.

Urges the President to instruct the U.S. Ambassador to the United Nations to request that the problem of illicit drug production in Iran, Afghanistan, and Laos be raised at the International Conference on Drug Abuse and Illicit Drug Trafficking.

Increases FY 1987 authorization for drug education programs abroad. Requires the Director of the U.S. Information Agency and the Administrator of the Agency for International Development to include in their annual reports to the Congress a description of the drug education programs carried out by their respective agencies.

Urges the President to take certain actions regarding narcotics control in Mexico.

**Title III: Interdiction - National Drug Interdiction Improvement Act of 1986 - Subtitle A: Department of Defense Drug Interdiction Assistance - Defense Drug Interdiction Assistance Act -** Requires the Secretary of Defense to use specified funds to acquire certain equipment and aircraft for drug interdiction assistance activities of the Department of Defense. Requires the Secretary of Defense to make such aircraft available to the U.S. Customs Service.

Directs the Secretary of Defense and the Secretary of Transportation to provide for the assignment of Coast Guard personnel to naval vessels for law enforcement purposes.

Authorizes appropriations for the installation of 360-degree radar on Coast Guard surveillance aircraft.

Requires the National Drug Enforcement Policy Board to submit a report to specified congressional committees on the manner and extent to which the Department of Defense should be involved narcotics law enforcement activities.

Requires the Secretary of Defense to submit a report to specified congressional committees containing a discussion of: (1) the extent to which students enrolled in schools operated by the Department of Defense are receiving drug and substance abuse education; and (2) the extent to which such education should include peer counseling classes.

Amends the Uniform Code of Military Justice to include driving under the influence of drugs as an offense.

Allows the Department of Defense to provide certain assistance to civilian law enforcement personnel. Provides for congressional approval of such assistance and for review by the General Accounting Office.

Increases by one the number of Marine Corps officers authorized to be on active duty in grades above major general during any period that a Marine Corps officer is serving as Director of the Department of Defense Task Force on Drug Enforcement.

Allows the Secretary of Defense to use authorized funds to acquire equipment for the Civil Air Patrol for drug interdiction surveillance and reporting missions. Requires the Secretary of the Air Force to report to specified congressional committees on the use of such funds.

**Subtitle B: Customs Enforcement - Customs Enforcement Act of 1986 - Part 1: Amendments to the Tariff Act of 1930 -** Amends the Tariff Act of 1930 to establish certain entry and reporting requirements for aircraft, vessels, and vehicles arriving in the United States and the Virgin Islands. Sets forth penalties for violations of such requirements.

Makes aviation smuggling illegal. Establishes civil and criminal penalties for such violations.

Authorizes the issuance of search warrants for places suspected of containing: (1) merchandise brought into the United States unlawfully; (2) property subject to forfeiture under the customs laws; or (3) evidence of customs violations.

Authorizes the seizure and forfeiture of smuggled merchandise.

Provides that compensation for informers shall not exceed 25 percent of the amount recovered. (Current law requires that such compensation equal 25 percent of such recovery.)

Authorizes the Secretary of Transportation to require the production of foreign landing certificates to comply with international obligations.

Permits the Secretary to authorize customs officials to exchange information or documents with foreign customs or law enforcement agencies under certain circumstances.

Allows the Secretary, when authorized by treaty or executive agreement, to station customs officers in foreign countries to examine persons or merchandise prior to their arrival in the United States. Provides that merchandise seized at a foreign station may be transported to the United States for customs proceedings. Permits the stationing of foreign customs officers in the United States (if similar privileges are extended to the United States). Establishes penalties for making fraudulent statements to such foreign officials.

**Part 2: Undercover Customs Operations** - Sets forth certain requirements with regard to undercover investigative operations of the U.S. Customs Service, including: (1) the use of authorized funds; (2) the liquidation of corporate and business entities established or acquired as part of an undercover operation; (3) the deposit of proceeds from such operations; and (4) the conduct of financial audits of each undercover operations.

**Part 3: Customs Service Authorizations and Forfeiture Fund** - Amends the Customs Procedural Reform and Simplification Act of 1978 to authorize FY 1987 appropriations to the Department of the Treasury for the U.S. Customs Service.

Extends the authority of the Customs Forfeiture Fund through FY 1991. Makes such Fund available for: (1) purchases by the Customs Service of evidence of smuggling of controlled substances and violations of the currency and foreign transaction reporting requirements; (2) the equipping for law enforcement functions of any vessel, vehicle, or aircraft available for use by the Customs Service; (3) the reimbursement of private citizens for certain expenses; and (4) publicizing the availability of rewards.

Authorizes appropriations for the Fund.

**Part 4: Miscellaneous Customs Amendments** - Subjects recreational vessels to applicable customs regulations.

Allows any customs officer needing assistance in making an arrest, search, or seizure, to demand such assistance from any person. Subjects any person who refuses such assistance to criminal penalties.

**Part 5: Amendments to the Controlled Substances Import and Export Act** - Amends the Controlled Substances Import and Export Act to make it unlawful for any U.S. citizen on board any aircraft, or any person on board an aircraft owned by a U.S. citizen or registered in the United States, to manufacture or distribute or possess with intent to distribute, a controlled substance.

**Subtitle C: Maritime Drug Law Enforcement Prosecution Improvements Act of 1986** - Maritime Drug Law Enforcement Prosecution Improvements Act of 1986 - Makes it unlawful for any person on board a vessel of the United States, or on board a vessel subject to the jurisdiction of the United States, to manufacture or distribute, or possess with intent to manufacture or distribute, a controlled substance.

