



Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

**NARCOTRÁFICO EN MÉXICO:
LA CERTIFICACIÓN.**

T E S I N A
PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A
P O L Í T I C A
P R E S E N T A N

MARÍA JOSÉ GUERRERO SANTELÍZ.

MATRÍCULA: 98327867

HILDA ELVIA LOPEZ AGUILAR

MATRICULA: 98328266

ASESOR:
MTRO. ALEJANDRO
FAVELA GAVIA

LECTOR:
MTRA. MIRIAM
CALVILLO

INTRODUCCIÓN.

El combate al narcotráfico ha sido tema de debate desde los años 60's. Hasta la década de los 80's y principios de los 90 se había manejado que los acuerdos negociados entre México y Estados Unidos se reducía a una estrategia de sistema radial en la que Estados Unidos funcionaba como eje central, es decir, el gobierno norteamericano había tomado el liderazgo en la lucha para combatir el narcotráfico. Creaba los acuerdos antinarcóticos, además de tener el control de las actividades de los países principalmente latinoamericanos. En muchos casos los países se sentían obligados a cooperar en la lucha antidrogas.

En el caso de México el sentimiento fue similar. A raíz del asesinato del agente de la DEA Estados Unidos obtuvo el mejor pretexto para vigilar e intervenir de manera más directa en las actividades antinarcóticos del país. Los agentes de la DEA entraban y salían del país sin oposición del gobierno Mexicano, para así demostrar su fiel colaboración con el gobierno de Reagan.

Por otra parte, el narcotráfico no se restringe a un problema de producción de estupefacientes, de distribución o de consumo. Es, por sus características, un fenómeno que implica necesariamente una serie de redes de poder, de corrupción y de rompimiento de estructuras económicas y políticas. Constituye un problema de naturaleza global cuyos nexos con los aparatos estatales y productivos alcanza grandes dimensiones.

Cuando se habla de narcotráfico frecuentemente se olvida o se omite el grado de penetración que esta forma de crimen organizado llega a tener en las estructuras gubernamentales. En la medida que esta epidemia penetra en el cuerpo estatal de un determinado país, lo corrompe y lo desarticula, y se vuelve un problema más difícil de combatir.

Por otro lado, el lavado de dinero se lleva a cabo de diversas maneras; la más preocupante es la que se realiza en las esferas del aparato productivo; es decir, la compra de empresas, lo que ocasiona el desquiciamiento de los mercados y otros problemas en la economía. Otros claros ejemplos de corrupción en las instancias destinadas al combate del narcotráfico residen en: la compra de autoridades policiales y la amenaza de muerte a familiares de quienes están al frente de operativos antinarcóticos.

La desestructuración política se refleja en el incremento de la delincuencia organizada y también de la no organizada porque no existen mecanismos eficientes de control social y los de impartición de justicia no funcionan de manera transparente y expedita.

Aunque mucho se han cuestionado las estrategias de Estados Unidos para combatir el narcotráfico, no debemos restar importancia a su iniciativa antinarcóticos, gracias a ello se comenzó una lucha interna antidrogas necesaria para el país.

Contrarrestar al narcotráfico, ya no sólo en lo que hace a la producción, distribución y consumo de estupefacientes, implica una instrumentación minuciosa de estrategias globales

e integrales para el combate al narcotráfico, dado que las propias redes del narco son complejas y mundiales.

Desde el gobierno de Zedillo se ha venido manifestando un cambio en las estructuras, principalmente policíacas y del ejército, para el combate al narcotráfico. Se han llevado a cabo detenciones de jefes de la policía, así como del ejército vinculados a las redes del narcotráfico, las cifras de narcóticos decomisados han ido en aumento, se ha hecho un esfuerzo por erradicar la corrupción en las corporaciones policíacas, lo mismo que en el ejército.

Dado que el narcotráfico es un fenómeno complejo, en el caso mexicano las estrategias para su combate han tenido que renovarse y muchas veces cambiarse para obtener mejores resultados pero sobre todo, para garantizar la seguridad nacional.

CAPITULO I.

INICIO DE LAS POLÍTICAS DE CERTIFICACIÓN.

La política exterior mexicana en cuanto al problema del narcotráfico puede definirse de dos maneras: como hipótesis de la dominación, o bien, como hipótesis de la interdependencia. ¿Cooperación o imposición? Es el tema de debate en torno a la política exterior mexicana frente a la política exterior norteamericana.

La primer hipótesis, señala los acuerdos bilaterales como una mera imposición estadounidense. Interpreta toda interacción entre México y los Estados Unidos como el producto de la imposición del más fuerte.¹

Por lo tanto, los acuerdos bilaterales durante la década de los ochenta representan el resultado de un aumento de las presiones del gobierno norteamericano y una mayor debilidad de México frente a Estados Unidos. Bajo esta lógica de la dominación; los acuerdos bilaterales son en realidad claudicaciones, prueba del escaso poder de México frente a los Estados Unidos, situación que lo conduce a poner en práctica políticas que sólo benefician a los estadounidenses.

Sin embargo, esta postura que argumenta que unos mandan y otros obedecen no es del todo convincente. Es decir, más allá de los acuerdos bilaterales y de las acciones conjuntas

¹ Vera Campos, Mónica et. al. , Nueva agenda bilateral en la relación México – Estados Unidos, México, FCE/CISAN/ITAM, 1998, p. 136.

para combatir el contrabando, sin duda está el interés del Estado mexicano, igual que de cualquier otro, por detener el aumento de una actividad ilícita cuyo fortalecimiento deteriora no sólo la capacidad del Estado para imponer un mínimo de orden e impartir justicia, sino que erosiona su legitimidad como garante de la legalidad.²

No obstante, este argumento, aunque lógico, no se ha llevado a cabo fielmente en la práctica por el gobierno mexicano. Puesto que las instituciones internas, que supuestamente son organismos para el combate al narcotráfico, tales como: la PGR, PFP, PJF, así como el Ejército se han visto involucradas por tener nexos con el narcotráfico. En consecuencia, esta hipótesis no ofrece una explicación del todo satisfactoria, despierta ciertas dudas y cuestionamientos acerca de su validez.

Por otro lado, tenemos la hipótesis de la interdependencia que ofrece un argumento opuesto al primero. Ésta explica las campañas mexicanas contra el narcotráfico y los acuerdos entre México y los Estados Unidos como una política de cooperación con el vecino. La creación de "instituciones bilaterales" o "multilaterales", así como la firma de acuerdos para manejar la "interdependencia" son vistas como una respuesta del Estado deseable y conveniente. Por lo tanto, la cooperación internacional es uno de los elementos centrales de la hipótesis de la interdependencia.

Entre los políticos mexicanos, iniciar un discurso sobre las relaciones internacionales de México con una frase

² Ibid. p, 138.

alusiva a las realidades de la interdependencia no sólo representaba una forma de estar al día, sino también era una manera de deslegitimar acciones unilaterales del vecino y de explicar a la opinión pública mexicana las múltiples y necesarias negociaciones entre los gobiernos de estos dos países.³ Aún con esta campaña, a favor de las relaciones bilaterales, la situación de México era de una considerable desventaja. Entre débiles y fuertes la colaboración siempre es desventajosa, porque el país pequeño no cuenta con los instrumentos para obligar al poderoso a cumplir con lo pactado y, sin embargo, siempre podrá ser llamado a rendir cuentas sobre sus promesas de colaboración. A pesar de los esfuerzos de cooperación por parte del gobierno mexicano los conflictos bilaterales se fueron presentando con más frecuencia y con mayor intensidad. Además se sostuvo que si no se resolvían los conflictos originados por el narcotráfico, se ponía en riesgo el proceso de formalización de la integración económica entre México y los Estados Unidos.

La predicción central de la hipótesis de la interdependencia era que si se sustituían las políticas unilaterales (es decir, la certificación de gobiernos, la mala prensa y el secuestro de nacionales) por políticas bilaterales (entendidas como acciones conjuntas) contra el narcotráfico y se lograban disminuir en forma sustancial el consumo de drogas en la Unión Americana, el problema del narcotráfico en la relación bilateral tendería a desaparecer.⁴ Sin embargo, esto tampoco ha sido así. La presencia de la DEA y de agentes de la DEA en territorio

³ Ibid. p. 140

⁴ Ibid. p. 144

mexicano ha sido otro tema de debate, si viola o no la soberanía del país, si realmente la política antinarcóticos es una política multilateral, o por lo menos, bilateral.

Sin embargo, existe una interpretación alternativa que supone que todo gobierno se preocupa por preservar o aumentar sus márgenes de maniobra y por mantener su autonomía, y que esos intereses se reflejan en toda negociación entre gobiernos. Todo acuerdo internacional es entonces un ejercicio del poder, un ejemplo de la diplomacia en acción. Esta es una hipótesis más cercana a la realidad pero, aún queda en duda su aplicación.

Como se había mencionado antes, la negociación entre distintos países nunca será del todo inequitativa considerando que la tendencia siempre ha sido mayor poder de decisión al país más rico. En nuestro caso, dentro de lo que se refiere a América, sabemos que el país que tiene la última palabra es nuestro vecino del norte, por tanto, aunque representa una alternativa mejor, aun falta afinar algunos detalles.

A) ANTECEDENTES: 80'S (CASO CAMARENA)

La década de los ochenta se encontraba llena de profundos cambios en el ámbito internacional, aunado fueron también las variaciones en las condiciones internas.

Alguno de los elementos que contribuyeron a estas variaciones fue la llegada al poder de una generación nueva de políticos mexicanos a los centros de toma de decisión; el triunfo de la revolución conservadora a escala mundial es

decir, donde los gobiernos reducen la participación económica del aparato estatal; la década de los ochenta representó un giro en política exterior, pero también fue uno de los periodos donde la relación enfrento mayores puntos de desacuerdo.

Los problemas más recurrentes de la agenda bilateral de agudizaron por la vecindad geográfica México - Estados Unidos; dichos problemas imponían la necesidad de establecer mecanismos de solución a temas tan controversiales como la migración, el comercio y el narcotráfico.

Este último tema fue uno de los puntos principales que formó parte de la agenda política exterior con Estados Unidos (al igual que la migración), pero para el cual no estaban preparados para enfrentarlos. Sin embargo en los últimos años los gobiernos mexicano y norteamericano han afirmado acuerdos bilaterales relativo a dicho tema. El Gobierno mexicano ha participado en diversos foros internacionales para combatir el tráfico de drogas. En 1960 se celebro en Shanghai la primera conferencia internacional para examinar el problema del tráfico de drogas y de la taxicomanía. El primer tratado internacional sobre estupefacientes suscrito por el Estado mexicano emanó de la Convención de Opio de La Haya (1912). Posteriormente se sucedieron los tratados siguientes: La Convención de Ginebra (1931), el Protocolo de Lake Success (1946), el Protocolo de París (1948), el Protocolo de Nueva York (1953) que limitó el uso de estupefacientes a usos médicos y científicos, la Convención Unica de Estupefacientes de Ginebra (1962), la Convención de Viena sobre Substancias Psicotrópicas (1917) y el Protocolo de Modificación de la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes de Ginebra

(1972)⁵. Con la firma de Tratados sobre Asistencia Jurídica Mutua, en diciembre de 1987, y del Acuerdo sobre Cooperación para combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, en febrero de 1989⁶, se pretende crear un marco jurídico adecuado entre los dos países para alcanzar, con el menor número de obstáculos legales posibles, la plena cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico.

