

Capítulo III

3. La cooperación bilateral contra el narcotráfico

En el presente capítulo se abordarán los aspectos que están relacionados con la cooperación entre los Estados para el combate al narcotráfico, destacando la colaboración entre México y los Estados Unidos. Se expondrán los mecanismos de cooperación adoptados por ambos países así como los resultados alcanzados y la manera como los lazos de cooperación han ido fomentando los entendimientos y superando ciertos obstáculos que entorpecían el entendimiento entre ambas naciones.

3.1 Tratamiento para la solución al tráfico de drogas (esquemas de cooperación)

La cooperación entre los Estados en la lucha contra el narcotráfico resulta ser un mecanismo importante para la formulación de políticas y acciones coordinadas entre las partes.

Desde La Conferencia de Shangai en 1909 en donde se reunieron países como los Estados Unidos y países europeos para tratar el tráfico de opio, constituyó el primer intento de carácter multilateral para buscarle una solución al problema de las drogas. Como resultado de esta conferencia se aprobó la Convención Internacional del Opio en 1912, lo que se considera como la base del actual sistema internacional de fiscalización de drogas.

La aprobación en 1912 de la Convención Internacional del Opio se tradujo en nuevos enfoques y lineamientos. Las disposiciones de esta primera convención internacional sobre la fiscalización de drogas tenían como objetivo impedir el envío de cantidades indeseadas de estupefacientes a los países importadores. Sin embargo, pronto

se percibió que sin un sistema de información y vigilancia, no sería posible verificar si los países exportadores cumplían o no con las disposiciones del tratado. Al mismo tiempo, la debilidad de los controles nacionales de algunos países exportadores (y la actividad de algunas empresas productoras y comerciales sin escrúpulos) obstaculizaba los esfuerzos por impedir la exportación de opiáceos a los demás países.

Con estas medidas se inaugura un sistema de prohibición de drogas a nivel internacional promovido en aquél entonces por los Estados Unidos. Este sistema de prohibición estaba basado en la idea de que para acabar con el problema de las drogas era necesario erradicar la oferta y aniquilar a los traficantes.

“En virtud de una serie de tratados aprobados bajo los auspicios de las Naciones Unidas, los gobiernos han de fiscalizar la producción y la distribución de estupefacientes y de sustancias sicotrópicas, luchar contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, mantener los mecanismos administrativos necesarios e informar a los órganos internacionales acerca de sus actividades.”¹

Dentro de los acuerdos y tratados de cooperación en materia antidrogas se tienen contemplados como objetivos, la erradicación y destrucción de plantíos, el compartimiento de información e inteligencia, labores y tareas conjuntas entre las fuerzas de seguridad de los países, el desmantelamiento de organizaciones de narcotraficantes y la investigación de delitos conexos como el lavado de dinero y el tráfico de armas.

¹ Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. Los Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas. <http://www.unam.mx/cinu/comun/comu3.htm>.

3.1.1 Organismos multilaterales

Comisión de Defensa Interamericana para el Control del Abuso de Drogas

Esta es una entidad dependiente de la Organización de Estados Americanos con autonomía técnica. La Comisión data del año de 1986 y fue creada bajo el auspicio del Programa Interamericano de Acción de Río de Janeiro en contra de las drogas. Los 34 Estados miembros de la OEA conforman dicha comisión.

“La membresía de cada Estado miembro en dicha Comisión es indefinida o hasta que un estado miembro indique que ya no quiere ser más miembro de la misma. La CICAD se reúne dos veces al año para celebrar sus períodos ordinarios de sesiones e igualmente podría realizar períodos extraordinarios de sesiones si la Comisión lo solicitara y si el caso lo ameritara.”²

Los frentes de combate al narcotráfico que ha adoptado la CICAD contemplan aspectos tales como la producción, el uso indebido de drogas, el desvío de precursores químicos, el lavado de dinero y el tráfico de armas. Por lo cual se han formulado y aprobado tres reglamentos modelos, los cuales son: el Reglamento Modelo para el Control de Precursores y Sustancias Químicas, Máquinas y Elementos; el Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos; y el Reglamento Modelo para el Control del Tráfico Internacional de Armas de Fuego, sus Partes y Componentes y Municiones.

² Comisión Interamericana para el Abuso y Control de Drogas. <http://www.oca-uruguay.org.uy/cicad.htm>.

Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas:

Es un organismo de las Naciones Unidas cuya función es la toma de decisiones sobre asuntos y aspectos relacionados con las drogas en el mundo. Esta comisión analiza la situación de los narcóticos a nivel mundial y elabora propuestas para fortalecer el sistema internacional de fiscalización de drogas. La Comisión de Estupefacientes se estableció en el año de 1946 mediante la resolución no. 9 aprobada en el seno del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Programa Global contra el Lavado de Dinero

Este es un programa de las Naciones Unidas cuyo propósito es el combate al lavado de dinero proveniente de actividades ilícitas como el narcotráfico. El Programa Global contra el Lavado de Dinero representa un apoyo a los países miembros de las Naciones Unidas para que dentro de sus jurisdicciones nacionales se legisle en materia financiera con el propósito de combatir el lavado de dinero.

“The programme encourages anti-money laundering policy development, monitors and analyses the problems and responses, raises public awareness about money laundering, and acts as a coordinator of joint anti-money laundering initiatives by the United Nations with other international organizations.”³

Junta Internacional de Fiscalización de Drogas

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes es un órgano fiscalizador independiente y cuasijudicial encargado de la observancia y el cumplimiento

³Global Programme Against Money Laundering.
http://www.unodc.org/odccp/money_laundering.html?id=11804

de las convenciones relacionadas con los narcóticos alcanzadas en el marco de las Naciones Unidas. La Junta se estableció en el año de 1968 mediante la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

“Dentro de las funciones y tareas que tiene la Junta son: garantizar que las drogas se destinen a fines médicos y científicos, impedir su desviación hacia canales ilegítimos, establecer límites máximos aplicables a las cantidades de estupefacientes que los países necesitan para fines médicos y científicos, organizar misiones de investigación y visitas técnicas en los países que sufren el problema de la droga.”⁴

La Junta se conduce de manera independiente; los trece miembros que la conforman llevan a cabo sus labores y tareas de manera personal y son elegidos a través del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. La misión de la Junta Internacional de Fiscalización de Drogas es apoyada mediante fondos propios de la Organización de Naciones Unidas.

En cuanto a la elección de los miembros, ésta se lleva a cabo mediante la siguiente dinámica, “Tres de sus miembros son elegidos de entre una lista de candidatos propuestos por la OMS y diez de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos.”⁵

3.1.2 Tratados y convenios

La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes

Esta convención fue suscrita y aprobada en una conferencia llevada a cabo y aprobada por los gobiernos en una conferencia internacional en el año de 1961 y entró en vigor tres años después en 1964. La Convención viene a sustituir el papel que

⁴ Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. op. cit., http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/soc_incivil/drogas.htm

⁵ Junta Internacional de Fiscalización de Drogas. www.incb.org/s/index.htm

desempeñaron los tratados en materia de narcóticos anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Hoy en día, este acuerdo comprende alrededor de ciento dieciséis estupefacientes para su fiscalización y control, destacando drogas como el opio y las drogas que se derivan de éste como la heroína.

La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, “busca limitar exclusivamente a fines médicos y científicos la producción, la distribución, la posesión, el uso y el comercio de drogas, y a obligar a los Estados partes a adoptar medidas especiales en relación con drogas concretas, como la heroína”.

Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971

Este convenio fue aprobado en 1971 y su entrada en vigor fue hasta 1976. Su objetivo inicial fue el de mantener un control sobre drogas como los alucinógenos, las anfetaminas, barbitúricos, sedantes y tranquilizantes. Algunas de las sustancias anteriormente mencionadas son usadas para fines médicos y las podemos encontrar en diversos productos farmacéuticos. Contempla y define como peligrosas a las drogas como el ácido lisérgico (LSD). Hasta el año de 1995, ciento cuarenta Estados formaban parte de este convenio.

Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas

Firmada en el año de 1988, y puesta en vigor a partir de 1990. Dicha Convención consta de treinta y cuatro artículos, los cuales están enfocados a atender y regular cuestiones como la detección, embargo y decomiso de las ganancias y bienes provenientes del negocio ilícito del tráfico de drogas. Esto marca una diferencia en cuanto a los anteriores convenios y convenciones, pues ya no se pone énfasis en cuanto a

las sustancias y estupefacientes sino que ahora se enfoca en atacar a los beneficios económicos y ganancias obtenidas por el narcotráfico. También se establece como importante la vigilancia y un mayor control sobre las rutas y medios de comunicación marítimos y aéreos para no ser utilizados en favor del narcotráfico.

“La Convención tiene por objetivo privar de todo refugio a los traficantes de droga, especialmente disponiendo la extradición de los traficantes, la asistencia jurídica mutua entre Estados en relación con investigaciones relacionadas con la droga, las entregas vigiladas y la remisión de actuaciones penales para el procesamiento.”⁶

La anterior disposición representa un punto polémico porque se aborda el tema de la acción penal en contra de los líderes de organizaciones del narcotráfico, así como la extradición de los mismos a países que así lo soliciten para proceder penalmente contra ellos.