**Subtitle D: Coast Guard** - Authorizes additional appropriations for the Coast Guard.

**Subtitle E: United States-Bahamas Drug Interdiction Task Force** - Authorizes the establishment of a United States-Bahamas Drug Interdiction Task Force. Authorizes appropriations for such Task Force and for the construction of a Coast Guard-Bahamas drug interdiction docking facility.

**Subtitle F: Command, Control, Communications, and Intelligence Centers** - Authorizes appropriations to the U.S. Customs Service for the establishment of command, control, communications, and intelligence centers.

**Subtitle G: Transportation Safety** - Amends the Federal Aviation Act of 1958 to allow States to establish criminal penalties for certain activities involving aircraft registration certificates. Requires the operator of an aircraft to make the aircraft's certificate of registration available for inspection by any law enforcement officer.

Establishes criminal penalties for certain violations in connection with: (1) aircraft registration; and (2) the air transportation of controlled substances.

Requires any person having an ownership interest in any aircraft to report any transfer of ownership of such aircraft.

Directs the Secretary of Transportation to conduct a study to determine the relationship between the use of controlled substances and highway safety. Requires the Secretary to report the results of such study to the Congress.

**Subtitle H: Department of Justice Funds for Drug Interdiction Operations in Hawaii** - Authorizes additional appropriations to the Department of Justice for drug interdiction operations in Hawaii.

**Subtitle I: Federal Communications Commission** - Allows the Federal Communications Commission to revoke the license of any person found to have used such license to distribute controlled substances.

**Title IV: Demand Reduction- Subtitle A: Treatment and Rehabilitation** - Alcohol and Drug Abuse Amendments of 1986 - Amends the Public Health Service Act to authorize FY 1987 appropriations for certain alcohol abuse and drug abuse programs.

Designates the Alcohol, Drug Abuse, and Mental Health Administration (ADAMHA) an agency of the Public Health service. Makes the following entities agencies of ADAMHA: (1) the National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism; (2) the National Institute on Drug Abuse; and (3) the National Institute of Mental Health.

Makes various revisions to ADAMHA, including: (1) establishing the Alcohol, Drug Abuse, and Mental Health Advisory Board; (2) establishing advisory councils for ADAMHA agencies; and (3) establishing an Office for Substance Abuse Prevention.

Requires the Secretary of Health and Human Services to: (1) establish an Alcohol and Drug Abuse Information Clearinghouse; and (2) make grants for prevention, treatment, and rehabilitation demonstration projects for high risk youth.

Extends the authorization of appropriations for certain alcohol and drug abuse research projects through FY 1987.

Requires the Director of the National Institute of Mental Health to develop and publish information respecting the causes and means of preventing suicide.

Amends the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act to require the Secretary of Health and Human Services to establish requirements for quality factors for infant formulas.

Requires the Secretary to conduct a study on alkyl nitrites and report the results of such study to specified congressional committees.

Urges the Public Health Service to take certain actions regarding the health consequences of alcohol abuse.

Expresses the sense of the Congress that the entertainment and written media industry should refrain from producing material which glamorizes the use of illegal drugs and alcohol. Urges the categorization of films which promote alcohol abuse and drug use.

Directs the Secretary to establish guidelines for the care and treatment of research animals.

Requires the Secretary to arrange for an alcoholism and alcohol abuse treatment study.

**Subtitle B: Drug-Free Schools and Communities Act of 1986** - Drug-Free Schools and Communities Act of 1986 - **Part 1: Financial Assistance for Drug Abuse Education and Prevention**

**Programs** - Authorizes appropriations for FY 1987 through 1990 for State and local drug abuse education and prevention programs.

**Part 2: State and Local Programs** - Sets forth the kinds of State and local programs for which such grants are to be used.

**Part 3: National Programs** - Authorizes the Secretary to make grants to institutions of higher education or consortia for drug abuse education and prevention programs.

Directs the Secretary of Education to carry out Federal education and prevention activities on drug abuse.

Authorizes various programs for drug abuse education and prevention efforts for Indians and Hawaiian natives.

**Part 4: General Provisions** - Sets forth provisions for program participation of children and teachers from nonprofit private schools.

**Subtitle C: Indians and Alaska Natives - Indian Alcohol and Substance Abuse Prevention and Treatment Act of 1986 - Part I: General Provisions** - Sets forth the purposes of this Act.

**Part II: Coordination of Resources and Programs** - Directs the Secretary of the Interior and the Secretary of Health and Human Services to develop and enter into a Memorandum of Agreement to better coordinate the provision of alcohol and substance abuse treatment and prevention services for Indians and Alaska natives.

Allows the governing body of any Indian tribe to establish a Tribal Action Plan to coordinate available resources and programs in an effort to combat alcohol and drug abuse among its members.

Establishes within the Office of the Assistant Secretary of Indian Affairs an Office of Alcohol and Substance Abuse.

Requires the Secretary of the Interior to publish an alcohol and substance abuse newsletter to report on Indian alcohol and substance abuse projects and programs.

**Part III: Indian Youth Programs** - Requires the Secretary of the Interior and the Secretary of Health and Human Services to review Federal, tribal, State, local, and private programs: (1) providing educational services to Indian children; (2) providing family and social services for Indians; and (3) relating to youth employment, recreation, cultural, and community activities.

Requires the Assistant Secretary of Indian Affairs to develop and implement pilot programs in selected schools funded by the Bureau of Indian Affairs which further the purposes and goals of this Act.

Allows Tribal Action Plans to make provisions for the establishment, funding, licensing, and operation of emergency shelters or half-way houses for Indian youth who are alcohol or substance abusers. Urges States to require its law enforcement officers to place any Indian youth arrested for alcohol or substance abuse in such shelter or half-way house. Authorizes appropriations for FY 1987 through 1989 for the construction, renovation, and operation of such shelters and half-way houses.

Directs the Secretary of the Interior to require the compilation of data relating to the number and types of child abuse and neglect cases seen and the type of assistance provided.

