

## **Capítulo II**

### **2. El narcotráfico en la relación México – Estados Unidos**

En el presente capítulo se abordarán las repercusiones del narcotráfico en la relación bilateral México – Estados Unidos. Se trata de dar un panorama de cómo se ha dado el desarrollo de esta problemática y las características particulares que ha presentado dentro de la relación bilateral, así como la evolución del narcotráfico en cada uno de estos países. Se analizan los efectos benéficos y perjudiciales para la relación entre los dos países desde que el narcotráfico fue colocado en la agenda bilateral.

#### **2.1 La situación del narcotráfico entre los dos países**

El tráfico internacional de narcóticos es una problemática que influye en las relaciones políticas de los Estados puesto que trae consecuencias de índole política, económica y social.

México y los Estados Unidos comparten una de las fronteras terrestres más extensas del mundo y al igual que ello también comparten cuestiones como el medio ambiente, migración, comercio, y dentro de esto se encuentra el tráfico de estupefacientes. El narcotráfico ha pasado a ser considerado un asunto de carácter político en la relación México – Estados Unidos y ha traído la falta de entendimiento y de confianza entre los dos países, presiones y medidas unilaterales lo que desemboca en crisis diplomáticas. Estados Unidos señala a México como abastecedor y proveedor de drogas, un país que impulsa la oferta; México considera a los Estados Unidos como un país que presenta una gran demanda de drogas y no considera como una prioridad la reducción de la misma.

En el momento que los Estados Unidos considera al narcotráfico como un problema que amenaza a su población es cuando empieza a tomar decisiones e interpretaciones propias sobre la magnitud, el tratamiento y solución del problema, por lo tanto, empieza a mandar señales a países como México – país productor y de tránsito para la droga que es introducida a los Estados Unidos – para que tome las medidas necesarias en el combate a las drogas, lo que se traduce en una aplicación de programas y políticas cuyos objetivos y prioridades se apeguen a los programas antinarcóticos estadounidenses. Las señales enviadas por los Estados Unidos a México son tales como presiones, medidas unilaterales (certificación antidrogas), operaciones encubiertas de agentes estadounidenses en territorio mexicano, etc. Sin embargo, el tema del narcotráfico no siempre había representado un factor de fricción y de conflicto para la relación bilateral.

“Pasó de ser un asunto de bajo contenido político y manejo rutinario a un problema explosivo de alto perfil político; de ejemplo exitoso y reconocido de la cooperación bilateral a símbolo de desconfianza mutua e incomunicación crónicas.”<sup>1</sup>

El narcotráfico empezó a tomar tintes políticos para la relación bilateral a partir de 1969 con la llamada Operación Intercepción durante la administración del presidente estadounidense Richard Nixon. “Esta acción de las autoridades norteamericanas tuvo lugar entre el 21 de septiembre y el 10 de octubre de 1969 y consistió en someter a una revisión minuciosa a todos los viajeros norteamericanos y mexicanos que ingresaban a Estados Unidos provenientes de México; ello ocasionó congestionamientos monstruosos en las aduanas y desalentó el cruce fronterizo pues se inspeccionó minuciosamente a

---

<sup>1</sup> Gonzalez, Guadalupe. “Introducción” en González, Guadalupe y Marta Tienda (coords) México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico. p.16, Fondo de Cultura Económica, 1989.

4'500,000 personas en las tres semanas que duró la operación.”<sup>2</sup> Esta fue la primera muestra de que Estados Unidos presionaría a México para obligarlo a cooperar en la lucha contra el narcotráfico y así hacerle saber a la opinión pública estadounidense que la lucha contra el narcotráfico que encabezaba el gobierno estadounidense era en serio.

El narcotráfico ha provocado que se den situaciones de conflicto y cooperación dentro de la relación bilateral, lo que significa que existen momentos dentro de la misma donde podemos encontrar una actitud y disposición por parte de ambas naciones para cooperar y llevar adelante acuerdos en busca de la solución del problema, y hay momentos en donde los acuerdos y avances alcanzados en la materia presentan un retroceso debido a la falta de confianza y de entendimiento entre las partes.

“Así, después de la Operación Intercepción, durante la década de los setenta, México realizó campañas muy efectivas de erradicación de mariguana y amapola, lo que redundó en su casi desaparición como abastecedor del mercado estadounidense; de hecho fue reemplazado por otras fuentes. Ello permitió que las drogas no fueran causa de confrontación bilateral en esos años.”<sup>3</sup>

El Estado mexicano tuvo que concentrar recursos y esfuerzos para hacerle frente a este mal que no representaba una amenaza directa e inmediata para su sociedad y gobierno, a la vez que se exponía a ser cooptado e influido por los Estados Unidos para adoptar una política y estrategia que sirviera a los intereses antinarcóticos estadounidenses. “As in the 1930s, Mexican officials in the 1970s argued they were

---

<sup>2</sup> Zoraida Vázquez, Josefina y Lorenzo Meyer. México frente a los Estados Unidos (un ensayo histórico, 1776-1993). p. 210, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>3</sup> Ruíz-Cabañas, Miguel. “Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano-estadounidenses” en México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación p.102. Secretaría de Relaciones Exteriores, ITAM. México, 1999.

fighting production and smuggling as a result of widespread drug consumption in the United States, not because it was a domestic or an international political problem.”<sup>4</sup>

La década de los años ochenta se caracterizó por un período de conflicto en la relación bilateral por el narcotráfico debido al secuestro y asesinato del agente Enrique Camarena Salazar de la agencia antinarcoóticos de los Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés) en 1985. De acuerdo con los registros estadounidenses, México volvió a ser en esos años un importante abastecedor de marihuana y heroína para el mercado de Estados Unidos, a pesar de las campañas de erradicación, lo cual fue interpretado por este país como un debilitamiento del compromiso del gobierno mexicano para controlar el problema. A la vez que con el Caso Camarena salió a la luz pública y se comprobó que agentes antinarcoóticos estadounidenses operaban libremente en México, lo que representaba una violación a la soberanía de México. Con todo esto se reflejaba una falta de confianza por parte de los Estados Unidos hacia la labor contra las drogas llevada a cabo por el gobierno mexicano.

En los años noventa hubo intentos por tratar de institucionalizar el tratamiento del narcotráfico dentro de la relación bilateral, por lo tanto, se firmaron acuerdos de colaboración entre México y los Estados Unidos, en un intento de mejorar la cooperación de la lucha antinarcoóticos y fijar las reglas necesarias para la misma.