El Gobierno de México ha celebrado convenios y tratados internacionales de asistencia recíproca en el combate al narcotráfico y la farmacodependencia; ha suscrito 15 tratados bilaterales, 12 con países de Latinoamérica y 3 con países europeos, de los cuales han entrado en vigor aquellos con: Belice, Bolivia, Chile, Cuba, Gran Bretaña, Guatemala, Honduras, Irlanda del Norte, Jamaica, Venezuela y, por supuesto, Estados Unidos. Además México ha tratado el tema del combate al narcotráfico en diversos foros multilaterales dedicados a homogeneizar criterios de lucha y de control⁷. Las normas multilaterales y bilaterales provienen de sendas convenciones sobre relaciones diplomáticas y consulares, y estupefacientes y psicotrópicos. Aquellas, de Viena del 18 de abril de 1961, la primera, y del 24 de abril de 1963, la segunda; fijan estatutos del personal diplomático y consular. Las segundas resuelven el sistema de colaboración internacional para combatir la conducta ilícita relacionada con estupefacientes y psicotrópicos; Convención Única sobre Estupefacientes, de Nueva York, fechada el 30 de marzo de

⁵ Noé, Torres, Oscar. México y Estados Unidos ante el problema del narcotráfico. Centro de Estudios Estratégicos, A.C., p.14.

⁶ Canto Arias, Oswaldo A. México, E.U. y el narcotráfico entre la cooperación y al antagonismo. Tesis. p. 30.

⁷ Ibid. p 44.

1961; y Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, de Viena, del 21 de febrero de 1971.

Conforme el problema del narcotráfico tomo nuevas dimensiones para los Estados Unidos, las respuestas que estos generaron repercutieron en forma sustancial en relación con otros países pero en especial con México.

En los Estados Unidos se fue conformando una visión de este problema como que la consecuencia del aumento en el consumo de drogas era la falta total de responsabilidades de las acciones de los países donde se produce o por donde se introduce dichos productos. Las relaciones con Estados Unidos nos permiten hacer un estudio sobre el grado en que influyen las percepciones en la política internacional.

El narcotráfico puso en evidencia la falta de esquemas de análisis que permitiera al estudio del problema en relación y también la generación de propuestas que hicieran frente a dicho problema.⁸

Se esperaba que de 1982 a 1988 fuera una etapa de amplio reconocimiento externo hacia la campaña contra el narcotráfico, de censuras profundas pero al mismo tiempo discretas, pero esta ilusión cambio repentinamente.

De diciembre de 1982 a febrero de 1985 la lucha antinarcóticos fue buena, pero en la segunda semana de febrero de 1985 todo cambio.

⁸ Toro, Celia. Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explicó, En La política exterior de México, enfoque para su análisis, IMRED – COLMEX, México 1997.

El 7 de febrero de 1985 fueron secuestrados en Guadalajara un norteamericano Enrique Camarena Salazar, y un mexicano Alfredo Zavala Avelar, el primero estaba adscrito al Consulado de Estados Unidos. Era agente de la Drug Enforcement Administration. El segundo trabajaba con Camarena, a título particular⁹.

Tal acontecimiento se volvió tema difícil en las relaciones México - Estados Unidos. La forma en que se manejó este hecho y las reacciones que provocó, lo convierten en un ejemplo particularmente bueno de los temas recurrentes que condicionan las relaciones de México con Estados Unidos¹⁰. Así empezó para México una etapa de desacredito, produciendo severos comentarios incluso de parte de legisladores americanos que anteriormente habían apoyado las campañas antinarcóticos de México.

A raíz de este suceso el gobierno norteamericano tomó medidas más drásticas en cuanto al problema del narcotráfico no sólo al interior de su país sino, especialmente, en territorio mexicano: se asignaron a México 30 agentes de la DEA de tiempo completo, hecho que escandalizó a la población mexicana ante la circunstancia de que agentes extranjeros actuaran en territorio mexicano con el conocimiento y la anuencia del gobierno de México.

También provocó perjuicios para nuestro país. Estados Unidos tomó una medida que marcó la culminación de la crisis y sólo puede interpretarse como tentativa de presionar a

⁹ García Ramírez, Sergio. Narcotráfico un punto de vista mexicano. Ed. Porrúa, edición 1998, p. 95
¹⁰ Lindau, Juan David. Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos: el caso Camarena Salazar, En Foro Internacional, COLMEX, Enero - Marzo, vol. XXVII, Núm. 3, 1987, p. 563.

México para realizar una investigación más vigorosa: anunció inspecciones aduanales extraordinarias a lo largo de su frontera sur¹¹, ya que en el 16 de febrero las autoridades americanas decidieron obstruir el tránsito regular de personas y vehículos en las fronteras. Esta era la segunda "Operación Intercepción"; el pretexto utilizado para llevar a cabo dicho programa era el esclarecimiento del homicidio del agente de la DEA.

La primera "Operación Intercepción" se puso en vigor el 21 de septiembre de 1969, dicho programa habría de construir una ofensiva aérea, terrestre y marítima para evitar el contrabando de drogas procedentes de México. Este programa tenía por objeto cegar una de las fuentes de abastecimiento de drogas y enervantes que se orientan al mercado¹². Con este programa sólo se logró trastornos, demoras e irritación en la población, este programa se compensó con otro programa que fue la "Operación Cooperación" donde se acordó continuar con la lucha contra el narcotráfico, México se comprometió a intensificar su programa en contra de la producción y tráfico de estupefacientes, marihuana y otras drogas peligrosas.

Retomando el caso Camarena, para la investigación de este incidente se manejaron versiones como la que señala que Camarena y Zavala llevaron grandes golpes contra narcotraficantes en México; interceptación de grandes cargamentos de cocaína, destrucción de depósitos de marihuana. Después de estos grandes golpes se dio el secuestro y homicidio del agente, la hipótesis que se

¹¹ Ibid. p. 567

¹² Noé, Torres, Oscar. México y Estados Unidos ante el problema del narcotráfico. Centro de Estudios Estratégicos, A.C., p. 22.

manejaba era que este hecho había sido la respuesta frente a la actividad policial.

Días después de la aplicación del programa los presidentes De la Madrid y Reagan convinieron que los procuradores de los dos países se reunieran a fin de examinar el asunto, en esos momentos donde la relación era tensa, hubo manifestaciones callejeras, se agitó la sensibilidad mexicana, irritada por constantes presiones y lo que ellos consideraban insultos. Las autoridades mexicanas trataban este caso como un caso policial, no político, según el norteamericano era político.

Así mismo, podemos decir que el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena, fue en aquel momento la coyuntura que permitió el establecimiento de nuevas políticas del orden internacional para el combate al narcotráfico.

El caso Camarena evidenció que la corrupción y la ineficacia hacían necesaria la reorganización total que ofrece efectividad a los programas implantados.

B) LA PRIMERA CERTIFICACIÓN ANTIDROGAS 1987.

Desde fines de los años ochenta, el número de consumidores de drogas en Estados Unidos disminuyó notablemente, en particular en relación con la cocaína y la marihuana. Pero ello no implicaba una disminución en las mismas proporciones de las cantidades consumidas. Estados Unidos siguió siendo el principal mercado de drogas del mundo, comparable por sus dimensiones con el de toda la Europa.

Siendo esto uno de los principales problemas en 1986, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Contra el Abuso de Narcóticos, en dicha ley se observa que el gobierno norteamericano contempla el problema del tráfico de estupefacientes como un problema de seguridad nacional para los Estados Unidos y al mismo tiempo establece una serie de elementos encaminados a disminuir tanto la oferta como la demanda de drogas. En este marco la ley establece una serie de sanciones y ayudas para aquellos países que en su territorio se produzcan o sirvan como ruta de paso para los enervantes¹³.

Con la promulgación de esta ley las relaciones de los Estado Unidos con otros países comienzan a adquirir tintes y perfiles muy diferentes.

La prioridad que tiene América Latina para Estados Unidos en el terreno de las drogas responde a dos imperativos: primero, ella aporta la mayor parte de las drogas consumidas en el país; y segundo, se trata de una región que consideran como su "patio trasero"

El 28 de febrero de 1987 se desarrolló el primer proceso de Certificación Antidrogas en el cual México la obtuvo. A México, Estados Unidos siempre le ha concedido la certificación total, pero ello no es, en manera alguna, motivo de satisfacción, pues el país vecino carece de atribuciones supranacionales para certificar o descertificar

¹³ Barajas de Vega, Rosario. La certificación estadounidense a las acciones internacionales contra el narcotráfico un proceso contradictorio y de dudosos resultados. En Lorenzo Meyer, México – Estados Unidos, 1988 – 1989, COLMEX, 1990, p. 85.

a nuestro país; a pesar de obtener las certificaciones año con año México fue designado como la "principal amenaza" puesto que produce o deja pasar por su territorio una parte importante de las drogas que ingresan en Estados Unidos, en particular el 70% de la cocaína.

La importancia del combate al narcotráfico ha repercutido de manera importante en México y no sólo en la política exterior, sino también en la política interna. Con anterioridad el gobierno tenía como órganos encargados de combatir el tráfico de drogas el aparato policiaco, pero las dimensiones del problema crecieron al grado de utilizar al Ejército Nacional para el combate de dicha actividad, sin embargo las ganancias obtenidas de esta actividad son de tal magnitud que tiene la capacidad de corromper estructuras y comprar conciencias.

En consecuencia, la política exterior ha enfocado sus baterías año con año para reforzar las acciones de la PGR y la Secretaria de Gobernación, para no tener una imagen negativa frente a los legisladores norteamericanos. El narcotráfico es uno de los temas que concreta la política exterior con la política interna, muchas de las acciones del gobierno mexicano en materia de combate al narcotráfico están encaminadas a buscar la aprobación en Washington.

Históricamente, tres cuestiones le han preocupado al gobierno de México respecto a su relación con Estados Unidos en materia de narcotráfico: 1) la presión que auspiciada o no por el gobierno de Estados Unidos se genera al interior de ese país y que se traduce en actos unilaterales o de denuncia; 2) la posibilidad de que se ventilen asuntos de

estricta competencia de México y que se hagan juicios y se den opiniones en los distintos niveles de gobierno estadounidense; y 3) la violación a los principios del derecho internacional como la autodeterminación y la igualdad jurídica de los Estados. En últimas fechas, se añadía una más: la necesidad de resolver la amenaza creciente que representaba el tráfico de drogas a través de territorio nacional dirigido al norte y que estaba erosionando fuertemente su sistema de procuración de justicia interno y el constante "choque" diplomático con Estados Unidos.

Esta política norteamericana se suponía que es un esfuerzo conjunto e internacional, y no un programa de subordinación de unos países ante otro.

Por supuesto México ha reiterado una y otra vez su malestar por tener que sufrir un proceso tan denigrante para su soberanía. Sin embargo, tales quejas nunca han sido lo suficientemente vigorosas por la sencilla razón de que nuestro gobierno se ve en la necesidad de recibir una importante cantidad de dinero por parte de los estadounidenses para llevar a cabo la lucha antinarcóticos a cambio de dejarnos certificar. Así mismo, no existe una verdadera independencia y soberanía en nuestras decisiones con respecto al combate a las drogas.

No es casual que estando a fechas tan cercanas de la certificación en México se presente un nuevo programa antidrogas con novedosos cambios que han complacido mucho al gobierno norteamericano. De igual manera, todos los años, poco antes de la certificación se realizan capturas espectaculares de los capos de la droga o incautación de

importantes cantidades de psicotr6picos o de hallazgos y destrucci6n de cultivos de droga, o todo al mismo tiempo. A s3 entonces, aunque por un lado nuestro gobierno descalifica la certificaci6n y exteriorice expresiones de indignaci6n, por otro lado, espera vehementemente ser certificado.

En Washington se considera 6til el procedimiento de certificaci6n o descertificaci6n, porque es un instrumento de en6rgica presi6n para que los pa3ses sujetos a esa situaci6n se vean forzados a realizar actividades y admitan condiciones desventajosas que, de otra manera, no aceptar3an.