**Part IV: Law Enforcement and Judicial Services** - Requires the Secretary of the Interior and the Secretary of Health and Human Services to review Federal, tribal, State, and local programs providing law enforcement or judicial services for Indian tribes.

Directs the Secretary of the Interior to: (1) provide assistance to the Papago Tribe of Arizona for the investigation and control of illegal narcotics traffic on the Papago Reservation; and (2) establish and implement a program for the eradication of marijuana cultivation within Indian country. Authorizes appropriations.

**Part V: Bureau of Indian Affairs Law Enforcement** - Increases the maximum sentence (from six months to one year) and fine (from \$500 to \$5,000) which a tribal court can impose for any offense.

Directs the Secretary of the Interior to establish a training program in the investigation and prosecution of offenses relating to illegal narcotics and in alcohol and substance abuse prevention and treatment for specified personnel.

Requires the Memorandum of Agreement to include a provision for the development and implementation of a procedure for the emergency medical assessment and treatment of every Indian youth arrested or detained for alcohol or substance abuse offenses.

Directs the Secretary of the Interior to construct or renovate and staff juvenile detention centers. Authorizes appropriations for FY 1987 through 1989.

Requires the Secretary of the Interior to: (1) provide for the development of a Model Indian Juvenile Code; and (2) compile data regarding cases involving Indians where alcohol or substance abuse is determined to be a contributing factor.

**Part VI: Indian Alcohol and Substance Abuse Treatment and Rehabilitation** - Requires the Secretary of the Interior and the Secretary of Health and Human Services to review health service programs for Indians. Sets forth Indian Health Service responsibilities, which includes providing a comprehensive alcohol and substance abuse treatment program.

Requires the Secretary of the Interior to develop and implement a program for acute detoxification and treatment for Indian youth who are alcohol and substance abusers. Authorizes appropriations.

Directs the Secretary of Health and Human Services to make grants to the Navajo tribe to establish a demonstration program in Gallup, New Mexico, to rehabilitate adult Navajo Indians suffering from alcoholism or alcohol abuse. Authorizes appropriations for FY 1988 through 1990.

Requires the Secretary of Health and Human Services to compile data regarding Indian Health Service involvement in cases or incidents which involved alcohol or substance abuse.

**Subtitle D: Miscellaneous Provisions** - Amends the Domestic Volunteer Act of 1973 to authorize a special initiative (including action grants) to increase volunteerism in preventing drug abuse. Authorizes appropriations for FY 1987 through 1989.

Establishes the National Trust for Drug Free Youth.

Directs the Secretary of Labor to collect information on the incidence of drug abuse in the workplace.

**Title V: United States Insular Areas and National Parks - Subtitle A: Programs in United States Insular Areas - United States Insular Areas Drug Abuse Act of 1986** - Requires the President to report annually to the Congress on the efforts of Federal agencies in preventing the illegal entry of controlled substances into the United States.

Authorizes law enforcement officers of the Governments of American Samoa and the Northern Mariana Islands to: (1) execute and serve warrants, subpoenas, and summons issued under the authority of the United States; (2) make arrests without warrants; and (3) make seizures of property to carry out the purposes of this Act, the Controlled Substances Import and Export Act, and other applicable narcotics laws. Authorizes the Attorney General and the Secretary of Health and Human Services to train such law enforcement officers and provide certain law enforcement equipment.

Authorizes the Attorney General and the Secretary of Health and Human Services to provide technical assistance and equipment to the Governments of Guam, Puerto Rico, and the Virgin Islands to enforce applicable drug abuse laws.

Authorizes appropriations to the Governments of Guam, Puerto Rico, and the Virgin Islands for specified purposes.

**Subtitle B: National Park Service Program - National Park Police Drug Enforcement Supplemental Authority Act** - Authorizes additional appropriations for National Park Police for personnel, training, equipment, and facilities.

**Title VI: Federal Employee Substance Abuse Education and Treatment - Federal Employee Substance Abuse Education and Treatment Act of 1986** - Makes the Office of Personnel Management responsible for developing appropriate prevention, treatment, and rehabilitation programs and services for drug and alcohol abuse among Federal employees. Requires OPM to submit annual reports to the Congress regarding such programs.

Requires the Director of OPM to establish a Government-wide drug and alcohol abuse education program.

Requires the head of each executive agency to establish employee alcohol and drug abuse assistance programs. Requires OPM to establish program guidelines.

Directs the Secretary of Health and Human Services to conduct a substance abuse insurance coverage study and report the results of such study to the Congress.

**Title VII: National Antidrug Reorganization and Coordination - National Antidrug Reorganization and Coordination Act - Requires the President to submit recommendations to the Congress for legislation to reorganize the executive branch to more effectively combat drug traffic and abuse.**

**Title VIII: President's Media Commission on Alcohol and Drug Abuse Prevention - President's Media Commission on Alcohol and Drug Abuse Prevention Act - Establishes the President's Media Commission on Alcohol and Drug Abuse Prevention. Requires the Commission to transmit annual reports on its activities to the President and the Congress.**

**Title IX: Denial of Trade Benefits to Uncooperative Major Drug Producing or Drug-Transit Countries - Narcotics Control Trade Act - Denies the products of every major drug producing and drug-transit country most-favored-nation treatment until the President determines that significant progress has been made in remedying those policies.**

**Title X: Ballistic Knife Prohibition - Ballistic Knife Prohibition Act of 1986 - Amends the Federal criminal code to prohibit the possession, manufacture, sale, importation, and mailing of ballistic knives (knives with a detachable blade that are propelled by a spring-operated mechanism).**

**Title XI: Homeless Eligibility Clarification Act - Homeless Eligibility Clarification Act - Subtitle A: Emergency Food for the Homeless - Amends the Food Stamp Act of 1977 to include food served to homeless individuals within the definition of food. Revises the definition of household.**

**Subtitle B: Job Training for the Homeless - Amends the Job Training Partnership Act to make the homeless eligible for job training programs.**

**Subtitle C: Entitlements Eligibility - Directs the Secretary of Health and Human Services to develop a system under which individuals can apply for supplemental security income benefits (SSI) prior to their discharge or release from public institutions.**

Provides that veterans' benefits may not be denied an applicant on the basis that the applicant is homeless.