Se firmó un Tratado de Cooperación contra el narcotráfico en 1989; en 1992 el gobierno de México decretó reglas para regular la permanencia y operación de los agentes de la DEA en México, las cuales fueron aceptadas por Estados Unidos. En 1994

---

<sup>4</sup> Toro, María Celia. Mexico's war on drugs, causes and consequences. p.16. Lynne Rienner Publishers. London, 1995

se estableció un acuerdo con el propósito de facilitar el intercambio de información para combatir el lavado de dinero.

Los momentos de crisis que se han presentado en la relación México – Estados Unidos por el espinoso asunto del narcotráfico no se debe tanto a las deficiencias o bajos resultados en la campaña antinarcóticos por parte de México sino que los períodos de crisis se han relacionado más con factores internos de los Estados Unidos. Estos factores son tales como, el estado general de su economía y la celebración de elecciones. “Así en las épocas en que la economía ha marchado en forma satisfactoria y en las que el desempleo o la inflación no han sido temas electorales atractivos, los políticos estadounidenses han tendido a otorgar una mayor atención al problema del narcotráfico, con lo cual las presiones hacía países como México no se han hecho esperar.”<sup>5</sup>

Los Estados Unidos han hecho señalamientos hacia México debido a los niveles de corrupción existentes en las corporaciones policiales mexicanas encargadas de la lucha antinarcóticos. Esto ha provocado graves acusaciones y la consiguiente falta de confianza entre ambas partes, lo que desemboca en acciones unilaterales por parte de los Estados Unidos como las operaciones encubiertas de agentes antinarcóticos en territorio mexicano.

Existen asimetrías en la lucha contra el narcotráfico entre los dos países lo que provoca limitaciones en la comprensión y tratamiento del problema a la vez que los esfuerzos y recursos deberán de ser en proporción y de acuerdo a las condiciones y realidades del mercado en su conjunto. Pero, también México no debería de apelar a que el narcotráfico no constituye una prioridad el combatirlo, pues en los últimos años las organizaciones de narcotraficantes y sus actividades representan una amenaza a la

---

<sup>5</sup> Ruíz-Cabañas, op. cit., p. 103.

capacidad del Estado de brindar seguridad a su población así como la impartición de justicia.

## **2.2 Surgimiento y desarrollo del tráfico de drogas en la relación bilateral**

El hecho de que México y los Estados Unidos compartan una extensa frontera terrestre hace inevitable que las dos naciones se vean inmersas en la cadena internacional del tráfico de narcóticos. Cada país en su papel, México principalmente como abastecedor y Estados Unidos como consumidor. Independientemente de la atención y el tratamiento por parte de los dos países hacia el narcotráfico y mucho antes que este asunto fuera de controversia en la relación bilateral, la producción y el tráfico de estupefacientes de México hacia los Estados Unidos ya era un hecho. Los niveles de tráfico no eran los mismos a los de la actualidad, pues éstos eran menores. Las drogas que han tenido que ver en el comercio ilícito de drogas entre México y los Estados Unidos han sido tres: la marihuana, el opio y la heroína.

“Las exportaciones mexicanas de marihuana a Estados Unidos se remontan al siglo XIX, donde también era producida y existían algunas opiniones positivas sobre ella. Aunque su consumo como droga se asociaba a las minorías raciales, en particular a la de origen mexicano, en términos generales no era considerada como una droga peligrosa, hasta antes de la adopción, en los años veinte, de diversas leyes que prohibieron prácticamente su uso.”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Ruíz Cabañas, Miguel. “La oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos: el papel fluctuante de México”. en Gonzalez, Guadalupe y Marta Tienda (coords). México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico. pp.70. Fondo de Cultura Económica. México, 1989

En 1937, se promulgó la Marijuana Tax Act en los Estados Unidos que buscaba eliminar la oferta y el tráfico de mariguana en ese país, pero la adopción de esta medida, al igual que otras leyes prohibitivas no sirvieron de nada y la preocupación por ello no pasó a mayores ya que en esos años la percepción que se tenía de la mariguana y otras drogas como el opio es que eran consumidas por minorías tales como los chinos y mexicanos radicados en los Estados Unidos.

Durante los años posteriores a la Revolución Mexicana, se tomaron medidas con el propósito de reducir los niveles de producción y de tráfico de enervantes. Estas acciones por parte del Estado mexicano no fueron influidas ni exigidas directamente por los Estados Unidos, más que nada, las acciones contra el narcotráfico en México obedecían a cuestiones internas y a los compromisos adquiridos anteriormente por el país como la Convención de la Haya en 1912.

La producción de opio en México se dio en un principio en algunos lugares de la zona norte del país, destacando los estados de Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango. Ante esto, hubo acciones por parte del gobierno mexicano para combatir tanto el opio como la heroína. Pero durante la época de los años veinte y treinta, la oferta mexicana de drogas como la heroína en el mercado estadounidense no representaba gran cosa, sin embargo hubo un cambio significativo en este rubro, pues con el estallido de la Segunda Guerra Mundial el abasto de heroína proveniente de Asia y Europa a los Estados Unidos se vio interrumpido por lo que la oferta de heroína mexicana pasó a ocupar un lugar importante para el mercado estadounidense durante esos años. Pero con el fin de la Guerra, las organizaciones de narcotraficantes europeas – la mafia siciliana – recuperaron el control del abasto de la heroína hacia los Estados Unidos y la oferta mexicana disminuyó.

En los años setenta, con el desmantelamiento del corredor de heroína turco-francés conocido como la Conexión Francesa, México pasó a ocupar un lugar primordial como abastecedor de esta droga, “así, la oferta de heroína de México para el mercado norteamericano aumentó de 10 – 15 por ciento del total en 1972, a 87% en 1975. Y en el breve lapso de tres años México tomó el lugar del corredor turco-francés.”<sup>7</sup>

“En el decenio de 1980, la lucha contra el consumo de narcóticos se convirtió en tema central de la agenda política interna norteamericana. Como consecuencia se desataron entonces fuertes críticas y presiones contra los gobiernos de aquellos países en que como era el caso de México, se producían drogas para el mercado norteamericano – mariguana y heroína – o eran usados como puerto de entrada de drogas procedentes de otras regiones, cocaína.”<sup>8</sup>

Estas presiones tuvieron su efecto en México y aunado al asesinato del agente antidrogas estadounidense Enrique Camarena Salazar en 1985, las autoridades mexicanas destinaron mayores recursos en la lucha contra las drogas, así como a la detención de líderes de bandas de narcotraficantes. En estos años se registra una mayor presión política y desconfianza por parte de los Estados Unidos hacia México debido al factor narcotráfico.