Esto quiere decir que, a3o con a3o, los pa3ses sujetos a la certificaci6n y a la amenaza de descertificaci6n sufren una vigorosa y reiterada coacci6n que atenta contra las sanas relaciones internacionales.

Es inequitativa la imposici6n de certificaci6n y amenaza de descertificaci6n, pues Estados Unidos, en una actitud de ventaja, no se autocertifica ni se autoamenaza con descertificaci6n, a pesar de que hay producci6n de drogas naturales y sint6ticas en su territorio y no obstante que el enorme consumo de drogas enervantes y sustancias psicotr6picas es cuantios3simo.

Este proceso certificadorio a menudo es controvertido y provoca discrepancia con los gobiernos con los cuales es necesario cooperar para combatir el narcotr6fico.

En opini6n de los juristas la evaluaci6n de resultados en la lucha internacional contra las drogas debe hacerse de manera multilateral, a trav6s de instituciones

internacionales y con indicadores establecidos de evaluación. Actualmente comienza a existir un proyecto para tal evaluación multilateral llamado Mecanismo de Evaluación Multilateral, el cual trata de implementar la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos.

Se ha identificado como punto prioritario perfeccionar los mecanismos y procedimientos que regulan los intercambios de información y la colaboración táctico-operativa. La cooperación debe estar sustentada en los principios de integridad en el combate al crimen transnacional organizado, igualdad jurídica entre las partes, respeto a la soberanía y la no-intervención. Se busca, además, institucionalizar el régimen de cooperación bilateral contra el crimen transnacional organizado y apoyar el tránsito paulatino desde regímenes bilaterales de cooperación hacia esquemas multilaterales. De manera específica, se ha buscado propiciar una lucha integral y coordinada contra todos los eslabones del narcotráfico: la producción, el tránsito, la distribución y el consumo.

En este primer capítulo hemos visto cual ha sido la postura que entonces adoptó el gobierno de México. Sin embargo, en los capítulos siguientes daremos seguimiento a la evolución de la política exterior mexicana para el combate al narcotráfico.

CAPITULO II.

LAS INSTITUCIONES INVESTIGADORAS DE COMBATE AL TRÁFICO DE NARCÓTICOS EN ESTADOS UNIDOS.

Las instituciones que tienen a su cargo la investigación y el decomiso del tráfico de enervantes hacia Estados Unidos son la Guardia Costera, Servicio de Aduana, El Servicio Forestal de los Estados Unidos, la DEA, el Interpol, entre otras. Consideramos que éstas dos últimas corporaciones tienen un carácter internacional muy importante es por eso que en este apartado explicaremos la función de éstas. Antes cabe mencionar que organizaciones como la DEA y el Interpol sólo tienen a su cargo la *investigación*, éstas no pueden llevar a cabo decomisos de enervantes, ni detenciones de narcotraficantes, de ahí su importancia.

A) DEA

FUNCION DE LA DEA. Los países necesitan una enorme cantidad de información para decidir y llevar a cabo su política exterior, planificar su estrategia militar y organizar sus fuerzas armadas, dirigir su diplomacia, negociar acuerdos de control de armas y para participar en las actividades de las organizaciones internacionales. Casi todos los gobiernos mantienen servicios de inteligencia para la realización de todos estos aspectos.

La D.E.A. se crea en julio de 1973¹⁴. Trabaja en el Departamento de Justicia pero conjuntamente con el Departamento de Estado y la Agencia para el Desarrollo Internacional. La misión de la Administración Antinarcóticos consiste en velar por que se cumplan las leyes y reglamentos de los Estados Unidos sobre sustancias controladas. También debe presentar ante el sistema penal y civil de los Estados Unidos, o de cualquier otra jurisdicción competente, a las organizaciones y personas involucradas en el cultivo, fabricación o distribución de dichas sustancias destinadas al tráfico ilícito en los Estados Unidos. La DEA recomienda y patrocina programas encaminados a reducir la disponibilidad de sustancias controladas ilícitas en los mercados nacionales e internacionales. La DEA es la principal agencia a cargo de la estrategia, los programas, la planificación y la evaluación de las actividades federales contra las drogas en general.

Para llevar a cabo su misión como agencia responsable de imponer leyes de sustancias controladas y reglamentaciones de los Estados Unidos, las responsabilidades primarias incluyen:

- La realización de investigaciones y preparativos para que sean juzgados los que cometen transgresiones graves contra las leyes sobre sustancias controladas y operan en los niveles interestatales e internacionales;

- La administración de un sistema nacional de inteligencia contra las drogas, en colaboración con

¹⁴ www.usembassy-mexico.gov/biblioteca.htm

funcionarios federales, estatales, locales y extranjeros, para recolectar, analizar y difundir información estratégica y operacional de inteligencia sobre drogas;

- El embargo y confiscación de activos que provienen del tráfico de drogas ilícitas, son atribuibles a él o se intenta usarlos con ese propósito;

- La ejecución de las disposiciones de la Ley sobre Sustancias Controladas, en lo referente a la fabricación, distribución y exención de las sustancias de ese tipo producidas en forma legal;

- La coordinación y cooperación con funcionarios estatales y locales a cargo de la procuración de justicia en campañas conjuntas antinarcóticos y el refuerzo de esas campañas aprovechando las posibles investigaciones interestatales e internacionales más allá de las jurisdicciones y recursos locales o federales limitados;

- La coordinación y cooperación con otras agencias federales, estatales y locales, y con gobiernos extranjeros, en programas para reducir la disponibilidad de drogas ilícitas y adictivas en el mercado de los Estados Unidos, por medio de métodos no coercitivos, como la erradicación y sustitución de cultivos y la capacitación de oficiales extranjeros;

- La responsabilidad, bajo la guía de políticas del Secretario de Estado y los embajadores de los EE.UU., de todos los programas que se realizan en colaboración con sus homólogos de países extranjeros a cargo de la ejecución de las leyes contra las drogas;

- El enlace con las Naciones Unidas, la INTERPOL y otras organizaciones en los asuntos relativos a programas internacionales de lucha contra las drogas.

La DEA tiene oficinas por todo el mundo. Los países que cuentan con dicha representación son: Alemania, Grecia, India, Austria, Italia, Canadá, Francia, Australia, Bélgica, Dinamarca, Suiza, Egipto, Inglaterra, Rusia, Pakistán, Países Bajos, Africa del Sur, Nigeria, España, Turquía, China, Japón, Korea, Vietnam, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Bahamas, Barbados, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Haití, Nicaragua, Panamá, México y la oficina abierta mas recientemente (2002) Uzbekistán.¹⁵

En 1976, el gobierno de Estados Unidos, a través de la Mansfield Mejora, inició una serie de reglas formales adoptadas por agentes de la DEA sobre deberes y actividades mientras trabajando en el extranjero¹⁶. Entre las muchas restricciones están que los agentes de la DEA tenían prohibido la participación activa que va desde arrestar a un sospechoso en países donde estaban asistiendo hasta

¹⁵ www.dea.gov

participar en acciones de aplicación unilateral sin la aprobación de funcionarios del gobierno del país donde se encontraban. Es decir sólo estaban operando estrictamente dentro de líneas de guía.

INVESTIGACIONES BILATERALES. Los agentes especiales de la DEA asisten a los gobiernos desarrollando fuentes de información y testimonios. Los agentes trabajan confidencialmente y asisten en esfuerzos de vigilancia en casos que implican tráfico de droga afectando los Estados Unidos. Ellos proporcionan información sobre traficantes de droga a los gobiernos donde se encuentran; persiguen e investigan, hoteles, aeropuertos, embarcaderos, y registros de pasaporte. La DEA también busca en Estados Unidos acusaciones contra grandes traficantes extranjeros que han cometido crímenes contra ciudadanos Americanos.

En un gran número de casos, las organizaciones de tráfico de droga internacionales han sido capturadas, gracias a que la DEA demuestra que estos grandes narcotraficantes han violado las leyes de Estados Unidos y es entonces cuando se logra su extradición.

La DEA activamente participa en varios foros internacionales para promocionar aplicación de la Ley internacional Cooperación. Un foro es la Conferencia de Aplicación de Droga Internacional anual (IDEC) que trae funcionarios que juntos aplican la Ley de Droga. Dichos funcionarios son del Sur, Centro, y Norte América, también del Caribe, para compartir experiencias relacionadas al desarrollo de estrategias operacionales que pueden ser

¹⁶ www.usembassy-mexico.gov/biblioteca.htm

utilizados contra el tráfico de drogas. El tema central de estas conferencias en el foro se ha centrado en el desarrollo de la sofisticación de las organizaciones del tráfico de droga y el lavado de dinero.

OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN. La DEA, reúne sus habilidades gracias a la obtención de información a través de las investigaciones, y las experiencias compartidas con países extranjeros, información como controles de comercio de droga; como es la distribución de drogas; como las ganancias se van al lavado; y como el sistema de drogas mundial opera a un nivel de fuentes, su nivel de transporte, venta al por mayor y niveles de venta al detalle.

Un esfuerzo federal de los Estados Unidos es el Programa de Centros de Coordinación de Información Conjunta, que proporciona hardware de ordenador y programa, a 20 países, principalmente en el Centro y Sur América y el Caribe. Éste programa permite a estos países establecer una base de datos basándose en la información de sus experiencias y los de la DEA¹⁷.

El Departamento de Lucha contra las drogas, asiste al gobierno de México en la conducta de las operaciones contra el narcotráfico; contra la producción y el transbordo de drogas ilícitas, y actividades que se relacionen con el lavado de dinero, y de investigación a organizaciones importantes del narcotráfico. La DEA proporciona la información y entrena a las autoridades para la correcta aplicación de la ley y así poder consolidar sus capacidades institucionales para procesar a los traficantes dominantes,

para conducir la investigación. El MCCO es la oficina de la DEA en México, estas oficinas están situadas en Guadalajara, Hermosillo, Mazatlán y Monterrey¹⁸.

B) INTERPOL.

INTERVENCIÓN DE LA INTERPOL. Interpol existe para ayudar a crear un mundo más seguro¹⁹. Su principal misión es proporcionar una gama única de los servicios esenciales para la comunidad de la aplicación de ley para optimizar el esfuerzo internacional por combatir al crimen.

Además de proporcionar una perspectiva global y de un núcleo regional, intercambiando la información que es oportuna, exacta, relevante y completa, facilita la cooperación internacional.

La dirección secundaria de control de drogas está situada dentro de la dirección criminal de la inteligencia de la Secretaría General de la INTERPOL. Es donde se reúnen el material profesional y técnico en el control de la droga dentro del marco de la Interpol²⁰

Esencialmente actúa como cámara de compensación para la colección, la colaboración, el análisis y la difusión de la información relacionada con el narcotráfico. Aquí también se supervisa la situación de la droga sobre la base internacional. Es decir; coordina investigaciones internacionales, y mantiene enlace con los Naciones Unidas,

¹⁷ www.usdoj.gov/dea/index

¹⁸ www.dea.gov

¹⁹ www.interpol.int

²⁰ www.interpol.int/Public/Drugs/default.asp

las agencias especializadas y otras organizaciones internacionales y regionales implicadas en el control de actividades en el tráfico de droga. Una de sus funciones importantes es servir como fuente principal del Consejo Profesional y Técnico sobre material antinarcoóticos a los cuerpos de Interpol, tales como el comité General del Asamblea, Ejecutivo y las oficinas centrales nacionales. La misión de esta Dirección secundaria de las drogas es realizar la cooperación entre países miembros y a su vez estimular el intercambio de la información entre todos los cuerpos nacionales e internacionales para contrarrestar la producción, el tráfico y el uso ilícitos de narcóticos y de sustancias psicotrópicas. Basándose en su amplia experiencia investigadora y analítica de su personal multinacional, esta Agencia apoya a los países miembros con:

1. Recolección de la información, respondiendo a necesidades internacionales.
2. Análisis de los datos obtenidos para los informes estratégicos y tácticos, así como la difusión de estos informes a los países miembros.
3. Identificación de organizaciones internacionales de tráfico de drogas.
4. Realiza reuniones en países donde identifica características comunes en los casos que eran investigados para intercambiar la información y establecer las estrategias futuras.