**Title XII: Commercial Motor Vehicle Safety Act of 1986 - Commercial Motor Vehicle Safety Act of 1986 - Limits the number of driver's licenses any person who operates a commercial vehicle can have at any time to one. Requires operators of commercial vehicles to report out-of-State traffic violations to the license-issuing State and employer.**

Requires an employee who loses the right to operate a motor vehicle to report such loss to the employer. Prohibits an employer from permitting an employee to operate a commercial vehicle during any period where the employee: (1) has a suspended license; or (2) has more than one driver's license.

Directs the Secretary of Transportation to establish minimum Federal standards for operators of commercial vehicles.

Requires the Secretary to establish a clearinghouse and depository of information pertaining to the licensing and identification of operators of commercial motor vehicles.

Lists offenses which result in disqualifying a person from operating a commercial motor vehicle.

Establishes a grant program for States for issuing classified driver's licenses. Sets forth grant requirements. Provides for the withholding of State highway funds for not complying with such regulations.

Establishes civil and criminal penalties for certain violations of the Commercial Vehicle Safety Act.

Directs the Secretary to conduct a review of regulations pertaining to the use of alcohol by operators of commercial motor vehicles.

Requires the Secretary to revise certain regulations to require trucks and truck tractors manufactured after July 24, 1980, to have brakes operating on all wheels.

Directs the Secretary to conduct a demonstration project to assess the benefits of continuous use of unarmed radar equipment on highway safety.

**Title XIII: Cyanide Wrongful Use** - Requires the Administrator of the Environmental Protection Agency to conduct a study of the manufacturing and distribution process of cyanide.

**Title XIV: Senate Policy Regarding Funding** - Expresses the sense of the Senate that amounts authorized to carry out the provisions of this Act should be provided as new budget authority for FY 1987.

**Title XV: National Forest System Drug Control** - National Forest System Drug Control Act of 1986 - Grants certain specially trained officers and employees of the Forest System special law enforcement powers.

Amends the Controlled Substances Act to provide criminal penalties for any person who assembles, maintains, or places a boobytrap on Federal property where a controlled substance is being manufactured, distributed, or dispensed.



## ANEXO II

### Ley Pública 99-570, firmada el 21 de octubre de 1986\*

#### CONGRESO NONAGÉSIMO NOVENO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

##### Una Ley

A fin de fortalecer los esfuerzos del Gobierno Federal para alentar la cooperación extranjera en la erradicación del cultivo de drogas ilícitas y en detener el narcotráfico internacional, mejorar la aplicación de las leyes federales en contra de las drogas y la interdicción de embarques de drogas ilícitas, proporcionar una fuerte dirección federal en el establecimiento de programas efectivos para la educación y la prevención del abuso de narcóticos, ampliar el apoyo federal al tratamiento del abuso de narcóticos y esfuerzos de rehabilitación, y para otros propósitos.

*Promúlguese por el Senado y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de Norteamérica, reunidos en el Congreso.*

##### SECCIÓN 1. TÍTULO CORTO

Esta ley puede ser citada como la "Ley Contra el Abuso de Drogas de 1986".

#### CAPÍTULO II - CONTROL INTERNACIONAL DE NARCÓTICOS

##### SECCIÓN 2001. TÍTULO CORTO

Este capítulo puede ser citado como la "Ley Sobre el Control Internacional de Narcóticos de 1986."

##### SECCIÓN 2005. RESTRICCIONES AL SUMINISTRO DE ASISTENCIA POR LOS ESTADOS UNIDOS

a) RESTRICCIONES. -Sección 481(h) de la Ley sobre Asistencia Externa de 1961 queda enmendada textualmente como sigue:

(h)(1) Sujeto al párrafo (2), para cada país involucrado de manera importante en la producción o tráfico de drogas ilícitas

(A) el 50 por ciento de la asistencia de los Estados Unidos asignada para tal país indicada al Congreso en el informe requerido conforme a la sección 653(a) de esta Ley, será retenido en tanto obligación y desembolso; y

(B) el día 1. de marzo de 1987 o después, y 1. de marzo de cada año subsiguiente, el Secretario del Tesoro instruirá al Director Ejecutivo por Estados Unidos del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, al Director Ejecutivo por Estados Unidos de la Asociación Internacional de Desarrollo, al Director Ejecutivo por Estados Unidos del Banco Interamericano de Desarrollo y al Director Ejecutivo por Estados Unidos del Banco Asiático de Desarrollo para votar en contra de cualquier préstamo u otra utilización de los fondos de su institución respectiva a o para tal país.

(2) (A) La asistencia retenida conforme al párrafo (1)(A) puede ser obligada y desembolsada, y las disposiciones del párrafo (1)(B) no serán aplicadas, si es que el Presidente así lo determina y certifica ante el Congreso, al momento de la presentación del informe requerido de acuerdo a la subsección (e), que

---

\* Disposiciones selectas y traducción de la LP 99-570 que aparece en la publicación periódica *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos. Perspectiva latinoamericana*, núm. 20, 2o. semestre de 1986, pp. 383-392.