Durante la década de los noventa, las organizaciones mexicanas del narcotráfico, empiezan a destacar como intermediarios de los cárteles sudamericanos en el transbordo de cocaína proveniente de Colombia cuyo destino son los Estados Unidos. “Colombian traffickers increasingly relied upon Mexican and Dominican trafficking organizations to smuggle cocaine shipments to the United States. By the mid – 1990s, Colombian

---

<sup>7</sup> El problema de las drogas. Capítulo no. 4 de El Desafío de la Interdependencia: México y Estados Unidos. p. 125

<sup>8</sup> Zoraida Vázquez, Josefina y Lorenzo Meyer. op. cit., p. 228,

organizations started paying Mexican transportation organizations with portions of the smuggled cocaine load, with up to half of the load provided to the transporters.”<sup>9</sup>

### **2.3 Casos relevantes del narcotráfico en la zona: México y Estados Unidos**

En el mundo existen lugares en donde la producción, tráfico y consumo de drogas han alcanzado notoria magnitud, los cuales merecen ser atendidos. Esos lugares son, la parte norte del continente Americano, que comprende a México, Estados Unidos y Canadá, en la región del Caribe destacan Jamaica y las Bahamas; en Sudamérica tenemos a Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador y Brasil; en el continente asiático están países como Afganistán, Irán, Paquistán, Myanmar, Tailandia, India y Laos.

Los casos que nos ocupan es el de México y el de los Estados Unidos. Comenzaremos analizando el caso México, que constituye un trampolín importante para el comercio internacional de estupefacientes por su vecindad con el mercado de drogas más grande del mundo. Un hecho que ha contribuido a la proliferación de las redes de producción y tráfico de narcóticos es su cuestión geográfica.

“México is next door to the world’s most lucrative drug market and is also a midway point between that market and major production countries. Further, the Sierra Madre Occidental Mountains and a favorable climate have offered natural protection to growers and traffickers alike.”<sup>10</sup> Drogas como la mariguana necesitan de clima tropical y húmedo para su crecimiento.

---

<sup>9</sup> <http://www.usdoj.gov/dea/pubs/intel/02046/02046.html> Drug Intelligence Brief. “The evolution of the drug threat: the 1980’s through 2002”. Drug Enforcement Administration (DEA) U.S. Department of Justice.

<sup>10</sup> Toro, op. cit., p. 12

El cultivo de goma de opio y de mariguana se da principalmente en la zona norte del país, lo cual facilita el tránsito de estas drogas hacia el mercado estadounidense. Fue en la época de la Segunda Guerra Mundial que factores externos contribuyeron a la producción legal y el tráfico de drogas como la mariguana y heroína en México, esto fue debido a la solicitud hecha por los Estados Unidos en 1940. El propósito de tal acción fue para sustituir y satisfacer la oferta que venía de Europa y que había sido interrumpida por el conflicto en Europa. La cercanía de México con los Estados Unidos y la experiencia acumulada con respecto al cultivo y contrabando de mariguana y de goma de opio fue determinante para que México se convirtiera en el gran proveedor de estas dos drogas cada vez que el mercado estadounidense necesitara de ellas.

Durante las campañas de erradicación llevadas a cabo durante la segunda mitad de los setenta, la oferta mexicana de drogas fue en gran parte reducida, pues la oferta de heroína paso de ser de un 85% en 1975 a un 25-30% para 1980. Pero este panorama no fue permanente para la siguiente década, “By 1983 – 1984, Mexico had recovered its high production and smuggling levels; and cocaine transshipments emerged as a new and dangerous phenomenon. In addition, U.S. maritime interdiction affected the Colombian – US cocaine trafficking route, so Mexican growers and smugglers were able to boost Mexico’s share in total U.S. imports to around one-third in all three markets.”<sup>11</sup>

La ruta caribeña que seguía la cocaína proveniente de Colombia se vio forzada a cambiar de dirección ya que los Estados Unidos habían establecido fuertes controles en la zona del Caribe. Por esta razón, México llegó a representar una ruta atractiva para la cocaína colombiana ya que el 30% de la cocaína que entraba a los Estados Unidos pasaba por México.

---

<sup>11</sup> Ibid, p. 27.

El estado mexicano de Guerrero ocupa actualmente índice más alto de cultivo de marihuana en el país. El transporte de la misma hacia la frontera norte es hecho a través de camiones, automóviles, autobuses y trenes. Los reportes anuales de las autoridades mexicanas establecen que gran parte de la marihuana confiscada en tránsito es por la detención de pequeños distribuidores que no tienen vínculos serios con las grandes organizaciones de narcotraficantes.

El fenómeno del narcotráfico se ha visto favorecido en México, por los niveles de corrupción existentes dentro de las corporaciones policiales y de seguridad nacional encargadas del combate a las drogas tales como, la Policía Judicial Federal dependiente de la Procuraduría General de la República, y el Ejército Mexicano. En 1985, con el escándalo provocado por el Caso Camarena, se dio a conocer a la opinión pública que bandas de narcotraficantes recibían protección de la Dirección Federal de Seguridad – institución encargada de labores de inteligencia y de seguridad del Estado – dependiente de la Secretaría de Gobernación, en ese momento se comprobó que el poder corruptor del narcotráfico se había infiltrado en las esferas del poder político en México.

En febrero de 1997, fue detenido el titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas de México, el General Jesús Gutiérrez Rebollo por sus vínculos con el Cártel de Juárez. Los hechos más recientes como el caso del desmantelamiento del 65 batallón de Infantería del Ejército en Sinaloa conocido como el *narcobatallón*, a pesar que se anuncien como golpes espectaculares en contra del narcotráfico, lo cierto es que se pone en evidencia la amenaza a la seguridad nacional que representa hoy dicho fenómeno.