5. Organiza reuniones anuales regionales o mundiales sobre asuntos específicos del control de la droga. Estas reuniones incluyen el establecimiento del grado del problema, el intercambio de la información sobre los métodos más últimos de técnicas investigadoras y consolidar más la cooperación dentro de los países miembros.

Tener como miembro a 181 países coloca a la Interpol en una situación única de saber qué se está encendiendo alrededor del mundo en lo referente a tráficos de droga. Ofrece la posibilidad de hacer conexión entre las organizaciones de narcotraficantes internacionales y nacionales que parecerían no tener relación.

Cuando la Interpol se encuentra en investigación hace reuniones con los países en cuestión para discutir los aspectos del caso y para idear estrategias futuras. Los agentes encargados de la investigación en específico proporcionan la información, como ejemplo: huellas digitales, fotografías, documentos de la identidad, números de teléfono, direcciones, historias criminales y cualquier otra información relacionada con el caso en el cual están implicados.

Los países miembros de la Interpol son: Afganistán, Albania, Argelia, Andorra, Angola, Antigua Y Barbuda, La Argentina, Armenia, Aruba, Australia, Austria, Azerbaijan, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belarus, Bélgica, Belice, Benin, Bolivia, Bosnia Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunei, Bulgaria, Burkina-Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Canadá, Cabo Verde, República África Central, Sábalo, Chile,

China, Colombia, El Comoro, Congo, Congo (Representante Democrático), Costa Rica, de Côte, Croacia, Cuba, Chipre, República Checa, Dinamarca, Djibouti, Dominica, República Dominicana, Timor Del Este, Ecuador, Egipto, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Estonia, Etiopía, Fiji, Finlandia, República Yugoslava anterior Macedonia, Francia, Gabón, Gambia, Georgia, Alemania, Ghana, Grecia, Granada, Guatemala, Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, Islandia, La India, Indonesia, Irán, Iraq, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kazakhstan, Kenia, Corea, Kuwait, Kyrgyzstan, Laos, Latvia, Líbano, Lesotho, Liberia, Libia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Madagascar, Malawi, Malasia, Maldivas, Malí, Malta, Las Islas Forman, Mauritania, Isla Mauricio, México, Moldova, Mónaco, Mongolia, Marruecos, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nauru, Nepal, Países Bajos, Países Bajos Antillas, Nueva Zelandia, Nicaragua, Niger, Nigeria, Noruega, Omán, Paquistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Qatar, Rumania, Rusia, Rwanda, San Kitts y Nevis, Santa Lucia, San Vicente y el Grenadines, Tomo de Sao y Príncipe, Arabia Saudita, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Singapur, Eslovaquia, Eslovenia, Somalia, África Del Sur, España, Sri Lanka, Sudán, Suriname, Swazilandia, Suecia, Suiza, Siria, Tanzania, Tailandia, Togo, Tonga, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Uganda, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguay, Uzbekistan, Venezuela, Vietnam, Yemen, Yugoslavia, Zambia, Zimbabwe²¹.

²¹ www.interpol.int

CAPITULO III

¿QUÉ ES LA CERTIFICACIÓN?

La política de las drogas en Norteamérica se inicia cuando el presidente Richard Nixon les declara la guerra en 1972, afirmando que de esta cuestión dependía el porvenir de su nación. Posteriormente los presidentes Ford y Carter asumieron diferentes posiciones.

De los planes más importantes para la lucha contra las drogas encontramos el "Greenback" que era la acción coordinada entre los agentes de Servicio de Aduana y del Servicio de Impuestos; dicho plan consistía en investigar todas las transacciones bancarias que se realizaban arriba de 10 000 dólares, de ahí la Ley de Confidencialidad Bancaria. Otro programa fue la "Operación Pez Espada", este plan se llevaba a cabo en el suroeste de Estados Unidos, inició trabajos en el verano de 1981, al igual que el plan Greenback las investigaciones empezaron por las cuentas bancarias con el objetivo de penetrar en las operaciones de manejo ilegal de dinero para procesar a los criminales de modo más efectivo; a estas operaciones le siguieron la "Operación El Dorado", "Operación Espoleta", "Operación Aguijón", etc.

En 1982 el presidente Ronald Reagan coordinó las acciones de las diferentes agencias gubernamentales y el Departamento que trabajaban contra el narcotráfico, hasta ese momento cada una de esas dependencias había librado su propia batalla.

Esta estrategia estaba dirigida fuera de sus fronteras, ya que para Reagan la esencia del problema del consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos residía en la existencia de una oferta continua y no del consumo mismo. Trabajando a través de organizaciones internacionales y con su cuerpo diplomático Estados Unidos colabora bilateralmente con más de cien países²². Dicha colaboración abarca la erradicación de sembradíos y sustitución de los mismos, ejecución de leyes, entrenamiento, prevención y tratamiento contra el abuso de drogas, así como la ayuda técnica y financiera. Para ellos esto se lograría a través de una investigación intensificada y el enjuiciamiento de los traficantes, además del tratamiento y la prevención efectivos de la toxicomanía.

Reagan al crear su estrategia contra el tráfico ilegal incorporó la cooperación internacional a fin de prohibir y erradicar los narcóticos ilícitos de donde quiera que se cultiven, elaboren o transporten. Su mirada estaba en cerrar la salida de opio procedente del Medio Oriente, cocaína en Perú, Bolivia y Colombia, y de marihuana en México.

En 1985 - 1986, surgen protestas en el Congreso de Estados Unidos argumentando que las políticas antidrogas aplicadas hasta el momento no habían dado resultado. En consecuencia se firmó en 1986 la Ley Contra el Abuso de Narcóticos, de conformidad con esta ley el presidente de los Estados Unidos certifica cada año a los países considerados como los principales productores o vías de tránsito de estupefacientes. La Ley antidrogas aprobada el 27 de octubre

²² Noé Torres, Oscar. México y Estados Unidos ante el problema del narcotráfico. Centro de Estudios Estratégicos, A.C., pp 18

de 1986 pone énfasis en el diseño de programas bilaterales con países productores y exportadores de drogas y sanciones tanto comerciales como financieras para aquellas naciones que no cooperen²³. El Gobierno de Estados Unidos está convencido de combatir el narcotráfico es presionando a los países que las producen. La estabilidad económica juega un papel importante en el desarrollo de cualquier país, es por tanto que la suspensión de créditos y los bloqueos económicos y comerciales se ha convertido en el medio más eficiente para presionar.

De dicha ley se desprende la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas, que pretendía establecer un programa coordinado entre los recursos disponibles y las personas encargadas de emplearlos. La acción antinarcóticos hacia el interior de Estados Unidos debía ser constante y sobre todo decidida; la acción hacia el exterior debía, además, estar dotada de una gran dosis de coordinación entre los países involucrados en el problema.

El Gobierno de Estados Unidos recurre a las presiones políticas a modo de defenderse ante tres situaciones; en primer lugar para mantener satisfechos a los sectores inconformes de la sociedad, demostrándoles que se está realizando esfuerzos por combatir el narcotráfico desde su raíz, es decir, evitando la producción de estupefacientes. En segundo lugar para evitar que el narcotráfico llegue a constituirse también en un problema de seguridad nacional, al expandirse hacia sectores estratégicos de la sociedad (aunque en 1986 en la International Narcotics Act se calificó este problema como "una amenaza a la seguridad nacional de E.U. y

²³ *Ibidem*, pp. 21.

la estabilidad política de América Latina"²⁴). Y finalmente para convencerse a sí mismos de que Estados Unidos es todavía un país hegemónico, capaz de ejercer presión en el ámbito multilateral.

El Gobierno de México de ninguna manera ha escatimado recursos en su labor antidrogas, sin embargo el Gobierno Norteamericano se muestra poco complacido y se dirige a México en tono de protesta por lo que ellos consideran de las autoridades mexicanas en el combate al narcotráfico. A juicio de algunos críticos estadounidenses los esfuerzos de México no se han mantenido al ritmo del creciente flujo de drogas²⁵.

Estas posturas reviven viejos sentimientos nacionalistas de aquellos opositores a la colaboración bilateral con México, donde muchos estadounidenses consideraban a México como un foco de contaminación, debido al constante y creciente flujo de indocumentados y por no realizar los esfuerzos necesarios para detener el flujo y tránsito de drogas hacia los Estados Unidos.

En 1987 - 1988 tanto el Senado estadounidense como la Cámara de Representantes presentaron propuestas para no ceder la certificación, lo que no lograron ya que el Presidente la concedió, aunque justificaron su oposición diciendo que México lo podía hacer mejor. Reagan, al igual que gobiernos anteriores, intenta responsabilizar a México del fracaso evidente de su esfuerzo por controlar el problema del narcotráfico. El gobierno norteamericano se reserva las

²⁴ *Ibíd*em, pp. 20

²⁵ Canto Arias, Oswaldo A. México, E.U. y el narcotráfico entre la cooperación y al antagonismo. Tesis. p. 32.

acusaciones más graves para aquellas naciones sobre las que se requiere ejercer mayor presión y el gobierno ha sido sobre el que se ha hecho más manifestación

Los legisladores norteamericanos han reconocido la gravedad del problema del consumo de sustancias tóxicas en su país ya que abarca la ingestión de drogas que representa un gran peligro para la salud humana. Han mencionado las distintas tareas que organismos nacionales han emprendido para prevenir el uso y abuso de los estupefacientes, así como tratar a los farmacodependientes, dado que esta actividad ilícita propicia otros crímenes de mayor magnitud, como el robo y el homicidio.

Los medios de comunicación masiva norteamericanos divulgan prejuicios con la intención de demostrar que los productores de droga son victimarios y los grandes mercados de consumo son víctimas de criminales atentados contra la salud de los pueblos²⁶. Estas informaciones tendenciosas pretenden convencer que los países en vías de desarrollo son negligentes en impedir la producción de estupefacientes, que solapan el tráfico y la distribución de narcóticos hacia las naciones desarrolladas e incrementa el consumo con sus ofertas ilícitas.

En resumen podremos decir que Estados Unidos realiza esfuerzos por reducir el consumo domestico de drogas, esto naturalmente ha conducido a una búsqueda de colaboración internacional como la política de certificación. Este trámite lo otorga sólo Estados Unidos a los países de origen de las drogas; la Ley Contra el Abuso de Narcóticos le otorga el

derecho a sancionar a las naciones por no cumplir con medidas destructivas antinarcoóticos. Estas sanciones pueden ser sanciones comerciales, de ayuda externa y de recompensas, incluye la suspensión de al menos 50% de la ayuda externa norteamericana y de algunos beneficios comerciales, la suspensión del tratado de libre comercio favorecido, el aumento de las tarifas hasta en un 50%, y la imposición de límites de tráfico aéreo entre Estados Unidos y el país no certificado.

²⁶ Op. Cit. Pp. 32.

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO DE LA CERTIFICACIÓN.

Desde su principio, el movimiento internacional contra las drogas encabezado por Estados Unidos ha tenido una sola piedra de toque: la eliminación de todo tipo de droga -sea en su lugar de origen o de tránsito a los centros de consumo-²⁷, con este principio dio origen a la política de certificación donde Estados Unidos apoya la erradicación de plantíos, la destrucción de laboratorios y redes de transporte y distribución, la captura y procesamientos de narcotraficantes y la intercepción de drogas destinadas al consumo.