(i) durante el año anterior el país ha cooperado plenamente con los Estados Unidos, o ha tomado medidas adecuadas por su propia cuenta en la prevención de la venta ilegal dentro de su jurisdicción, de drogas narcóticas y psicotrópicas y otras sustancias controladas producidas total o parcialmente en tal país, o transportadas a través de ellos a personal del Gobierno de los Estados Unidos o a familiares o dependientes suyos; o de ser transportadas, directa o indirectamente, hacia el interior de los Estados Unidos, y en prevenir y castigar el lavado en aquel país de ganancias relacionadas con las drogas o de dinero relacionado con las drogas; o

(ii) para un país que de otra forma no llenaría los requisitos de certificación según el inciso (i), que los vitales intereses nacionales de los Estados Unidos exigen la provisión de tal asistencia.

(B) Si el Presidente hace una certificación conforme a la cláusula (A)(ii), deberá incluir en tal certificación:

(i) una descripción amplia y completa de los intereses nacionales vitales que estarían en riesgo si tal asistencia o financiamiento no fuera proporcionado a tal país; y

(ii) una declaración sopesando el riesgo descrito en el inciso (i) contra los riesgos que pudieran afectar los vitales intereses nacionales de los Estados Unidos por el hecho de que tal país no esté cooperando plenamente con los Estados Unidos en el combate de los narcóticos o tomando medidas adecuadas para combatir los narcóticos por cuenta propia.

(3) Al emitir la certificación requerida en el párrafo (2) de esta subsección, el Presidente dedicará su consideración primordial a determinar si las acciones del gobierno del país han resultado en las máximas reducciones de la producción de drogas ilícitas estipuladas como posibles de lograr de acuerdo a la subsección (e)(4). El Presidente considerará asimismo si tal gobierno:

(A) ha promulgado las medidas legales y realizado las disposiciones para aplicarlas en su territorio, para lograr al máximo grado posible, la eliminación del cultivo ilícito y la supresión de la manufactura ilícita y el tráfico de drogas narcóticas y psicotrópicas y otras sustancias controladas, demostrando tal actuación por la confiscación de tales drogas y sustancias, la incautación de laboratorios ilícitos y el arresto y procesamiento de infractores involucrados en el tráfico de tales drogas y sustancias que afecten en grado significativo a los Estados Unidos; y

(B) ha realizado las medidas legales y las disposiciones necesarias para su aplicación, para eliminar, al máximo grado posible, el lavado en su país de ganancias o de dinero relacionados con las drogas, demostrando tal actuación mediante:

(i) la promulgación y aplicación de leyes prohibiendo tales conductas, y

(ii) la disposición de tal gobierno de celebrar acuerdos de asistencia legal mutua con

Estados Unidos, que rigieren (en forma enunciativa pero no limitada) el lavado de dinero, y

(iii) el grado al cual tal gobierno coopere en cualquier otro sentido con las autoridades legales de los Estados Unidos, en esfuerzos en contra del lavado de dinero.

(4)(A) Las disposiciones del párrafo (i) serán aplicadas independientemente del párrafo (2) si el Congreso emite, dentro de los 30 días de sesión continua después de recibir una certificación conforme al párrafo (2), una resolución conjunta refutando la determinación del Presidente contenida en tal certificación.

(B) (i) Cualquier resolución conjunta de este tipo será considerada en el Senado de conformidad con las disposiciones de la sección 601(b) de la Ley sobre Asistencia en Materia de Seguridad Internacional y Control de Exportación de Armas de 1976.

(ii) Para fines de agilizar la consideración y emisión de tal resolución conjunta de acuerdo a esta subsección, una propuesta de proceder a la consideración de alguna resolución conjunta de este tipo, después de haber sido presentada por el comité correspondiente, será tratada como asunto altamente privilegiado en la Cámara de Diputados.

(5) Cualquier país para el cual el Presidente no haya emitido certificación de acuerdo al párrafo (2), o respecto al cual el Congreso haya emitido una resolución conjunta refutando tal certificación, no puede recibir la asistencia de los Estados Unidos según se define ésta en la subsección (i)(4) de esta sección, ni el financiamiento descrito en el párrafo (i)(B) de esta subsección, a menos que:

(A) el Presidente emita una certificación conforme al párrafo (2) y el Congreso no emita una resolución conjunta de desaprobación; o

(B) el Presidente presente, en cualquier otro momento, una certificación de los temas descritos en el párrafo (2) con respecto a tal país, y el Congreso emita de acuerdo con los procedimientos del párrafo (4), una resolución conjunta aprobando tal certificación.

b) FECHA DE INFORME. -La sección 481(e) de la Ley queda enmendada con la eliminación de "febrero", insertando en su lugar "marzo".

c) DEFINICIÓN. -La sección 481(i) de la Ley queda enmendada.

(1) al eliminar "y" al final del párrafo (3);

(2) al eliminar el punto al final del párrafo (4), insertando en su lugar "y"; y

(3) al agregar al final de la misma el siguiente párrafo nuevo:

(5) el término 'país involucrado en grado importante en el tránsito de drogas' significa un país

(A) que es una importante fuente directa de drogas narcóticas y psicotrópicas y otras sustancias controladas que afecten en grado significativo a los Estados Unidos;

(B) a través del cual tales drogas o sustancias son transportadas; o

(C) a través del cual sumas significativas de ganancias o dinero relacionadas con las drogas son lavadas con el conocimiento o complicidad del gobierno.

d) FONDO PARA LA SUPERVIVENCIA DE LA NIÑEZ. -La sección 481(i)(4) de esta Ley se enmienda al eliminar "o (vi)", insertando en su lugar "(vi) asistencia del *Fondo para la supervivencia de la niñez* de acuerdo a la sección 1049(c)(2) de esta Ley, o (vii)".