Otro hecho que caracteriza al caso mexicano es el de la militarización de la lucha contra el narcotráfico. Esta modalidad se registra durante la campaña de erradicación del año de 1948, auxiliando a la policía judicial en las labores de destrucción de plantíos,

también se da la participación del Ejército mexicano durante la década de los años setenta dentro de la Operación Cóndor. La dinámica de involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas ha seguido vigente hasta la actualidad, “durante el actual período presidencial han participado de manera regular entre 43 y 47 mil soldados (esto es, aproximadamente más de la tercera parte de las fuerzas armadas mexicanas) en la erradicación de plantíos de mariguana y amapola, el aseguramiento de cocaína, goma de opio y mariguana y la destrucción de pistas y laboratorios clandestinos.”<sup>12</sup>

Por su posición geográfica, México es utilizado por bandas de narcotraficantes para introducir drogas como la mariguana, cocaína y heroína. “A mediados de los ochenta México producía alrededor de 30% de la mariguana y 40% de la heroína consumidas en Estados Unidos y, si bien no es productor de coca, por México ha transitado aproximadamente un tercio de la cocaína que se consume en Estados Unidos.”<sup>13</sup>

En territorio mexicano el narcotráfico es controlado por diferentes bandas organizadas conocidas como cárteles, estas organizaciones se encargan de la logística, transporte, operaciones de lavado de dinero y de la compra de las autoridades mediante sobornos. Estos grupos se destacan por poseer la tecnología y armamento más sofisticado muchas veces superior al de los cuerpos policíacos, y por su grado de violencia para operar y ganar nuevos espacios para sus intereses.

Los Estados Unidos poseen uno de los mercados de consumo de drogas más grandes y dinámicos del mundo. La costumbre del uso y consumo de drogas en este país

---

<sup>12</sup> González González, Guadalupe. “Régimen internacional y políticas nacionales de control de drogas: un análisis comparado de México y Colombia” en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian Stevenson (coords) Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo. p. 366. Edit. Porrúa. México, 1996

<sup>13</sup> “El problema de las drogas”. Capítulo no.4 de El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos. p. 124

derivó en elevados índices de adicción, “la adicción a drogas psicoactivas, un antiguo problema para la humanidad, apareció como un problema social en Estados Unidos a mediados del siglo XIX. La mayoría de los 250,000 adictos que se estima existían en esa época eran mujeres.”<sup>14</sup>

En un principio, el comercio y consumo de drogas se asoció a las minorías existentes en los Estados Unidos. Los mexicanos usaban la marihuana, y los chinos que fumaban el opio, los cuales llegaron a los Estados Unidos para la construcción del ferrocarril y a la explotación de minas en California. En el año de 1922 mediante una enmienda a la Ley de Importaciones y Exportaciones de Estupefacientes y Narcóticos que prohíbe la importación de cocaína y de la materia prima para su obtención: la hoja de coca. Con esta y otras medida se proscribió el comercio de la heroína y cocaína.

Es hasta la década de los años sesenta cuando se registró un aumento en la demanda y consumo de drogas del mercado estadounidense, “la guerra de Vietnam difunde, a través de sus veteranos, el consumo de marihuana, anfetaminas y ácido lisérgico, que se vuelven los más disponibles. La irrupción de los movimientos juveniles, pacifistas y de protesta contra el sistema político, la sociedad de consumo y la guerra, contribuye al uso de la marihuana y la cocaína.”<sup>15</sup>

Dentro de los Estados Unidos existen bandas de narcotraficantes que se encargan de la distribución y venta de los estupefacientes en las calles de las ciudades estadounidenses. Los grupos encargados de esta actividad son señalados como sucursales de los carteles colombianos y mexicanos que operan desde el exterior y aún también dentro de los Estados Unidos. Pero, esto puede prestarse a malas interpretaciones debido

---

<sup>14</sup> Ibid, p. 119

<sup>15</sup> Kaplan, op. cit., p.19.

a que las agencias antidrogas estadounidenses nunca han identificado o dado a conocer la existencia de carteles cuyo origen sea diferente a las organizaciones colombianas y mexicanas. La función de los carteles latinoamericanos es la de transportar mediante rutas ya establecidas la droga hacia los Estados Unidos y esta labor termina cuando son introducidos los cargamentos en territorio estadounidense, mas no se encargan de la distribución directa al menudeo.

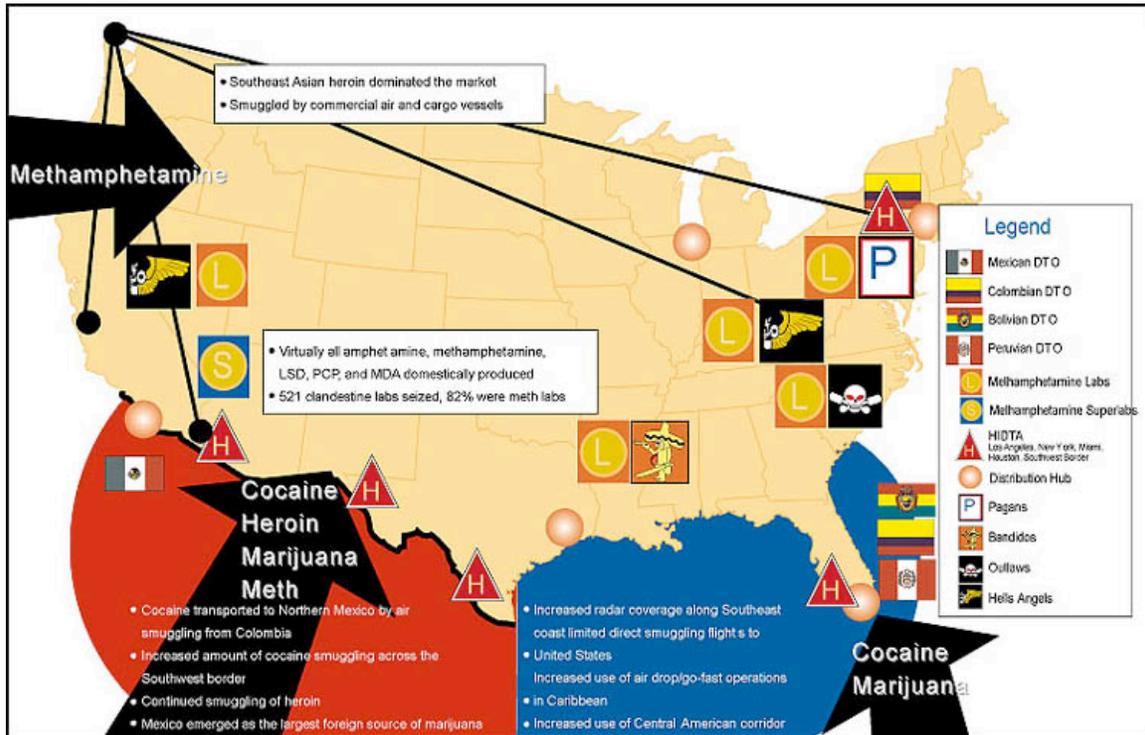
La percepción que se tiene a primera vista sobre el problema de las drogas en ese país, es que minorías como los negros e hispanos son los verdaderos responsables del problema y que tienen nexos con las grandes organizaciones latinoamericanas de tráfico. Quizás dentro de los primeros y novedosos intentos estadounidenses por abatir su demanda de drogas, estaría también el de combatir a las organizaciones que se dedican a la distribución interna porque hay factores que tomar en cuenta dentro de ello. “Como decía un destacado embajador mexicano: ¿dónde está el cartel del Potomac? O dicho de otra manera, ¿quién distribuye la droga dentro de Estados Unidos? ¿No hay carteles de distribución al menudeo? ¿O al menos canales y sistemas eficientísimos de mercadeo al detalle?”<sup>16</sup>