En octubre de 1986 el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley Nacional Contra el Abuso de Drogas, en cuya sección 481, fracción h, contempla la competencia del Ejecutivo estadounidense para evaluar las acciones antidrogas puestas en marcha por aquellos países que son considerados principales productores y/o vías de tránsito de estupefacientes.²⁸

La evaluación a que hace referencia la ley antidrogas estadounidense de 1986 se manifiesta a través de la certificación que el presidente de Estado Unidos emite el 1º de marzo de cada año.

²⁷Ruiz -Cabañas I, Miguel. "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias. En El combate a las drogas en América, FCE, México, 1992, pp 210.

²⁸ Canto Arias, Oswaldo A. México, E.U y el narcotráfico entre la cooperación y el antagonismo. Tesis.

El presidente de Estados Unidos en turno es el único que aprueba o desaprueba la certificación de los países, como lo vimos en el capítulo anterior, así año con año el Departamento de Estado publica su informe anual sobre la producción de drogas en todo el mundo emprendidos por los diferentes países para suprimir el tráfico de narcóticos.

Los informes deben emitirse de acuerdo a la legislación aprobada inicialmente por el Congreso de 1986, a raíz de las preocupaciones que había en ese momento en torno a que la rama ejecutiva no era lo bastante firme para motivar la cooperación con el esfuerzo antinarcóticos por parte de los principales países de producción y tránsito de drogas ilegales.

Cada año el presidente debe certificar, basándose mayormente en las determinaciones del informe anual, si cada uno de los países importantes de producción o tránsito de drogas ha cooperado a plenitud con Estados Unidos o ha tomado sus propias medidas adecuadas para alcanzar las metas y objetivos de la Convención de la Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Los países que obtienen dicha certificación por parte del Ejecutivo de Estados Unidos, de acuerdo a la ley antidrogas, recibirá toda la ayuda necesaria para continuar haciendo frente al narcotráfico; esto es, será merecedor de créditos internacionales, auxilio material interpretado como vehículos militares terrestres y aéreos equipados con instrumentos de detección y rastreo, facilidad para la adquisición de

armamento, además de entrenamiento por parte de las fuerzas estadounidenses especializadas.

Aunque la negociación de la certificación acarrea importantes sanciones en cuanto a ayuda exterior, al igual que la obligación de Estados Unidos de votar contra la concesión de préstamos para el país descertificado en los seis bancos de desarrollo multilaterales, las pérdidas materiales potenciales son a menudo menos importantes que la degradación pública que implica no alcanzar la certificación. Lo que menos quiere cualquier gobierno que se impugne ante sus semejantes internacionales es su honor o integridad, especialmente cuando debe enfrentar públicamente pruebas objetivas, a menudo perjudiciales, de que no ha cooperado a plenitud para oponerse al tráfico de drogas. La mayoría de los gobiernos saben que la naturaleza de ese estimado depende en gran medida de los esfuerzos que han hecho durante el año.

México ha manifestado su disposición de participar en el esfuerzo internacional antidrogas y reconoce que la cooperación es la vía más adecuada para alcanzar el éxito. Sin embargo, pese a que ambos países coinciden en la necesidad de mantener una colaboración plena contra el narcotráfico, y pese a que la relación bilateral se ha caracterizado por una total disposición de ambas partes por cooperar, está ha sido escenario de conflictos, debido a que Estados Unidos se han tomado medidas unilaterales que, a juicio del gobierno mexicano, podría obscurecer los logros que en conjunto se han alcanzado.

Una hipótesis que se maneja es que el Gobierno de Estados Unidos recurre a las presiones políticas a modo de defensa

ante tres situaciones. En primer lugar, para mantener satisfechos a los sectores inconformes de la sociedad, demostrándoles que se están realizando esfuerzos por combatir el narcotráfico desde su raíz. En segundo lugar, para evitar que el narcotráfico llegue a constituirse también en un problema de seguridad nacional, al expandirse hacia sectores estratégicos de la sociedad. Y finalmente, para convencerse a sí mismo de que Estado Unidos es todavía un país hegemónico, capaz de ejercer presión en el ámbito multilateral.

El proceso de certificación para México ha tomado varias facetas desde su implantación en 1986. En los primeros años, es decir de 1987 a 1988, el Presidente de Estados Unidos certifico a México por plena cooperación justifico su decisión diciendo que México aun podía mejorar. En 1987, 1990 y 1991 el Ejecutivo estadounidense, aunque nuevamente certifico a nuestro país por plena cooperación, se agregó una nota explicativa de su decisión en la que señala una lucha conjunta entre México y Estado Unidos, refiriéndose, por supuesto, a que la cooperación bilateral es el medio más eficaz para combatir el narcotráfico.

CAPITULO V

COOPERACIÓN DE ORGANIZACIONES NACIONALES: EL EJÉRCITO, PGR Y PFP.

Hoy día es claro que el involucramiento del ejército nacional, así como las organizaciones de combate al narcotráfico, en las tareas de erradicación de cultivos es una política que crea riesgos de exponer a las Fuerzas Armadas, así como las diferentes organizaciones antinarcóticos, a la corrupción.

Los casos en que funcionarios del Estado, particularmente de las fuerzas armadas y policiales, se han visto involucradas en actividades ilegales con organizaciones que se dedican al tráfico ilegal de sustancias prohibidas o narcotráfico o su favorecimiento, es un hecho que se ha vuelto asunto público.

La corrupción no es un fenómeno que se desarrolle solamente en relación con el narcotráfico, pero dadas las concentraciones económicas que representa este fenómeno y el carácter ilegal que lo acompaña, si reviste algunas particularidades. Es decir, facilita una mejor vinculación económica y comercial de las distintas etapas del proceso: producción agroindustrial, sistema de acopio, almacenaje y transporte internacional a largas distancias, el proceso que se conoce como distribución ilegal. Por otro lado, tenemos que flexibiliza el rol represivo del Estado o, incluso permite la colaboración directa.

La participación directa de los funcionarios estatales constituyen los casos más graves de corrupción y los más peligrosos para el accionar del Estado, en tanto el funcionario involucrado mantiene un doble poder de control y dirección: sobre la institución estatal a la que pertenece y/o dirige, y sobre la organización del tráfico de narcóticos.

En otro caso de corrupción tenemos la omisión del deber de control por parte de los funcionarios estatales. En este caso los funcionarios del Estado no participan directamente, sino que omiten las funciones de vigilancia y control propio de sus cargos. Este tipo de corrupción puede verse en los diversos niveles de control penal: policial, judicial y penitenciario, sin olvidarnos, por supuesto, del ejército. Respecto a este nivel policial y militar, se observa el consentimiento de las labores de la organización para que esta pueda realizar sus actividades libremente: retenes, puestos, bases, a las que se les paga para que dejen de vigilar.

A continuación se analiza la participación de cada una de las instituciones nacionales antinarcóticos, señalando su función, así como su transformación, en algunos casos, a lo largo de los años 80's hasta el actual gobierno del presidente Vicente Fox Quesada.

EL EJÉRCITO

Durante el decenio de los ochenta la lógica del combate militar al tráfico de drogas es distinta en Estados Unidos y

México. En la Unión Americana, el Servicio de guardacostas al Servicio de Aduanas, la DEA y el FBI se han empleado para impedir la entrada ilegal de drogas, con la esperanza de afectar su consumo. En el caso de México, el ejército se ha usado fundamentalmente para impedir la producción ilícita de narcóticos y las actividades clandestinas asociadas a ésta que desafían la autoridad estatal.

El narcotráfico es un asunto importante en la agenda bilateral debido a que los Estados Unidos consideran que el consumo de estupefacientes por parte de sus ciudadanos se debe en buena medida a los insuficientes esfuerzos de México y otras naciones por parar la producción de narcóticos y su exportación ilegal hacia la Unión Americana.

El problema del narcotráfico es uno de carácter internacional en el cual es poco preciso hablar de países "culpables" o "víctimas". Según Robert Kehoane, se dice que hay cooperación "cuando, después de un proceso de coordinación de políticas, un gobierno considera que las políticas de otro gobierno facilitan la realización de sus propios objetivos"²⁹

En realidad, resultaba difícil pensar que México y Estados Unidos "cooperaran" en la lucha antinarcóticos.

Sin embargo, en los últimos años, la participación masiva del ejército mexicano en las campañas contra el narcotráfico ha sido una expresión de la voluntad del gobierno mexicano para atacar la oferta de drogas cultivadas en el país y

²⁹ Toro, María Celia, *El control del narcotráfico, ¿podemos cooperar?*, Interdependencia, *¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México - Estados Unidos?*, p. 237

destinada en su mayor parte al mercado estadounidense, lo cual pone en evidencia la naturaleza de la cooperación entre México y Estados Unidos en materia antinarcóticos.

Como ya se ha mencionado, las fuerzas armadas estadounidenses tienen una función volcada hacia el exterior; por lo que, en el ámbito internacional, la etiqueta de "guerra contra las drogas" tiene secuelas muy serias porque el narcotráfico puede convertirse en pretexto fácil para intervenir militarmente en otros países, concretamente en los latinoamericanos, y específicamente en nuestro país,

Para Peter Smith la expresión "guerra contra las drogas" denota varias guerras: Estados Unidos contra abastecedores de droga; gobiernos latinoamericanos contra narcotraficantes, guerrilleros y narcoterroristas; narcotraficantes contra narcotraficantes, guerrilleros e izquierda política.³⁰ Sin embargo, cabría añadir otra guerra que resulta fundamental al hablar de la militarización de la lucha antinarcóticos: "Estados Unidos contra los gobiernos latinoamericanos"

La llegada al poder de Reagan en 1981 fue un parteaguas en el combate al narcotráfico dentro y fuera de Estados Unidos. El gobierno de Washington le declaró la guerra al narcotráfico, dándole la máxima prioridad tanto en su agenda de seguridad nacional como en las relaciones con otros países (en especial con los latinoamericanos).

La "declaración de guerra" tuvo como consecuencia la aprobación de mayores presupuestos a la agencia antidrogas,

³⁰ Smith, Peter. La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de políticas, *El combate a las drogas en América.*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p.52

más operaciones de confiscación dentro y fuera de los Estados Unidos y mayor asistencia económica a los principales países productores de droga.

No obstante, el ejército mexicano, a diferencia del estadounidense, ha estado involucrado en la lucha antinarcóticos mucho tiempo antes de que se declarara la "guerra contra las drogas". La principal función del ejército mexicano reside en salvaguardar y mantener el orden interno.

El empleo de las fuerzas armadas en la lucha antinarcóticos había sido, entonces, una política poco eficaz que servía para paliar temporalmente el problema del cultivo y el tráfico de estupefacientes y la delincuencia asociada a éstos. En el caso mexicano, si bien es cierto que el ejército es una de las instituciones con el poder y los recursos para hacer frente a los grupos de narcotraficantes armados, esto no parecía ser una buena estrategia para el futuro. La corrupción empezaba a permear a los estratos más altos y con mayor frecuencia dentro de las filas de las fuerzas armadas mexicanas.

Sin embargo, en la presente administración del presidente Vicente Fox Q. el ejército ha tomado una nueva dirección.

EL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS EN LA CAMPAÑA PERMANENTE CONTRA EL NARCOTRÁFICO. Las dimensiones actuales del narcotráfico y sus delitos conexos rebasan las fronteras y demandan que las naciones los enfrenten conjuntamente. La amenaza de las drogas no debe ser enfrentada por un solo país, por ello, se considera que es necesaria la cooperación de los Estados en los ámbitos bilateral y multilateral.

La actuación del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en la campaña permanente contra el narcotráfico se encuentra debidamente sustentada en las facultades que le otorga al Ejecutivo de la Nación, el Art. 89 Fracc. VI de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que es facultad del Presidente de la República disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y exterior de la federación.