### SECCIÓN 2013. INFORMES Y RESTRICCIONES REFERENTES A CIERTOS PAÍSES

a) INFORMES. -A más tardar 6 meses después de la fecha en que esta Ley entra en vigor, y cada 6 meses subsiguientes, el Presidente deberá preparar y transmitir al Congreso un informe

(1) con una lista de cada país involucrado en forma importante en la producción de drogas ilícitas y de cada país involucrado en forma importante en el tránsito de drogas

(A) el cual, como política gubernamental, fomente o facilite la producción o distribución de drogas ilegales;

(B) en el que cualquier alto funcionario del gobierno de tal país participe en, fomente o facilite la producción o distribución de drogas ilegales;

(C) en el cual algún miembro de una agencia del Gobierno de los Estados Unidos involucrada en actividades en contra de los narcóticos a partir del 1. de enero de 1985, haya sufrido violencia o amenazas de violencia, infligida por o con la complicidad de cualquier oficial de los cuerpos policíacos, o de cualquier otro funcionario de tal país o de cualquier subdivisión política del mismo; o

(D) el cual, habiendo sido requerido en tal sentido por el Gobierno de los Estados Unidos, no preste cooperación razonable a las actividades legales de agentes de cuerpos oficiales de acción antidrogas de los Estados Unidos, incluyendo el negar permiso a tales agentes participando en la interdicción del contrabando aéreo a los Estados Unidos a perseguir a sospechosos del contrabando aéreo una distancia razonable dentro del espacio aéreo del país al cual se le haga tal solicitud; y

(2) que describa, para cada país relacionado bajo el párrafo (1), las actividades e identidades de funcionarios cuyas actividades motivaron el que aquellos países figurasen en tal lista de países.

b) RESTRICCIONES. -Ninguna asistencia por parte de los Estados Unidos puede ser proporcionada a cualquier país comprendido en la lista de países correspondiente a la subsección (a)(1), y el representante de los Estados Unidos ante cualquier banco multilateral de desarrollo votará en contra de cualquier préstamo o utilización de los fondos de tal banco en beneficio de cualquier país comprendido en

esta lista de países correspondiente a la subsección (a)(1), a menos que el Presidente certifique para el congreso que

(1) vitales intereses nacionales de suma preponderancia exigen el suministro de tal asistencia;

(2) tal asistencia mejoraría las perspectivas para la cooperación de tal país en la detención del flujo de drogas ilegales; y

(3) el gobierno de tal país ha hecho auténticos esfuerzos por investigar y procesar bajo los cargos apropiados cualquier delito descrito en la subsección (a)(1)(C) que hubiere sido cometido en tal país.

c) **RELACIÓN CON OTRAS DISPOSICIONES.** -Las restricciones contenidas en la subsección (b) son adicionales a las restricciones contenidas en la sección 481(h) de la Ley sobre Asistencia Exterior de 1961 o de cualquier otro ordenamiento legal.

d) **DEFINICIONES.** -Para fines de esta sección, los términos 'país involucrado en grado importante en la producción de drogas ilícitas,' 'país involucrado en grado importante en el tránsito de drogas,' y 'asistencia de los Estados Unidos', tienen el mismo significado que el que se da a estos términos en la sección 481 (1) de la Ley sobre Asistencia Exterior de 1961.

#### **SECCIÓN 2024. COMISIÓN INTERGUBERNAMENTAL MÉXICO - ESTADOS UNIDOS**

a) **NEGOCIACIONES PARA SU ESTABLECIMIENTO.** -De acuerdo con la resolución adoptada en la XXVI Conferencia Interparlamentaria México-Estados Unidos, la cual recomienda que el Gobierno de México y el Gobierno de Estados Unidos establezcan una Comisión Intergubernamental México-Estados Unidos sobre el Abuso y Control de Narcóticos y Drogas Psicotrópicas, el Presidente debe instruir al Secretario de Estado a entrar, junto con el Consejo Nacional de Combate a las Drogas (*National Drug Enforcement Policy Board*), en negociaciones con el Gobierno de México para crear tal comisión conjunta intergubernamental.

b) **MEMBRESÍA.** -La comisión, que debe reunirse semestralmente, debe incluir a miembros del Senado y Cámara de Diputados mexicanos, y de las Cámaras de Representantes y del Senado de los Estados Unidos, junto con miembros de los departamentos del ejecutivo de cada gobierno, responsables del abuso, educación, prevención, tratamiento y aplicación de leyes, en materia de las drogas.

c) **INFORME AL CONGRESO.** -A más tardar 90 días después de que esta Ley entre en vigor, el Secretario de Estado de los Estados Unidos debe rendir un informe ante al Congreso relativo a los avances realizados en el establecimiento de una comisión en conformidad con la subsección (a).

#### **SECCIÓN 2030. ESFUERZOS EN MATERIA DE CONTROL DE NARCÓTICOS EN MÉXICO**

a) **CONCLUSIONES DEL CONGRESO.** -El Congreso ha encontrado que

(1) en su reunión en agosto de 1986, el Presidente de la Madrid Hurtado y el Presidente Reagan reconocieron la relación especial entre los dos países y la importancia y el deseo de respetar la soberanía de ambas naciones;

(2) además, el gobierno de los Estados Unidos ha trabajado activamente para apoyar al gobierno mexicano en el alivio de la carga actual de su deuda internacional;

(3) ambos presidentes se comprometieron a cooperar en la erradicación, acción legal y educación en materia de las drogas;

(4) este compromiso de cooperación no ha sido plenamente realizado debido a la respuesta inadecuada del gobierno mexicano relativo a:

(A) la investigación completa de los asesinatos del agente de la *U. S. Drug Enforcement Administration* (DEA) Enrique Camarena y de su piloto, Alfredo Zavala Avelar, ocurridos en 1985;