Habría que preguntarse también, quién detenta y controla las ganancias generadas por la venta de drogas al menudeo en los Estados Unidos, porque también hay ganadores por este negocio más allá del río Bravo, ya que estas ganancias rebasan hasta diez veces los recursos obtenidos por la producción y transporte de las

---

<sup>16</sup> [www.nexos.com.mx/internos/foros/drogas/drogas\\_7b.asp](http://www.nexos.com.mx/internos/foros/drogas/drogas_7b.asp) Gonzáles de Cossío, Francisco (1997). “Drogas: oferta y demanda”. *Nexos virtual*. n.232. (abril)

mismas.



### *Drug smuggling in the 1990's<sup>17</sup>*

Una vez que las drogas provenientes de regiones como Asia y América Latina llegan a su destino final, es cuando se adoptan nuevas modalidades en la venta y consumo de estupefacientes. Un ejemplo de ello ocurrió en el año de 1985 en la ciudad de Nueva York, en ese entonces se empezó a vender cocaína en forma de una pasta conocida como “crack”. “El crack no solo facilitó la práctica altamente peligrosa de fumar cocaína, sino que además aumentó la disponibilidad y asequibilidad de esta droga, por lo que nuevas poblaciones de usuarios comenzaron a involucrarse en el consumo de cocaína.”<sup>18</sup>

<sup>17</sup> [www.usdoj.gov/dea/pubs/intel/02046/02046.html](http://www.usdoj.gov/dea/pubs/intel/02046/02046.html). Drug Enforcement Administration.

<sup>18</sup> Blanken, Ann. “Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes de Estados Unidos” p. 56 en Guadalupe Gonzalez y Marta Tienda (coords). México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

## 2.4 Políticas antidrogas de Estados Unidos y México

Los países que se han comprometido a declarar la guerra a las drogas han elaborado dentro de sus políticas gubernamentales los planes y acciones a seguir para llevar a cabo esta tarea. La experiencia de los Estados Unidos en su política antidrogas la han caracterizado las actividades cuyo objetivo es reducir el abasto internacional de drogas y muy poco énfasis ha habido entorno a la reducción de la demanda dentro de su territorio, pero, esta percepción ha cambiado en los últimos años por lo que los Estados Unidos considera más importante reducir la demanda de drogas para atacar problemas de farmacodependencia.

### Política antidrogas de Estados Unidos

En un principio, Estados Unidos trató de extender sus regulaciones antidrogas domésticas a los demás países considerados como productores y de tránsito. “En las políticas de narcóticos de Estados Unidos han sido particularmente importantes las actividades encaminadas a controlar el abasto de drogas, como reflejo del énfasis en la prohibición que ha dominado la escena norteamericana desde que se aprobó la Ley Harrison de Narcóticos en 1914. Es decir se ha dado muy poca atención a la reducción de la demanda.”<sup>19</sup> La postura que ha mantenido durante mucho tiempo los Estados Unidos es que el consumo interno que presenta puede controlarse si se elimina o reducen los niveles de oferta de drogas.

“Desde principios del siglo [XX], cuando convocó las conferencias de Shanghai (1909) y de la Haya (1912), Estados Unidos ha sido el principal impulsor de acuerdos internacionales que dan preponderancia a los programas de combate a la producción y al

---

<sup>19</sup> “El problema de las drogas”. Capítulo no.4 de El desafío de la interdependencia. pp. 131

tráfico de drogas – la oferta – y tienden a minimizar la importancia que la demanda de las mismas desempeña en la conformación del problema.”<sup>20</sup>

En el marco bilateral, desde la década de los años veinte, los Estados Unidos han estado a favor de la concepción e implementación de planes y programas orientados a la erradicación e intercepción de drogas como la marihuana, amapola y hojas de coca en los países en donde éstas se producen y/o transitan. De igual manera los gobiernos norteamericanos han sido promotores de estas estrategias (intercepción) en el continente americano ya sea a través del intercambio de información, cooperación técnica y asesoramiento a las dependencias e instituciones encargadas de combatir el narcotráfico en los países productores y de tránsito.

“La política estadounidense contra las drogas se basa en la creencia de que una reducción de la droga disponible conducirá a un alza de los precios del mercado y que, como respuesta, los consumidores abandonarán el uso y abuso de drogas.”<sup>21</sup> Pero esta política ha presentado deficiencias y fracasos puesto que no trajo los resultados esperados.

En 1986 el gobierno de Estados Unidos reconoció el fracaso de su énfasis en las actividades de control de abasto. En un discurso muy importante el presidente de Estados Unidos [Ronald Reagan] reconoció que “por más que mundialmente confiscemos y apliquemos todo el peso de la ley, no vamos a curar esta plaga”.

En los últimos años, los Estados Unidos han optado por destinar más cantidad de recursos orientados a programas para la prevención así como al tratamiento y a la rehabilitación de los adictos con el propósito de reducir la demanda. “En 1997 el

---

<sup>20</sup> Ruíz-Cabañas, op. cit., pp. 107-108.