Por otra parte, el Diario Oficial de la federación de fecha 22 abr. 2002, publicó el "decreto por el que se aprueba el Programa de Procuración de Justicia 2001-2006".

BASES DE COLABORACIÓN. Se fijaron las bases de colaboración entre la P.G.R. y la S.D.N. en materia de auxilio para combatir al narcotráfico, cuya investigación corresponde al ministerio público de la federación.

Las citadas bases establecen la necesidad de que en las acciones emprendidas para combatirlo, participen el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

ÁMBITOS DE COLABORACIÓN

- Intercepción del tráfico ilícito de estupefacientes.
- Aseguramiento de instrumentos y detención de probables responsables de delincuencia organizada
- Intercambio de información.

El Gobierno Federal impulsa el desarrollo de acciones coordinadas e integrales para combatir frontalmente al narcotráfico y a la delincuencia organizada. Su objetivo principal es: disminuir los delitos contra la salud en todas sus modalidades y los realizados por la delincuencia organizada.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006. El "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", como instrumento que establece los objetivos rectores y estrategias del Ejecutivo Federal señala entre otros aspectos las amenazas para el país, de las que destaca el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada.

Sobre el particular indica que las Fuerzas Armadas en colaboración con otras dependencias, están comprometidas a contrarrestar y enfrentar estos graves problemas.

OBJETIVO. Abatir el consumo y combatir la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de drogas; el desvío de precursores químicos, químicos esenciales y máquinas para la producción de drogas sintéticas, así como sus manifestaciones en la comisión de delitos conexos se fundamenta en 3 grandes rubros:

1. Prevención y control de la demanda.
2. Prevención y control de la oferta.
3. Cooperación internacional.

LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR)

El combate al narcotráfico en nuestro país es, básicamente, responsabilidad de las dependencias gubernamentales: la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional. La primera tiene la función formal de coordinar los esfuerzos relacionados con el tráfico ilegal de estupefacientes, precursores químicos y armas. La Procuraduría General de la República está encargada primordialmente de asegurar y detener delincuentes relacionados con el narcotráfico, así como de realizar actividades para destruir plantíos de amapola. De hecho, desde 1947, las campañas contra el cultivo y tráfico de enervantes empiezan a ser coordinadas por la PGR.

La instrumentación del Programa Nacional para el Control de las Drogas 1989-1994, implica la modernización de las estructuras orgánico-funcionales encargadas de su operación, como es el caso de la Procuraduría General de la República, institución a la que se le asignaron diversas funciones sustantivas para el logro de los objetivos del Programa, como son: 1) la planeación, el seguimiento y la evaluación de los resultados del Programa, mediante la creación y consolidación del Centro de Planeación para el Control de Drogas; 2) la intercepción de los flujos de estupefacientes, a través de un Sistema Integral de Intercepción, en el que participan la Secretaría de Marina y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 3) el control a la producción de narcóticos, desarrollando métodos de erradicación de cultivos ilícitos, en coordinación con la Secretaría de la Defensa Nacional, y combatiendo la producción de fármacos ilegales; 4) el control

del reciclaje de los productos financieros derivados del narcotráfico (lavado de dinero); 5) la modernización de la investigación criminológica; 6) la coordinación y concertación con las autoridades federales, estatales y municipales que colaboran en las actividades correspondientes a la lucha contra el narcotráfico y 7) el fortalecimiento jurídico, actualizando y adecuando las disposiciones legales existentes para el control de las drogas.

La persecución del narcotráfico, como delito de orden federal corresponde a la Procuraduría General de la República, en virtud de que constituye la instancia que se encarga de vigilar el cumplimiento de los principios establecidos por la Constitución y por las leyes del ámbito de su competencia. A partir de 1989, con los ámbitos orgánico-funcionales en la Procuraduría General de la República se crea la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico cuyas funciones principales se orientaron a la investigación, la detención y la localización de productos de delito, así como a la investigación sobre transformación y desvío de bienes y valores derivados del narcotráfico nacional e internacional.

Posteriormente, el 16 de octubre de 1990, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el decreto de modificación del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en virtud de la cual se sustituyó a la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, por la Coordinación General para la Atención de los Delitos Contra la Salud, como resultado de una concepción más amplia en la atención a los problemas de las drogas ilícitas. Las acciones de la Procuraduría en la

lucha contra el narcotráfico se reforzaron con la creación de sistemas de información técnico científica y una moderna flota de helicópteros. En congruencia con dicha concepción, el grupo especial de policías antinarcóticos se integró nuevamente a la Policía Judicial Federal, que se constituyó como una corporación única.

En 1991, fue establecido el Sistema Integral de Intercepción (SIIN), cuyo objetivo fundamental consiste en impedir el tránsito de estupefacientes, en los puntos cercanos a su lugar de origen, evitando la estela de corrupción y violencia que genera su traslado, y aprovechando al máximo los recursos disponibles para la vigilancia y control de este fenómeno.

En 1993, el Presidente de la República decretó la creación del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, como órgano técnico desconcentrado de la PGR, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, referidas al respeto de las garantías constitucionales, en la identificación, investigación, consignación y persecución de los delitos relacionados con el narcotráfico. Una de las facultades de esta Comisión es, auxiliar al Ministerio Público Federal, a través de los elementos de la Policía Judicial Federal que le sean adscritos, en sus funciones de investigación y comprobación de los delitos relacionados con el problema de las drogas. Entre las acciones para la persecución de los delitos contra la salud correspondientes a los agentes de la Policía Judicial Federal adscritos al Instituto, se encuentran: 1) intervenir oportunamente con los servicios policiales antidroga, en la detención, localización y persecución de individuos y organizaciones delictivas,

hasta lograr su consignación por el Ministerio Público Federal; 2)auxiliar al Ministerio Público Federal, en todos los actos conducentes a la comprobación del tipo de delito y de la probable responsabilidad del indiciado.

La Policía Judicial Federal constituye uno de los factores medulares en la operación de las estrategias para el combate a las drogas, de ahí la necesidad de hacer un esfuerzo para lograr su profesionalización y modernización, mediante adecuados procedimientos de selección, capacitación y reconocimiento a la labor destacada de sus integrantes. En congruencia con este planteamiento, la actual administración de la PGR inició un proceso de profesionalización de los agentes de la Policía Judicial Federal, mediante una serie de acciones, entre las que destacan: 1)la emisión del Reglamento de la Carrera de Policía Judicial Federal, por el que se establecen las categorías y niveles de los agentes de esta corporación; los mecanismos para su desarrollo profesional; el procedimiento de evaluación y supervisión de su desempeño; sus deberes; el sistema de reconocimientos, y las sanciones. 2)la emisión del Código de ética Profesional para los agentes federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial, en el que se plasma un conjunto de normas de conducta y de ética profesional que deben observar estos servidores públicos de la PGR; 3)el Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos de la Policía Judicial Federal, cuyo propósito fundamental consiste, por una parte, en promoverla participación, la productividad y la iniciativa de los agentes, y por otra, reconocer el valor, la lealtad y la honestidad del personal.

De esta manera, la recomposición de la PJJ, es uno de los principales retos que habrá que enfrentar el procurador Rafael Macedo de la Concha.

Actualmente, la PGR es el órgano del poder Ejecutivo Federal, que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal y cuyo titular es el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares que son la policía investigadora y los peritos. Es la encargada del despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y otros ordenamientos, le encomiendan al Procurador General de la República y al Ministerio Público de la Federación.

A fin de cumplir cabalmente la encomienda constitucional de la Procuraduría General de la República, como institución que preside al Ministerio Público de la Federación, ésta ha sido reconceptualizada y ha organizado bajo un enfoque de especialización al Ministerio Público de la Federación, encargado de prevenir e investigar la comisión de delitos contra la salud y de coordinar la política del gobierno federal en materia de control de drogas.

Adicionalmente, de manera expresa la ley otorga la facultad a la Procuraduría General de la República para convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia. Asimismo, señala como auxiliares suplementarios del Ministerio Público de la Federación a los agentes del Ministerio Público del Fuero Común y de las Policías Judicial y Preventiva, en el D.F. y

en los Estados de la República, previo acuerdo entre las autoridades federales y locales.

En el ámbito de la cooperación internacional, el Gobierno de México sustenta su política exterior en apego a los principios constitucionales de no intervención, respeto a la autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de las controversias, búsqueda de la paz y cooperación para el desarrollo. En defensa de la soberanía, el gobierno mexicano reconoce los riesgos que representa el fenómeno del narcotráfico y sus delitos conexos para los intereses nacionales.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. Hace mención a un Sistema Nacional de Planeación Participativa que contempla tres procesos, uno de los cuales se refiere a la planeación estratégica; este proceso se estructura mediante el desarrollo de mecanismos de largo, mediano y corto plazo. El proceso de planeación para integrar el Programa Nacional para el Control de Drogas (PNCD), parte de la premisa de presentar en un solo documento un planteamiento programático que dé respuesta simultánea e integral a un problema que adopta modalidades y manifestaciones diversas, así como procedimientos cambiantes por parte de la delincuencia organizada. Como punto de partida para los trabajos encaminados a la integración del PNCD, figuran tres elementos: Objetividad en el planteamiento del problema. De manera que sin magnificar la acción de las organizaciones delictivas ni minimizar la acción del Estado, se de un combate frontal a todas las vertientes que presenta el fenómeno del narcotráfico. Enfoque integral del problema. En el que la coordinación, retroalimentación y consenso de las

dependencias que participan en la aplicación del PNCD es factor fundamental:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Procuraduría General de la República

El PNCD constituye la herramienta a través de la cual se propone identificar: Proyectos Prioritarios Interinstitucionales, que a través de una Matriz Programática Anual, establezca compromisos y metas calendarizadas y cuantificables para cada una de las dependencias participantes en el PNCD.

VISIÓN. La visión institucional a mediano y largo plazo, prevé resolver en los próximos tres años los obstáculos que representan: la carencia de recursos para la ejecución de los proyectos interinstitucionales que constituyen la columna vertebral operativa del PNCD, lo cual permitirá operar de

manera óptima y evaluar resultados sin la necesidad de integrar reportes de justificación de desfase, y reflejar a través de las acciones contra el consumo, producción y tráfico de drogas, los cambios estructuralmente positivos en los que las dependencias federales y autoridades participantes en la ejecución del PNCD, avanzan y planean estar funcionando en el mediano plazo. Lo anterior permitirá que en el 2025 las instituciones de excelencia ofrezcan resultados semejantes para una sociedad y país de iguales condiciones, habiendo contribuido así el PNCD para hacer de México un país libre de drogas y de las actividades delictivas de grupos organizados asociados con el narcotráfico.

MISIÓN. Coordinar la realización de acciones en contra de lo que significa el consumo, la producción y el tráfico de drogas de origen natural y sintético en nuestro territorio nacional, promoviendo y fortaleciendo la participación de todas las dependencias federales y autoridades de los tres niveles de gobierno, el sector privado, organismos no gubernamentales y sociedad en general, en un esfuerzo nacional para prevenir el consumo de drogas y erradicar el narcotráfico y sus secuelas. Sin perder de vista que el narcotráfico es un fenómeno transnacional que requiere una amplia y permanente cooperación internacional.

OBJETIVO GENERAL: Prevenir y abatir el consumo y combatir la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de drogas; el desvío de precursores químicos, químicos esenciales y máquinas para la producción de drogas sintéticas, así como una de sus manifestaciones en la comisión de delitos conexos como el lavado de dinero y el

tráfico de armas, bajo un esquema de atención integral que incorpore los esfuerzos que realizan las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno y de fortalecimiento de la cooperación internacional.