3.2 Acuerdos y tratados bilaterales para el combate a las drogas

En los primeros años de la lucha contra el narcotráfico, en el contexto de las relaciones entre México y los Estados Unidos, las acciones y planes para ello eran de naturaleza unilateral, puesto que no existía ningún puente o enlace de coordinación. En cada país, sobre todo en México, el combate al narcotráfico era solamente para frenar el desarrollo de esta actividad criminal y para que esta problemática no constituyera un pretexto por parte de Estados Unidos para presionar e intervenir en los asuntos internos de México. Hasta entonces el narcotráfico no era considerado como un asunto de seguridad nacional.

⁶ Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. op. cit., http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/soc_incivil/drogas.htm

Existían desacuerdos, señalamientos y fricciones en el escenario de las relaciones bilaterales entre ambos países. Fue hasta finales de la década de los años sesenta mediante la llamada *Operación Intercepción* cuando México fue objeto de presiones muy drásticas por parte de su vecino para que empezara a tomar medidas y acciones más comprometidas. Las decisiones unilaterales estadounidenses obligaban mas no convencían a las autoridades mexicanas de la magnitud del problema y de la necesidad de combatirlo.

“During the era of bilateral cooperation (1975-1979), the United States and Mexico worked together in the hope of eliminating Mexican drug production and smuggling, goals that were then believed attainable. This time, however, Mexican officials and public opinion were perhaps more concerned with the accumulated impact of drug control programs on Mexican agencies in charge of enforcing antidrug laws.”⁷

Operación Cóndor

Una de las primeras acciones concertadas entre México y los Estados Unidos fue la llamada Operación Cóndor, que se caracterizó por una coordinación nunca antes vista entre la Policía Judicial Federal y el Ejército por parte de México, y los funcionarios antinarcóticos estadounidenses. El objetivo principal de esta operación fue el eliminar plantíos de opio y marihuana en México. Esta fue una campaña exitosa debido a que en Estados Unidos se redujo la entrada de ciertas drogas a su territorio y por parte del lado mexicano las instituciones como la Procuraduría General de la República y las Fuerzas Armadas ganaron experiencia y notoriedad en la lucha contra las drogas.

⁷ Toro, op. cit., p. 63.

Por lo tanto, la década de los años setenta se caracterizó por ser una época de cooperación bilateral en la lucha antinarcóticos. No fue así durante los años ochenta, pues hubo un estancamiento y falta de entendimiento en el combate al narcotráfico debido a la actuación de agentes antidrogas estadounidenses en territorio mexicano y al abandono por parte de Estados Unidos de apoyar a México con recursos financieros, capacitación de personal y asistencia técnica.

En los años que van de 1989 a 1994, se experimentó un mejor escenario para la cooperación bilateral en materia antidrogas, a la vez que la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari desde sus inicios calificó al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional.

Convenio entre México y Estados Unidos para la Cooperación en la Lucha Contra el Narcotráfico y la Dependencia de las Drogas

Firmado el 22 de febrero de 1989, en este convenio se hace hincapié en la reducción de la demanda de drogas mediante programas y prevención que busquen educar a la sociedad así como programas de reducción de la oferta mediante la erradicación y reducción de cultivos. Un aspecto importante de este convenio es que por primera vez se establece una serie de lineamientos y condiciones que deben de observar ambos países en la lucha contra el narcotráfico. Entre estos lineamientos destaca el que se refiere la actuación extraterritorial de las agencias antinarcóticos estadounidenses.

“El tercer artículo señala que el convenio no concede a las autoridades de uno de los países el derecho de emprender, dentro de la jurisdicción territorial del otro, el

ejercicio y descargo de aquellas funciones cuya jurisdicción y competencia están reservadas por las leyes o reglas nacionales exclusivamente a las autoridades del otro.”⁸

Tratado de Asistencia Jurídica Mutua

Este tratado entró en vigor en el año de 1991, esto ha ayudado a estrechar una mayor colaboración entre los sistemas judiciales de los dos países. La asistencia jurídica es una herramienta fundamental para el combate a la delincuencia organizada. Se ha permitido el intercambio de evidencias necesarias para la persecución de los delitos.

Grupo de Respuesta de la Frontera Norte

La Fuerza de Respuesta de la Frontera Norte fue establecida durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari. Este es un programa conjunto entre la Agencia Antidrogas de los Estados Unidos (DEA) y la Procuraduría General de la República de México.