<sup>21</sup> Toro, María Celia. “Unilateralismo y Bilateralismo” en El combate a las drogas en América. p. 394 Fondo de Cultura Económica, 1993.

presupuesto asignado a este tipo de programas alcanzó alrededor de un tercio de los recursos totales destinados por el gobierno federal al control de drogas (alrededor de 16,000 millones de dólares).”<sup>22</sup>

No obstante, todavía hoy en día, Estados Unidos continúa destinando fondos para los programas de intercepción a pesar de las fallas que estos presentan en el combate a las drogas. La razón de esto podría ser el que el gobierno norteamericano no esté dispuesto a permitir el comercio ilegal de narcóticos a nivel internacional, y a la vez para tratar de reducir los volúmenes que van hacia su territorio.

Tanto el Congreso de los Estados Unidos como el Presidente intervienen y tienen participación en la cuestión antidrogas. “En septiembre de 1993, una revisión interagencias del Consejo Nacional de Seguridad (CNS) llegaba a la conclusión de que la interdicción no había logrado detener el flujo de cocaína. La revisión de políticas del CNS argumentaba que detener las drogas cerca de su fuente de producción podía resultar una estrategia más eficaz que los intentos tradicionales de interdicción.”<sup>23</sup>

La recomendación del CNS influyó para que la administración del presidente Bill Clinton solicitara aumentos en el presupuesto fiscal para el año de 1995 con el objeto de financiar programas en los países de producción pero el Congreso estadounidense se negó a aumentar el presupuesto en esa materia. En 1995, la Cámara de Representantes de los Estados Unidos votó a favor de disolver la Oficina de Política Nacional de Control de Narcóticos (OPNCN), la cual es responsable de la estrategia antinarcóticos de manera anual y coordina los esfuerzos federales en la lucha contra las drogas; pero la medida no prosperó porque el Senado norteamericano restauró la OPNCN, pero el presupuesto para

---

<sup>22</sup> Ruíz-Cabañas, op. cit., p.110.

<sup>23</sup> Falco, op.cit., p. 48

esta oficina se redujo a un tercio. Con esto podemos ver la influencia que el Congreso tiene en la política antidrogas estadounidense ya que no muestran ninguna confianza en los programas destinados a la erradicación de cultivos en los lugares de producción.

En otro aspecto de la estrategia antidrogas estadounidense en donde el Congreso ha tenido que ver es cuando en 1986 estableció el proceso de certificación que año con año se aplicaba a los demás países que cooperan en la lucha antidrogas con los Estados Unidos con el propósito de evaluar los resultados de dicha cooperación. Esta medida unilateral llegó a su fin en septiembre de 2002 mediante una enmienda legislativa aprobada por la Cámara de Representantes estadounidense.

“De acuerdo con el proceso, el Ejecutivo estadounidense debe certificar ante el Congreso que los países considerados como grandes productores o de tránsito de drogas han cooperado plenamente con Estados Unidos para hacer frente al problema. Los países que no son certificados pueden ser objeto de una serie de sanciones que incluyen desde la suspensión de programas de asistencia, hasta la oposición estadounidense a que los bancos multilaterales de desarrollo les extiendan préstamos.”<sup>24</sup>

Los esfuerzos de Estados Unidos por reducir el consumo doméstico mediante el abatimiento de la demanda le han llevado a solicitarle a otros países su cooperación para ello. “La tarea ha consistido en obtener la cooperación de los gobiernos extranjero en 3 esferas: erradicación de cosechas, intercepción de drogas dirigidas al mercado de los Estados Unidos, e inmovilización de los traficantes.”<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Ruíz-Cabañas, op. cit. pp.112.

<sup>25</sup> Toro, op. cit., p. 395.

### Política antidrogas de México

México como país productor y de tránsito de estupefacientes ha tenido que tomar una postura prohibitiva y restringida en contra de las drogas. Esta postura o decisión no fue desde sus inicios para atender al narcotráfico como una prioridad, pues no tenía elevados índices de consumo, sino a que el narcotráfico era un problema en sí para los Estados Unidos.

“Desde que, a instancias del gobierno estadounidense, México se adhirió a la Convención de La Haya en 1912, el país ha mantenido algún tipo de cooperación antidrogas con su vecino del norte. De conformidad con las convenciones internacionales de la época, el Código Penal mexicano de 1931 estableció la penalización de la producción y el tráfico ilícito de drogas, incluyendo la marihuana, el opio y la cocaína, y consideró al narcotráfico como un delito federal.”<sup>26</sup>

El hecho que México haya tomado la decisión de combatir el contrabando de narcóticos con el objeto de reducir la entrada de estos a territorio estadounidense no era por una consigna directa por parte de los Estados Unidos y el que la política antidrogas mexicana estuviera sometida a los dictados del gobierno estadounidense, sino que México cooperaba en este ámbito con su vecino para evitar presiones y fricciones en la relación bilateral.

Dentro de los países latinoamericanos, México ha destacado debido a que fue el primer país de la región en adoptar una política agresiva y constante de combate al narcotráfico. La prohibición en cuanto al uso y consumo de drogas en México se da en 1916 cuando el gobierno mexicano de esos años prohibió la exportación de opio. Las

---

<sup>26</sup> Ruíz-Cabañas, op. cit., p.115.

primeras campañas antidrogas cuyo objetivo es la erradicación de cultivos en territorio nacional se da en la década de los años treinta. “El gobierno de Lázaro Cárdenas inició la lucha contra las drogas con la formación de una comisión intergubernamental en la que participan la Policía Judicial Federal de la PGR y la llamada Policía de Narcóticos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, encargada de realizar tareas continuas de persecución e investigación.”<sup>27</sup>

La lucha antidrogas de México durante esos años obedece a factores políticos internos y externos tales como el evitar que los Estados Unidos realizara acciones de persecución e investigación en México, principalmente en la zona fronteriza. También los esfuerzos antidrogas mexicanos fueron dirigidos para frenar tanto el tráfico transfronterizo de drogas como de armas que alimentara los movimientos rebeldes de desafiar la autoridad de los gobiernos posrevolucionarios. En esos años era importante la pacificación de la zona norte del país (México) así como el establecimiento de presencia de la autoridad gubernamental para obtener un mejor control de la frontera norte.