Por otro lado, la Procuraduría General de la República cuenta desde hace varios años con un laboratorio de investigación, para apoyar las actividades de erradicación de cultivos ilícitos.

Esta área es la encargada de desarrollar la investigación Técnico-Científica referente a las plantas con compuestos psicoactivos y los métodos de erradicación empleados.

Los principales programas y proyectos que se realizan son:

- Pruebas agroquímicas y sistemas de aspersión.
- Control de calidad del herbicida empleado.
- Monitoreo y protección ambiental.
- Caracterización agroambiental de los cultivos de amapola y marihuana en México.
- Botánica y Química de plantas estupefacientes.
- Métodos de control de plantas estupefacientes.

Para llevar a acabo estas actividades, el laboratorio esta dotado con instrumental químico como espectrofotómetro de luz infrarrojo y ultravioleta, cromatografía de líquidos de alta presión y absorción atómica, asimismo con un área de invernaderos para los diferentes estudios y pruebas experimentales.

INTERCEPCION DE ENERVANTES. La intercepción tiene como objetivo principal impedir el tráfico de estupefacientes, psicotrópicos, precursores y químicos esenciales por el territorio nacional, resultantes o para el apoyo de la producción interna y/o externa, la cual se realiza a través de los siguientes ámbitos de acción:

ÁMBITO DE ACTUACIÓN.

- Así también, con la SDN y la SM-AM se establecen patrullajes marítimos, anfibios y se realizan recorridos de vigilancia para evitar que se utilicen las costas y playas mexicanas para el tráfico ilícito de drogas.
- En coordinación con otras dependencias que tienen injerencia en el espacio aéreo Mexicano y en colaboración con Embajada Americana (EMBAUSA), se efectúan vuelos de vigilancia e intercepción contra posibles blancos aéreos, logrando disminuir considerablemente el tráfico aéreo de estupefacientes.
- De la misma forma, con las diferentes dependencias (PFP, SDN, PFC, INM, etc.) se establecen puntos de revisión y volantas, con el fin de cubrir las carreteras de primero, segundo y tercer orden en todo el ámbito

nacional, impidiendo así el paso de cualquier sustancia ilícita.

INFRAESTRUCTURA PARA COMBATIR EL NARCOTRÁFICO. Las instalaciones de las "BASES DE ERRADICACIÓN", permiten reducir el gasto de recursos materiales y desgaste del personal que participa en las acciones de erradicación, además de facilitar el mantenimiento preventivo del material de vuelo al contar con la infraestructura requerida. En estas instalaciones se proporciona adiestramiento al personal que participa directamente en las actividades de destrucción de cultivos de amapola y marihuana. El establecimiento de esta base de operaciones permite optimizar los tiempos de operación en las acciones de erradicación, incrementado los resultados.

ESPECIALIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DEL ESTADO. Para enfrentar al narcotráfico y la farmacodependencia es necesario consolidar el desarrollo de las estructuras del Estado que se aboquen, desde su ámbito de competencia, a su prevención, control y abatimiento.

Fomentar la especialización técnica y la profesionalización de quienes participan en esta responsabilidad es una estrategia que permitirá el desarrollo de programas, proyectos y operaciones desde una plataforma de información objetiva y prospectiva, en consecuencia la toma de decisiones tendrá un grado de factibilidad mayor.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Identificar a los países con los que México deberá promover acuerdos de cooperación para el combate al narcotráfico en cualquiera de sus modalidades y

manifestaciones, principalmente con aquellos que por sus características generen repercusiones en el territorio nacional. Apoyar el fortalecimiento de los organismos y órganos internacionales que combaten el fenómeno de las drogas, así como las iniciativas y esfuerzos que éstos realizan. Reforzar los mecanismos de cooperación internacional con la finalidad de evitar el desvío de precursores químicos, químicos esenciales y máquinas para la producción de drogas sintéticas.

COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL. Diseñar un proyecto orientado a lograr la asignación de recursos financieros suficientes y adecuados para la realización de las acciones planteadas en la ejecución del Programa Nacional para el Control de Drogas. Diseñar una política de comunicación social en materia de control de drogas. Consolidar el Sistema Nacional de Inteligencia interinstitucional en materia de narcotráfico y delitos conexos. Fortalecer el marco jurídico aplicable para evitar la comisión de actos de corrupción vinculados con el narcotráfico. Incorporar tecnología de punta permanentemente actualizada, así como contar con recursos humanos capacitados y especializados de manera regular en la realización de tareas para el combate al narcotráfico en todas sus manifestaciones.

POLICIA FEDERAL PREVENTIVA (PFP)

En diciembre de 1995, el Congreso de la Unión emitió un Decreto de reforma a los artículos 21 y 73 fracción XXIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivando de ello la Ley General que establece las bases de

Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación.³¹

A partir de dicha reforma, se conceptualizó a la Seguridad Pública como: una función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; estableciendo además, los principios rectores de: coordinación y cooperación entre las autoridades de los tres niveles de gobierno, para presentar un frente común contra la delincuencia.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública era el órgano superior de análisis y asesoría del Ejecutivo Federal en la materia y estaba integrado por: el Secretario de Gobernación, quien lo preside; los secretarios de la Defensa Nacional, Marina y de Comunicaciones y Transportes; los gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, así como por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quienes son responsables entre otras cosas de formular y coordinar políticas generales en materia de Seguridad Pública.

En su momento, la inclusión de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en el citado Consejo, así como la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a las actividades de Seguridad Pública, suscitó un amplio debate promovido por legisladores, por lo que hubo la necesidad de que interviniera la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual concluyó que es constitucionalmente

³¹ www.pgr.gob.mx

posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada actúen en apoyo de las autoridades civiles en tareas de Seguridad Pública, previa solicitud expresa, fundada y motivada, debiendo quedar a cargo de las autoridades civiles la dirección de tales tareas.

A partir de dichas reformas constitucionales, la Seguridad Pública Nacional ha trascendido y constituye actualmente un pilar fundamental para el mantenimiento de la Seguridad Interior, y la Fuerzas Armadas, como garantía de esto último, tienen la obligación de coadyuvar con las autoridades civiles competentes.

La profesionalización e institucionalización de las Fuerzas Armadas las coloca, en la actual coyuntura nacional, como factor imprescindible para el logro de los objetivos planteados por la política nacional de Seguridad Pública. El 4 de enero de 1995, entró en vigor la Ley que creó a la Policía Federal Preventiva. Con la creación de dicha Corporación, la Federación unifica y reorganiza diversos cuerpos policiales preventivos, tales como: la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal Federal y la Policía de Migración, concentrándolos bajo un solo mando.

La creación de esta nueva corporación tiene repercusiones importantes hacia la Secretaría de la Defensa Nacional, debido a las funciones que le han sido encomendadas y que se vinculan con algunas de las actividades, que las Fuerzas Armadas realizan en apoyo de las Fuerzas de Seguridad Pública, en la preservación de la seguridad interior del país.

La colaboración de la Secretaría de la Defensa Nacional a favor de la Policía Federal Preventiva se materializará a través de la Fuerza de Reacción y Apoyo Inmediato, componente de las Fuerzas Federales de Apoyo, conforme a la estructura orgánica presupuestal autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Sedena, desde el año de 1948, ha venido desarrollando como servicio administrativo, la especialidad de Policía Militar. Desde entonces y a lo largo de cinco décadas, este servicio desarrolló su propia doctrina, identidad y espíritu de servicio, especializándose en proporcionar seguridad a instalaciones estratégicas de interés vital para nuestro país; proporcionar apoyo en actividades de protección civil en casos de desastres, acordonando y patrullando áreas para la prevención de ilícitos que afecten el patrimonio de las personas y rescatando personas desaparecidas o accidentadas. Este personal constituye parte importante de los Agrupamientos de Labor Social y coadyuva con autoridades policiales en actividades de prevención en áreas de elevada incidencia delictiva; también cuenta con material y equipo adecuado para desarrollar acciones para el mantenimiento y, en su caso, la restauración del orden público.

En el artículo 29, fracción XIX de la Ley orgánica de la administración pública federal, se establece que:

"A la S.D.N., le corresponde entre otros, el prestar los servicios auxiliares que requiera el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señala el Ejecutivo Federal."

El objetivo principal de la SEDENA, en materia de narcotráfico, es: reducir a su mínima expresión los índices

de consumo, así como la producción, procesamiento, tráfico y comercialización de ilícitos de psicotrópicos y estupefacientes, bajo un esquema integral de atención al problema de las drogas.

LA S.D.N. EN APOYO DE AUTORIDADES CIVILES. Se apoya a la Procuraduría General de la República y a la Secretaria de Seguridad Pública (P.F.P.), como Institución responsable y facultada para el combate al Narcotráfico:

- Por considerarse este fenómeno como la principal amenaza a la Seguridad Nacional que confronta el Estado Mexicano.
- Porque el afectar a la Seguridad Nacional convierte a su combate en un asunto de Estado.
- Porque la normatividad vigente autoriza la actuación de las Fuerzas Armadas en esta y otras tareas de prioridad Nacional.
- Porque la participación de la S.D.N. ha permitido reforzar sustancialmente la capacidad de respuesta del Estado Mexicano ante este flagelo universal.

ESTRATEGIA PARA EL COMBATE INTEGRAL A LAS DROGAS (S.D.N). Para cumplir con la Directiva Presidencial, se establecieron tres grandes líneas de acción, la erradicación, la Intercepción (terrestre, aérea y anfibia) y el Combate al Crimen Organizado.

ADIESTRAMIENTO DE OPERACIONES CONTRA EL NARCOTRÁFICO.

1. Desarrollo en las tropas habilidades y cualidades físicas y morales para combatir con eficacia la siembra y cultivo de enervantes.
2. Identificar los procedimientos empleados por los delincuentes para abatir el tráfico de estupefacientes.
3. Aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

RESULTADOS OBTENIDOS. En la presente administración, la Secretaría de la Defensa Nacional aporta al esfuerzo nacional, en la lucha contra el narcotráfico los siguientes resultados:

C O N C E P T O	R E S U L T A D O S	
	A D M I N I S T R A C I O N	
E R R A D I C A C I O N		
PLANTIOS MARIGUANA.	591,428	
HECTAREAS DE MARIGUANA.	45,476.7707	
SEMILLA DE MARIGUANA. (Kg.)	17,411.196	
PLANTIOS AMAPOLA.	345,300	
HECTAREAS DE AMAPOLA.	27,760.5836	
SEMILLAS DE AMAPOLA. (Kg.)	1,845.866	
DESTRUCCION DE PISTAS DE ATERRIZAJE CLANDESTINAS.	1,253	
I N T E R C E P C I O N		
KGS. DE MARIGUANA.	2'573,298.229	
KGS. DE COCAINA.	11,432.739	

KGS. DE GOMA DE OPIO.	202.011
KGS. DE HEROINA.	114.556
AERONAVES.	60
VEHICULOS TERRESTRES.	1,636
ARMAS DE FUEGO.	3,674
DETENIDOS NACIONALES.	3,796
DETENIDOS EXTRANJEROS.	96
MONEDA NACIONAL.	3´453,604
DOLARES AMERICANOS.	9´758,739

* La gráfica anterior contiene datos que corresponden a la fecha que va desde el 10 de enero al 5 de diciembre del 2002, y es tomada de la página en internet de la Sedena.

La evaluación de los resultados, nos permite deducir que son altamente significativos, tomando en consideración que se evitó la distribución de 1,428 millones 124 mil dosis de marihuana, 17 millones 728 mil dosis de cocaína, 193 millones 922 mil dosis de heroína y 6 millones 996 mil dosis de pastillas tóxicas.