“The Northern Border Response Force, which expanded the use of U.S. helicopter and radar along the U.S. helicopter and radar along the U.S. embassy to investigate drug trafficking; and most controversially, authorized American – piloted Advanced Warning Airborne Command System (AWACS) planes to fly over Mexican territory to monitor drug trafficking activities.”⁹

Las acciones de este programa fueron muy criticadas en el lado mexicano debido a que se llevarían a cabo vuelos de vigilancia en el espacio aéreo de ese país por parte de

⁸ Tello Peón, op. cit., p. 84.

⁹ H. Smith, Peter. “Drug trafficking in Mexico”. en Bosworth, Barry, Susan M. Collins (comps) Coming Together. p. 143. Brookings Institution Press. Washington D.C. 1997.

aviones extranjeros, en este caso aeronaves estadounidenses. Cuando este caso llegó a hacerse público en México, dichos sobrevuelos tuvieron que ser cancelados.

Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN)

Este mecanismo fue establecido en marzo de 1996 por acuerdo de los presidentes de México y Estados Unidos para el desarrollo de una visión estratégica del problema de las drogas. El objetivo primordial de este Grupo de Contacto es el de fortalecer la cooperación mediante la creación de grupos de trabajo en el combate al tráfico de drogas, el lavado de dinero, el tráfico de armas y la desviación de precursores químicos. La conformación de este mecanismo es para llevar una colaboración más coordinada y así evitar futuros malentendidos y fricciones que socaven la relación bilateral.

“El GCAN permitió la creación de un mecanismo político, de alto nivel, para el diálogo y la negociación, lo cual redujo la manifiesta autonomía relativa de algunas de las agencias antidrogas estadounidenses, en particular de la DEA.”¹⁰

Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas México – Estados Unidos

Esta estrategia creada en el marco del Grupo de Contacto de Alto Nivel, fue concebida en apego a principios tales como el respeto a la soberanía y jurisdicción territorial de ambos países, reciprocidad y equilibrio en las acciones llevadas a cabo. Consta de dieciséis objetivos para fomentar la cooperación en materia antidrogas.

“Por primera vez, el esfuerzo de colaboración bilateral, parte de un enfoque integral común del problema, el cual incluye tanto programas de reducción de la demanda como de la oferta de drogas ilícitas, así como acciones para dismantelar a las

¹⁰ Ruíz-Cabañas, op. cit., p.127.

organizaciones delictivas, combatir el tráfico ilícito de armas y otros delitos asociados al narcotráfico.”¹¹

Dentro del Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas, se han puesto en marcha diferentes grupos de trabajo que atienden aspectos como la reducción de la demanda de drogas, erradicación de cultivos, procuración de justicia, combate a los cárteles del narcotráfico, extradición de narcotraficantes, combate al lavado de dinero, asistencia jurídica mutua, labores de intercepción y capacitación de personal, entre otros.

Los acuerdos y entendimientos a los que han llegado México y los Estados Unidos en los últimos años representa sin duda la voluntad para cooperar entre ambos países y establecer mediante esa manera las *reglas del juego* en la lucha antidrogas. México ha buscado mediante los acuerdos con su contraparte estadounidense tratar de acotar la intervención y operación de agencias estadounidenses encargadas de la lucha antidrogas en la jurisdicción que le corresponde a las autoridades mexicanas.

El narcotráfico al ser una actividad criminal muy cambiante en su forma de operar plantea nuevos desafíos a la cooperación antidrogas. El Grupo de Contacto de Alto Nivel constituye un canal de diálogo y entendimiento para la revisión periódica de las estrategias y acciones a seguir por parte de México y Estados Unidos en el combate al narcotráfico.

3.3 Alcances de la cooperación bilateral

Tanto México como Estados Unidos han establecido canales de entendimiento y cooperación para atender y combatir el problema del narcotráfico y los problemas

¹¹ Principales Resultados de la Cooperación Binacional México – Estados Unidos contra las Drogas Ilícitas (1995-200). <http://www.usembassy-mexico.gov/sdlegado.html>

derivados de éste tales como los altos niveles de consumo de drogas entre sus poblaciones, el lavado de dinero, la violencia y criminalidad generada por los cárteles del narcotráfico, la corrupción de las autoridades. En el caso de México, la voluntad y disposición por parte de este país para cooperar en materia antidrogas con su vecino, obedece a razones y prácticas políticas arraigadas por lo que México ha tenido que lidiar con diferentes factores relacionados a su contraparte estadounidense.