"Para ese entonces, el mercado negro de estupefacientes que operaba en México era relativamente pequeño, por lo que la política de control de drogas estuvo motivada por objetivos ajenos a la operación de este mercado relacionadas con la necesidad de contener los niveles de conflicto e intervención de Estados Unidos en el proceso posrevolucionario, la pacificación del país y el establecimiento por parte del gobierno federal, de un control político efectivo sobre las zonas de mayor inestabilidad."<sup>28</sup>

Durante el período que abarca a la Segunda Guerra Mundial y los años posteriores a la misma, el objetivo de la política antidrogas mexicana fue el control de los niveles de

---

<sup>27</sup> González González, op. cit., p. 361.

<sup>28</sup> Ibid, p. 363

producción y de erradicación de cultivos. La situación del narcotráfico en México se había modificado con el conflicto mundial, pues durante el desarrollo del mismo el suministro de drogas se vio interrumpido y es cuando México pasa a ser abastecedor para el mercado de los Estados Unidos.

"Irónicamente a solicitud del gobierno de Estados Unidos, en los años cuarenta el gobierno de México permitió un aumento en el cultivo de amapola para satisfacer los requerimientos opiáceos (morfina) durante la segunda guerra mundial."<sup>29</sup> Con esto aumentan los niveles de producción y de tráfico por lo que se hace necesario el dar apoyo a esta tarea por parte del gobierno mexicano.

"Las primeras campañas sistemáticas de erradicación manual de mariguana y amapola tuvieron en 1948, las que, por razones logísticas y capacidad operativa estuvieron desde ese momento a cargo del ejército, el cual actuaba como auxiliar del Ministerio Público."<sup>30</sup>

Durante la década de los años cincuenta, los esfuerzos por parte del Estado mexicano para combatir las drogas en sus modalidades de producción y transporte hacia los Estados Unidos se tornaron difíciles debido a la falta de equipo técnico y humano. Para ese entonces, las campañas de erradicación de cultivos era la columna vertebral de la política antidrogas de México, pero faltaban aviones y personal para operar los mismos. "Paralelamente, en todo momento el programa mexicano estuvo bajo un escrutinio crítico y creciente en las audiencias del Congreso de Estados Unidos."<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Ruíz-Cabañas, Miguel. op. cit., p.115.

<sup>30</sup> Ruíz Cabañas, Miguel. "La oferta de drogas ilícitas hacia los Estados Unidos: el papel fluctuante de México" en González, Guadalupe y Marta Tienda (coords) México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico. p.70. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

<sup>31</sup> B. Craig, Richard. "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales" en González, Guadalupe y Marta Tienda (coords)

En los años que comprende la década de los setenta, después del suceso relevante que representó la Operación Intercepción de 1969 - que tuvo un trasfondo de presión política por parte de Estados Unidos hacia México - lo que lleva a este país a reconocer públicamente que la producción y tráfico de drogas representa un desafío no sólo para su vecino sino para él también. Por lo tanto se inaugura un período de abierta cooperación y de lucha coordinada con los Estados Unidos en materia antidrogas.

"México tomó la decisión más crítica en la historia de su campaña: con ayuda de Estados Unidos, lanzaría un programa sin precedentes de rocío aéreo de herbicidas. Así nació a mediados de los años setenta la Operación Cóndor, la falange del programa contemporáneo contra estupefacientes en México."<sup>32</sup>

Este programa (Operación Cóndor) de lucha contra el narcotráfico, resultó ser todo un éxito para México y fue aclamado en los Estados Unidos puesto que se destruyeron grandes extensiones de cultivo de amapola y mariguana en territorio mexicano lo que influyó en la disminución de los altos niveles de drogas como la heroína. Se logró reducir la oferta de heroína de un 67% en 1976 a un 25% para 1980, lo cual fue tomado muy en cuenta por los Estados Unidos.

Los programas mexicanos antidrogas durante los años ochenta mostraron deficiencias en cuanto a los resultados. Esto se debió a factores tales como: la falta de coordinación entre las agencias mexicanas encargadas de la lucha antidrogas, la mala situación económica del país por lo que se dejaron de canalizar recursos a los programas de erradicación, y que el narcotráfico adoptó una nueva modalidad puesto que Colombia en esos años había surgido como productor y proveedor de diferentes tipo de drogas, lo

---

México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico. p. 99. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

<sup>32</sup> Ibid, p. 101

que llevó a traficantes mexicanos a colaborar en actividades de trasbordo de cocaína (Colombia – México – Estados Unidos).

Durante los gobiernos de Miguel de La Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, el narcotráfico fue considerado como un asunto de seguridad nacional para el país y es entonces cuando se concibe la política antidrogas tomando en cuenta sus repercusiones para la seguridad de México. En la segunda mitad de los años noventa, la política antidrogas mexicana persiguió objetivos como: el salvaguardar la seguridad nacional mediante la protección de la soberanía y la jurisdicción territorial del país, la protección de la salud de la población, es decir, tener una sociedad libre de drogas, y el fomento de la cooperación de la lucha antidrogas en los ámbitos nacional, bilateral (México – Estados Unidos) y multilateral.

Aunque la política antidrogas de México se ha visto influida por los Estados Unidos mediante la presión política de éste, México ha mostrado tener cierto nivel de autonomía en su manera de combatir el narcotráfico, "se ha rehusado a aceptar que las agencias antinarcóticos de los Estados Unidos monitoreen y supervisen directamente el funcionamiento de los programas de control de drogas o a que participen en operativos antidrogas dentro del territorio nacional."<sup>33</sup>

Las políticas y programas antidrogas en México no tienen continuidad pues con el cambio de administración presidencial cada seis años los programas que se llevaban a cabo durante un sexenio al pasar a otro son desactivados. Nada más se dan resultados benéficos a corto plazo.

“El gobierno mexicano invierte demasiados recursos en su política de control de drogas en detrimento de otros problemas internos de seguridad pública. Asimismo, el

---

<sup>33</sup> González González, op. cit., p. 364.

ejército mexicano ha tenido una amplia y creciente participación en la ejecución de los programas antidrogas, particularmente en la destrucción de plantíos.”<sup>34</sup>

## **2.5 Magnitud e importancia del problema del narcotráfico para ambos países**

La importancia que tiene el narcotráfico para la relación bilateral es de destacarse porque representa un asunto de carácter coyuntural y a veces perjudicial para la relación bilateral. Tanto México y los Estados Unidos tienen que lidiar con problemas de salud pública como la adicción a las drogas, los índices de violencia ocasionados por las organizaciones criminales, al igual que con el poder corruptor del narcotráfico que amenaza a las instituciones responsables de dar seguridad e impartir justicia.