Otra institución de combate al narcotráfico es la PFC. La Policía Federal de Caminos (PFC), pertenecía hasta 1999 a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Su competencia se extiende a toda la red carretera nacional, a los puertos y aeropuertos. La PFC a partir de 1999 está integrada en otro cuerpo, la Policía Federal Preventiva (PFP), junto con la policía fiscal y la policía de fronteras. Después de la toma de poder de Vicente Fox, la PFC volvió a salir de la PFP.³²

³² Boyer. Jean-Francois, Op. Cit., p. 107

En el sexenio de Miguel de la Madrid, el narcotráfico se recupera de los golpes de la operación Cóndor y se erige como una actividad criminal de escala nacional con grandes ramificaciones nacionales y una protección gubernamental sin precedentes. Debe entenderse que esta etapa corresponde a lo que podría llamarse una etapa de corrupción de niveles medios. Las instituciones como la Dirección Federal de Seguridad (DFS), degeneran casi por completo para servir a los fines del control del narcotráfico. La corrupción sin precedentes en el gobierno de De la Madrid consistió en ir brindando paulatinamente una protección fuerte a los grupos de la droga en México, principalmente al cártel de Guadalajara, que controló en su mayor parte el negocio ilícito.

En lo que se refiere al sexenio de Salinas de Gortari, diremos que se caracteriza por un nuevo intento de parte de los protectores con poder político, por centralizar el narcotráfico en una sola organización criminal. Este intento centralizador opera como un esfuerzo para derribar el poder de las organizaciones criminales predilectas en el sexenio anterior. De esta manera se detiene al máximo jefe del cártel de Guadalajara, Miguel Ángel Félix Gallardo (1989).

Actualmente, México es reconocido como impulsor de la lucha contra el narcotráfico, su esfuerzo se refleja a nivel mundial, mismo que se aprecia con los resultados obtenidos en las zonas de cultivo de enervantes, sus rutas de tráfico y sistemáticamente en contra de las organizaciones criminales, buscando acotar sus mercados de consumo de drogas.

Su situación geopolítica lo coloca en uno de los ejes del tráfico internacional de drogas, dando por respuesta a esta circunstancia, la decisión certera y contundente del Gobierno de la República, de empeñar toda la fuerza del Estado para contrarrestar este fenómeno.

En el contexto general que subyace en la dinámica del narcotráfico, la Procuraduría General de la República plantea a través del Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, la estrategia general para un combate frontal e integral al problema. De esta manera, se propone como una de las líneas estratégicas fundamentales conforme a las tendencias del fenómeno, establecer instrumentos de medición que permitan una vigilancia minuciosa de la transformación de este comportamiento que a su vez genere la posibilidad de implementar mecanismos de atención inmediata, a fin de abatir o neutralizar sus efectos.

Parte fundamental de la estrategia nacional está constituida por la necesidad de contar con sistemas de información susceptible de ser explotados por grupos especializados de trabajo para la atención de problemas que pueden evolucionar rápidamente; tal es el caso de las acciones derivadas de la integración de información específica.

De lo anterior se desprende la necesidad de estructurar y mantener en operación mecanismos eficientes de coordinación de los esfuerzos en cada uno de los grandes rubros de atención al problema, a fin de realizar análisis, seguimiento y evaluación de cada proceso.

Finalmente, es necesario considerar que la participación social constituye un importante instrumento de identificación del fenómeno, tanto en sus distintas manifestaciones como en las dimensiones que alcanza en el ámbito local, por lo que con la integración de organismos de carácter social y la comunidad en general, se estará en condiciones de alcanzar las metas propuestas.

CONCLUSIONES.

Para enfrentar con seguridad y eficiencia el problema del tráfico de narcóticos, se requiere comprensión mutua, respeto recíproco, solidaridad auténtica.

Al destacar el carácter internacional del narcotráfico, así como la necesidad apremiante de combatir enérgica y constantemente este delito y los males que provoca, el gobierno mexicano cree que no es prudente trabajar sólo sobre el síntoma sino poner mas atención a las causas.

En México se está consciente de que la lucha contra el narcotráfico debe sustentarse en normas adecuadas, que abarquen las actuales características del problema. En este sentido, es preciso modernizar el régimen normativo, nacional e internacional.

México ha elevado sustancialmente su aportación de personal y de recursos materiales y financieros a la campaña contra el narcotráfico. Esto reviste un doble significado. Por una parte, es preciso tomar en cuenta que esta campaña implica que en territorio mexicano se desarrolla una constante pero costosa batalla cuyos beneficios trascienden, con mucho, a este territorio. Por otra parte, es necesario considerar que esta creciente aportación de recursos financieros y materiales se está realizando en un país que considera al fenómeno del narcotráfico como un problema de seguridad nacional.

La gran preocupación de Estados Unidos por sus problemas internos con las drogas y las debilidades de las instituciones dedicadas a la lucha antidrogas en otros países obligó a Estados Unidos a tomar la delantera en el desarrollo de una campaña contra las drogas que involucre a los principales países productores de las mismas. En consecuencia, la mayoría de las acciones antinarcóticos emprendidas en el hemisferio se originan en esfuerzos inspirados y diseñados por Estados Unidos, financiados con fondos estadounidenses y orientados por intereses estadounidenses. Los acuerdos negociados bilateralmente entre Estados Unidos y ciertos países latinoamericanos para llevar a cabo estas actividades se reducen a una estrategia de sistema radial en la que Estados Unidos funciona como eje central que impulsa y controla los puntos radiales. Aquí consecuentemente se incluye la política de certificación antidrogas de Estados Unidos.

Como todo comienzo, el inicio de la lucha antinarcóticos tuvo dificultades al aplicar estrategias incorrectas. Como ya se ha mencionado el mando de esta lucha fue tomado por el gobierno norteamericano, y como era de esperarse creó las estrategias que debían seguir los países latinoamericanos. Debido a esta situación la cooperación internacional no tuvo mucho éxito, las estrategias impuestas por el gobierno de Reagan causaron disgusto en los países sumados a la lucha antidrogas.

Una clara limitación de las políticas estadounidenses antinarcóticos es, el matiz de su enfoque, es decir la tendencia de Estados Unidos a controlar y dirigir las acciones de cooperación. De esta manera, algunas medidas

explícitas para forzar la cooperación, como es el proceso de certificación, se han convertido en importantes fuentes de discordia.

La certificación es vista en gran parte de América Latina y el Caribe como una reafirmación por parte de Estados Unidos de su derecho a definir unilateralmente las estrategias antidrogas que Latinoamérica debe cumplir, a evaluar su desempeño y a sancionar sus deficiencias. La noción de una política antidrogas impuesta desde arriba dificulta la confianza y cooperación plena en una lucha que, para ser eficaz, debe ser liberada en común.

En esta misma línea, una alianza multilateral que proponga estrategias de común acuerdo es la mejor forma de combatir el narcotráfico. La alternativa reside en lograr que todos los países afectados participen activamente en el diseño y la construcción de un marco multilateral en el cual las estrategias, las metas, los objetivos y la evaluación del desempeño sean determinados de manera conjunta. Un marco de esta índole otorgaría legitimidad internacional a la lucha antidrogas. Firmar acuerdos que no violen la soberanía de ningún país es una alternativa eficaz para unir a los países para la lucha antinarcóticos. Aunado a esto, la lucha interna de cada país por erradicar la producción, el consumo así como el tráfico de estupefacientes es el mejor inicio en esta lucha mundial.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.	
INICIO DE LAS POLÍTICAS DE CERTIFICACIÓN.....	4
Antecedentes: 80's (caso Camarena).....	7
La primera certificación antidrogas 1987.....	13
CAPITULO II.	
LAS INSTITUCIONES INVESTIGADORAS DEL COMBATE AL NARCOTRÁFICO EN ESTADOS UNIDOS.....	19
DEA.....	19
Investigaciones bilaterales.....	23
Obtención de información.....	24
Interpol.....	25
Intervención de la Interpol.....	25
CAPITULO III.	
¿QUE ES LA CERTIFICACIÓN?.....	29
CAPITULO IV.	
EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN.....	35
CAPITULO V.	
COOPERACIÓN DE ORGANIZACIONES NACIONALES: EL EJERCITO, PGR Y PFP.....	39
El Ejercito.....	40
El Ejercito y la Fuerza Aérea Mexicanos en la campaña permanente contra el narcotráfico.....	43
Bases de colaboración.....	44
Ambitos de colaboración.....	44
Plan de Desarrollo 2001 - 2006.....	45
Objetivos.....	45

La Procuraduría General de la República (PGR)	46
El Plan Nacional de Desarrollo.....	51
Visión.....	52
Misión.....	53
Objetivos Generales.....	53
Intercepción de enervantes.....	55
Ambito de actuación.....	55
Infraestructura para combatir el narcotráfico.....	56
Especialización de las estructuras del Estado.....	56
Cooperación internacional.....	56
Coordinación interinstitucional.....	57
Policía Federal Preventiva (PFP).....	57
La S.D.N en apoyo de autoridades civiles.	61
Estrategia para el combate integral a las drogas (SDN).....	61
Adiestramiento de operaciones contra el narcotráfico.....	62
Resultados obtenidos.....	62
CONCLUSIONES.....	67

BIBLIOGRAFIA.

λ Barajas de Vega, del Rosario. La certificación estadounidense a las acciones internacionales contra el narcotráfico un proceso contradictorio y de dudosos resultados. En Lorenzo Myer, México - Estados Unidos, 1988 - 1989, COLMEX, 1990.

λ Boyer, Jean - Francois. La guerra perdida contra las drogas. México, Grijalbo, 2001.

λ Canto Arias, Oswaldo A. México, E.U y el narcotráfico entre la cooperación y el antagonismo. Tesis. México, Universidad Iberoamericana, 1992.

λ García, Ramírez Sergio. Narcotráfico un punto de vista mexicano, Ed. Porrúa, edición 1998.

λ Kaplan, Marcos. El Estado latinoamericano y el narcotráfico. Ed. Porrúa, México 1998, segunda edición.

λ Lindau, Juan David. Percepciones mexicanas de la política exterior de Estados Unidos: el caso Camarena Salazar, En Foro Internacional, COLMEX, Enero - Marzo, Vol. XXVII, Núm. 3, 1987.

λ Noé Torres, Oscar. México y Estados Unidos ante el problema del narcotráfico. Centro de Estudios Estratégicos, A.C.

λ PGR, México ante la lucha internacional contra el narcotráfico. PGR. México, 1987.

λ Porte Petit, Luis O. México y la fiscalización internacional antidrogas. Acervo diplomático de México. Varios autores, SRE, México.

λ Ruiz - Cabañas I, Miguel. "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias, en El combate a las drogas en América, FCE, México, 1992, pp 207 - 220.

λ Smith, Peter. La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de políticas, El combate a las drogas en América, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

λ Toro, María Celia, El control del narcotráfico, ¿podemos cooperar?, Interdependencia, ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México - Estados Unidos?, IMRED - COLMEX, México 1997.

λ Toro, Celia. Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explicó, En La política exterior de México, enfoque para su análisis, IMRED - COLMEX, México 1997.

λ Toro, Celia. "Unilateralismo y Bilateralismo", en El combate a las drogas en América, FCE, México, 1992, pp 393 - 410.

λ Vera Campos, Mónica et. al. , Nueva agenda bilateral en la relación México - Estados Unidos, México, FCE/CISAN/ITAM, 1998.

HEMEROGRAFIA.

λ Proceso, Número 433

λ Proceso No. 1228, 14 de mayo de 2000, p.46.

λ Proceso No. 1261, 31 de diciembre de 2000, p.23.

PAGINAS DE INTERNET.

- www.usembassy-mexico.gov/biblioteca.htm
- www.dea.gov
- www.usdoj.gov/dea/index
- www.interpol.int
- www.interpol.int/Public/Drugs/default.asp