(B) la investigación completa de la detención y tortura del agente de la *U. S. Drug Enforcement Administration*, Víctor Cortez, Junior, en 1986;

(C) el procesamiento y enjuiciamiento efectivo de los responsables de los asesinatos de Camarena y Zavala y de los responsables de la detención y tortura de Cortez;

(D) la efectiva y eficiente utilización de la flota de aeronaves proporcionada por el gobierno de los Estados Unidos para la erradicación e interdicción de drogas; y

(E) la prevención del narcotráfico y la violencia relacionada con las drogas en la frontera entre los Estados Unidos y México.

b) **MEDIDAS A CONSIDERAR.** -Por lo tanto, el sentir del Congreso es que a menos que se demuestren avances sustanciales en el futuro cercano respecto a los asuntos descritos en la subsección (A)(4), el Presidente debe considerar el tomar una o más de las siguientes medidas:

- (1) la imposición de una advertencia obligatoria para viajeros, extensiva a todo México;
- (2) restricciones a la asistencia externa (incluyendo nuevos desembolsos del Fondo de Estabilización de la Moneda y del Banco de la Reserva Federal);
- (3) la negación de tratamiento arancelario favorable a productos mexicanos;
- (4) la negación de votos favorables por parte de los Estados Unidos en los bancos multilaterales de desarrollo.

c) **PROCESAMIENTO DE LOS RESPONSABLES DE LA TORTURA Y ASESINATO DE AGENTES DE LA DEA.** -De los fondos asignados a la asistencia a México para el año fiscal 1987 de acuerdo al capítulo 8 de la parte 1 de la Ley sobre Asistencia Externa de 1961 (22 U. S. C. 291 *et seq.*: relacionada con el control internacional de narcóticos), el desembolso de US\$ 1.000.000 será detenido hasta que el Presidente informe al Congreso que el Gobierno de México

- (1) haya hecho una investigación completa de los asesinatos del agente de la *U. S. Drug Enforcement Administration*, Enrique Camarena Salazar y de su piloto Alfredo Zavala Avelar, ocurridos en 1985;
- (2) haya realizado una investigación completa de la detención y tortura, en 1986, del agente de la *Drug Enforcement Administration* Víctor Cortez, Junior; y
- (3) haya enjuiciado y tomado acción efectiva en contra de los responsables de aquellos asesinatos y de aquella detención y tortura.

## **CAPÍTULO IX. NEGACIÓN DE BENEFICIOS EN MATERIA DE COMERCIO A PAÍSES INVOLUCRADOS EN GRADO IMPORTANTE EN LA PRODUCCIÓN O TRÁNSITO DE DROGAS QUE NIEGUEN SU COOPERACIÓN**

**SECCIÓN 9001. TRATAMIENTO ARANCELARIO DE PRODUCTOS DE PAÍSES INVOLUCRADOS EN GRADO IMPORTANTE EN LA PRODUCCIÓN O TRÁNSITO DE DROGAS QUE NIEGUEN SU COOPERACION**

La Ley sobre Comercio de 1974 queda enmendada, al añadir al final de la misma lo siguiente:

**TÍTULO VIII. TRATAMIENTO ARANCELARIO DE LOS PRODUCTOS DE PAÍSES INVOLUCRADOS EN GRADO IMPORTANTE EN LA PRODUCCIÓN O TRÁNSITO DE DROGAS QUE NIEGUEN SU COOPERACIÓN**

**SECCIÓN 801. TÍTULO CORTO**

Este capítulo puede citarse como la "Ley sobre Comercio y Control de Narcóticos".

**SECCIÓN 802. TRATAMIENTO ARANCELARIO DE LOS PRODUCTOS DE PAISES INVOLUCRADOS EN GRADO IMPORTANTE EN LA PRODUCCIÓN O TRÁNSITO DE DROGAS, QUE NIEGUEN SU COOPERACIÓN.**

a) **ACCIÓN OBLIGATORIA DEL PRESIDENTE.** -De conformidad con la subsección (b), para cada país involucrado en grado importante en la producción de drogas, y cada país involucrado en grado importante en el tránsito o tráfico de drogas, el Presidente deberá, el día 10 de marzo de 1987 o después, y los días 10 de marzo de cada año subsiguiente, en la medida considerada necesaria por el Presidente para lograr los propósitos de este capítulo

(1) negar a cualquiera o a todos los productos de aquel país el tratamiento arancelario correspondiente al Sistema Generalizado de Preferencias, la Ley sobre la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, o cualquier otra ley que otorgue tratamiento arancelario preferencial;

(2) aplicar a cualquiera o a todos los productos de aquel país sujetos a derechos de aduana un derecho adicional a una tasa que no deberá exceder el 50 por ciento *ad valorem*, o la tasa específica equivalente;

(3) aplicar a uno o más de los productos libres de derechos de aquel país un arancel a una tasa que no deberá exceder el 50 por ciento *ad valorem*; o

(4) tomar cualquier combinación de las acciones descritas en incisos (1), (2) y (3).

#### **b) CERTIFICACIONES: ACCIÓN POR PARTE DEL CONGRESO**

(1) La subsección (a) no será aplicable a un país si el Presidente determina y certifica ante el Congreso, al momento de presentar el informe requerido en la sección 481(e) de la Ley sobre Asistencia Externa de 1961, que durante el año anterior aquel país ha cooperado plenamente con los Estados Unidos o ha tomado medidas adecuadas por cuenta propia, para la prevención de la venta ilegal dentro de la jurisdicción de tal país, de drogas narcóticas y psicotrópicas y otras sustancias controladas producidas o procesadas total o parcialmente en tal país, o transportadas a través del mismo, a personal del Gobierno de los Estados Unidos o a sus familiares o dependientes, o de su transportación, directa o indirectamente, hacia el interior de los Estados Unidos, y para la prevención y castigo en ese país del lavado de ganancias y dinero relacionados con las drogas.