“El narcotráfico puede envenenar muchos otros aspectos de la agenda de negociación entre México y Estados Unidos. Asimismo, puede contaminar el clima necesario para la negociación de muchos otros importantes problemas en el área comercial, financiera o de migración.”<sup>35</sup>

México tiene mucho que perder debido al factor narcotráfico, pues de éste se derivan presiones por parte de Estados Unidos, medidas unilaterales y crisis diplomáticas que perjudican y desgastan la relación, amenazas a la seguridad nacional del país, y el desvío de recursos económicos.

“México es el país de América Latina que más invierte en recursos humanos y presupuestales en combate al narcotráfico. Mientras que en 1977, 30 por ciento de los recursos de la Procuraduría General de la República (PGR), esto es 211 millones de

---

<sup>34</sup> Ibid, p. 366

<sup>35</sup> Ruíz-Cabañas, op. cit., p. 66

pesos, se canalizaron hacia el financiamiento de los programas de control de drogas, para 1991 el gobierno mexicano invirtió más de 350 mil millones de pesos, esto es, 60 por ciento del presupuesto de esta dependencia en el combate a las drogas”<sup>36</sup>

El efecto que se puede percibir en esta situación es que el Estado mexicano está dándole demasiada prioridad a sus políticas de combate al narcotráfico descuidando otros asuntos de seguridad pública como el secuestro y el robo de vehículo. Se han creado fiscalías especiales encargadas de la investigación y persecución de delitos relacionados con el tráfico de drogas, lo que ha resultado en burocracias ineficientes y manchadas por la corrupción. Primero con la creación del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) y transformado después en la Fiscalía Especial en Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) y su reciente desaparición en el mes de enero del año 2003.

México se expone a padecer los costos que conlleva esta lucha, pues el hecho de declararles una guerra sin tregua a los cárteles de la droga inaugura un clima de violencia e inseguridad así como de desgaste e inestabilidad política del Estado.

Los Estados Unidos han aprovechado a su favor el tema del narcotráfico para ejercer presiones sobre México que en ocasiones deriva en actos de intervención y de violación a la soberanía. Podemos encontrar ejemplos de presión hacia México como el que se presentó en 1969 con la llamada Operación Intercepción, cuyo verdadero objetivo era el de obligar a México a adoptar una estrategia contra el narcotráfico cuando para México en ese entonces el narcotráfico carecía de una verdadera importancia.

Elementos de la agencia antidrogas estadounidenses, la DEA – por sus siglas en inglés – han llevado a cabo operaciones encubiertas en territorio mexicano sin el

---

<sup>36</sup> González González, Guadalupe. op. cit., p. 366

conocimiento previo de las autoridades nacionales. Estas acciones violan la jurisdicción territorial del Estado mexicano y son un serio desafío a la soberanía nacional.

Para los Estados Unidos principalmente, la cuestión del narcotráfico tiene un gran sentido político. Esto se puede percibir por el hecho de que en tiempos electorales, algunos políticos apelan a este problema durante sus campañas políticas para así verse beneficiados. Escenarios como estos no se dan en México, no obstante que las dependencias gubernamentales han sido señaladas como corruptas e ineficientes en la tarea de combatir al narcotráfico. Ningún partido político de oposición toma como bandera esta cuestión ya que en cuestiones de política interna esta tarea ha sido hasta ahora exclusiva del gobierno federal mexicano y no ha sido sometida a un debate entre las diferentes fuerzas políticas del país.

Aunque en ocasiones se haya dicho que la autoridad gubernamental en México es lo bastante sólida y fuerte en darle batalla a esta actividad criminal y no se corre el riesgo de caer en una situación de inestabilidad y violencia como la que se vive en Colombia, para los Estados Unidos es importante que México le dedique todos sus esfuerzos a la lucha antidrogas porque de no hacerlo se corren verdaderos riesgos. “Si México llegara a ser una colonia de los capos del narcotráfico, quizá dejaría de ser solo un corredor de cocaína y se convertiría en puerta de acceso para muchos negocios del hampa internacional, entre ellos la venta ilegal de armas, el robo de automóviles, la prostitución, el lavado de dinero y el tráfico de ilegales provenientes de todo el mundo.”<sup>37</sup>

La opinión pública estadounidense con respecto a las drogas representa un factor de presión muy importante que influye en la relación México – Estados Unidos. “Seis de

---

<sup>37</sup> J. Dziedzic, op. cit. p. 112.

las siete principales metas de seguridad de la Unión Americana, que los estadounidenses consideran como “muy importantes”, involucran a México de una manera u otra.”<sup>38</sup> De estas seis, la más importante es la de detener el flujo de drogas ilegales a Estados Unidos.

Debido al carácter internacional y global del narcotráfico que no respeta fronteras, regímenes políticos, ni barreras culturales y que por lo tanto rebasa los ámbitos de cualquier relación bilateral, es lo que lo hace un problema complejo. La naturaleza del narcotráfico puede provocar errores para su interpretación, tratamiento y solución. Por ser un fenómeno global, ningún país puede de manera unilateral tratar de buscarle una solución porque si es así no se estarían tomando en cuenta las asimetrías existentes de los demás países dentro de la dinámica del narcotráfico.

El narcotráfico para la relación México – Estados Unidos representa también un canal para mejorar los esquemas de cooperación, aprender lecciones del pasado y tratar de corregirlas. Estados Unidos desconfía de la labor hecha por la autoridades antinarcóticos de México y de los resultados que se presentan. Algo que sí es cierto es que ambos comparten problemas derivados del uso y consumo de drogas, tales como crimen, violencia, corrupción, desorden social y destrucción de los individuos.

Con este capítulo nos podemos dar cuenta de lo complejo que se puede llegar a tornar la relación entre dos países por un problema de criminalidad. Las repercusiones que se experimentan son diferentes en ambas partes, pero lo que las hace comunes obedece a factores como la vecindad y a factores internos ya sea políticos, económicos y sociales.

---

<sup>38</sup> Bailey, John y Timothy Goodman, op. cit., p. 209.