(2) Al extender la certificación requerida de acuerdo al párrafo (1), el Presidente debe conceder su atención principal a considerar si las acciones del gobierno de tal país han resultado en las máximas reducciones en la producción de drogas ilícitas determinadas como susceptibles de lograrse conforme a la sección 481(e)(4) de la Ley sobre Asistencia Externa de 1961. El Presidente también deberá considerar si tal gobierno

(A) ha tomado las medidas legales y realizado las acciones necesarias para su aplicación, al máximo grado posible, destinadas a lograr la eliminación del cultivo ilícito y la supresión de la manufactura ilícita y el tráfico de drogas narcóticas y psicotrópicas y otras sustancias controladas, según se demuestra mediante la incautación de tales drogas y sustancias y de laboratorios ilícitos, y del arresto y enjuiciamiento de infractores involucrados en el tráfico de tales drogas y sustancias que afecten en medida significativa a los Estados Unidos, y

(B) ha tomado las medidas legales y realizado las acciones necesarias para eliminar, al máximo grado posible, el lavado en ese país de ganancias o dinero relacionados con las drogas, según se demuestra por

(i) la promulgación y aplicación de leyes prohibiendo tal conducta;

(ii) la disposición de tal gobierno de celebrar acuerdos de asistencia legal mutua con los Estados Unidos rigiendo (en forma enunciativa, pero sin limitarse a) el lavado de dinero; y

(iii) el grado en el cual tal gobierno coopere en otros sentidos con las autoridades legales de los Estados Unidos involucrados en el combate de las actividades de lavado de dinero.

(3) La subsección (a) será aplicable a cualquier país, independientemente del párrafo (1) de esta subsección, si el Congreso promulga, dentro de los 30 días de sesión continua después de recibir una certificación según el párrafo (1), una resolución conjunta refutando la determinación del Presidente contenida en esa certificación.

(4) Si el Presidente toma alguna acción de acuerdo a la subsección (a), tal acción permanecerá en efecto hasta que

(A) el Presidente haga la certificación conforme al párrafo (1), y transcurra un periodo de 30 días de sesión continua del Congreso durante el cual el Congreso no emita una resolución conjunta de desaprobación; o

(B) el Presidente presente en cualquier otro momento una certificación referente a los temas descritos en el párrafo (1) con respecto a ese país, y transcurra un periodo de 30 días de sesión continua durante el cual el Congreso no emita una resolución de desaprobación de la determinación contenida en tal certificación.

(5) Para fines de agilizar la consideración y promulgación de resoluciones conjuntas de acuerdo a los párrafos (3) y (4)

(A) una propuesta para proceder a la consideración de cualquier resolución conjunta de este tipo, después de haber sido presentada por el Comité sobre Medios y Métodos (*Committee on Ways and Means*), será tratada como asunto altamente privilegiado en la Cámara de Representantes; y

(B) una propuesta para proceder a la consideración de cualquier resolución conjunta de este tipo, después de haber sido presentada por el Comité sobre Finanzas, será tratada como asunto privilegiado en el Senado.

c) DURACIÓN DE LA ACCIÓN. -La acción tomada por el Presidente de acuerdo a la subsección (a) será aplicable a los productos de un país extranjero que sean ingresados o retirados de almacenamiento para su consumo, durante el período en que tal acción permanezca en vigor.

### SECCIÓN 803. CUOTA AZUCARERA

Independientemente de cualquier otra disposición legal, el Presidente no puede asignar cualquier limitación impuesta a la cuota de azúcar, a cualquier país que tenga un gobierno involucrado en el tráfico de narcóticos ilícitos o que no esté cooperando con los Estados Unidos en las actividades de control y combate de narcóticos de acuerdo a la definición de éstas en la sección 802(b), según la determinación del Presidente.

### SECCIÓN 804. INFORMES SOBRE AVANCES

El Presidente incluirá, como parte del informe anual requerido de conformidad con la sección 481 (e)(1) de la Ley sobre Asistencia Externa de 1961 (22 U. S. C. 2291 (e)(1)), una evaluación del progreso o avances logrados por cada país involucrado en grado importante en la producción o tránsito de drogas durante el periodo del informe, hacia la realización de los objetivos expuestos en la sección 802(b).

### SECCIÓN 805. DEFINICIONES

Para los fines de este capítulo

(1) la continuidad de una sesión del Congreso queda interrumpida solamente por la clausura *sine die* (sin fijar fecha) del Congreso, y los días en que cualquiera de las Cámaras no sesione a causa de un descanso de no más de tres días, hasta un día especificado, serán excluidos del cómputo del período señalado,

(2) el término 'país involucrado en grado importante en la producción de drogas' significa un país que produzca cinco toneladas métricas o más de opio o derivado del opio durante un año fiscal, o que produzca quinientas toneladas métricas o más de coca o marihuana, según sea el caso, durante un año fiscal; y

(3) el término 'país involucrado en grado importante en el tránsito de drogas' se refiere a un país

(A) que constituya una fuente directa significativa de drogas narcóticas y psicotrópicas y otras sustancias controladas, que afecten en medida significativa a los Estados Unidos;

(B) a través del cual tales drogas o sustancias son transportadas; o

(C) a través del cual sumas significativas de ganancias o dinero relacionadas con las drogas son lavadas con el conocimiento o complicidad del gobierno; y

(4) el término 'drogas narcóticas y psicotrópicas y otras sustancias controladas' tiene el mismo significado que el que se le confiere en cualquier acuerdo internacional sobre narcóticos aplicable o cualquier ley interna sobre la materia aplicable en el país o los países en cuestión.