“Históricamente, tres cuestiones le han preocupado al gobierno de México respecto a su relación con Estados Unidos en materia de narcotráfico: 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; la posibilidad de que se ventilen asuntos de estricta competencia de México, que se hagan juicios y se den opiniones en los distintos niveles del gobierno estadounidense; y la violación a los principios del derecho internacional como la autodeterminación y la igualdad jurídica de los Estados.”¹²

Durante la administración presidencial de Carlos Salinas, se llevaron a cabo entendimientos bilaterales con el propósito de combatir el tráfico de drogas pero a la vez de institucionalizar la cooperación en esta materia. Se establecieron reglas para situaciones que hasta ese momento resultaban incómodas y entorpecedoras tales como el papel de los agentes de la DEA en México lo cual violaba la jurisdicción de las autoridades mexicanas.

“Not only did Mexican officials decide to redirect efforts against cocaine smuggling and large trafficking organizations, as described previously, but (equally

¹² Farfán Mares, Gabriel. “El nacimiento de la “institucionalidad” antinarcóticos bilateral” en Magazine Internacional Glocal. <http://www.glocalrevista.com/farf.htm>

important) they tried to set stricter limits on U.S. drug law enforcement officers' activities in Mexico."¹³

Cabe recordar que la crisis diplomática de 1985 generada por el secuestro y asesinato del agente antidrogas estadounidense Enrique Camarena Salazar fue una muestra sobre el desempeño de la DEA en territorio mexicano, pues sus agentes actuaban por cuenta propia y sin el conocimiento de las autoridades de México.

Esta situación fue remediada en el año de 1992 cuando el gobierno mexicano decretó reglas cuyo propósito era regular el papel de los agentes antinarcóticos estadounidenses en México. “Entre otras cosas, esas reglas determinaron que la única función legítima de dichos agentes en territorio era la de intercambiar información con sus contrapartes, además de su obligación de abstenerse de realizar cualquier tipo de actividad exclusiva de las autoridades mexicanas.”¹⁴

Otro problema derivado del Caso Camarena fue el secuestro del mexicano Humberto Alvarez Machaín en 1990 para ser presentado en una Corte estadounidense y enfrentar un juicio por su presunta complicidad en la muerte de Camarena. El gobierno de México se enfrentaba una vez más a la acción unilateral y extraterritorial de parte de los Estados Unidos como lo era el secuestro de ciudadanos mexicanos. Lo peor de todo fue cuando la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos declaró como válida esta aprehensión y por lo tanto no se violaba el Tratado de Extradición suscrito por ambos países en 1978.

La falta de entendimientos y de recursos para enfrentar este tipo de situaciones llevó a que en 1994, los gobiernos de ambos Estados acordaran hacer una revisión del

¹³ Toro, op. cit., p. 66.

¹⁴ Ruiz-Cabañas, op. cit., p. 122.

Tratado de Extradición México-Estados Unidos. Con estos precedentes se esperaba frenar las acciones unilaterales estadounidenses en materia de aprehensiones hacia ciudadanos mexicanos, lo cual dañaba la relación y la cooperación bilateral. Además esto beneficiaría la manera en como se resolverían las solicitudes de extradición de delincuentes entre ambas naciones.

También bajo el marco del Grupo de Contacto de Alto Nivel contra las drogas, se ha fomentado la comprensión y entendimiento de los órganos de justicia tanto de México y Estados Unidos, lo que ha permitido la agilización de casos de extradición presentados por ambas partes.

Los Estados Unidos han solicitado a las autoridades mexicanas la aprehensión de delincuentes relacionados con el tráfico de drogas para ser extraditados y enfrentar procesos penales en territorio estadounidense. Han habido casos de extradición exitosos dentro de la cooperación bilateral como el del líder del Cártel del Golfo, Juan García Abrego en 1996, cuya extradición fue inmediata a los Estados Unidos.

“En los primeros quince años de vigencia del Tratado de Extradición (1980-1994) México extraditó a Estados Unidos un total de 8 personas. En el mismo período, Estados Unidos entregó a nuestro país un total de 30 personas requeridas en extradición. En el período 1995-2000 México extraditó un total de 61 personas a Estados Unidos, es decir, en cinco años multiplicó más de siete veces la cantidad de entregados en relación con los 15 años anteriores.”¹⁵

Los órganos operativos encargados de la lucha antidrogas tanto en México como en los Estados Unidos, han destacado por ser corporaciones policíacas dependientes de

¹⁵ Principales Resultados de la Cooperación Binacional México – Estados Unidos contra las Drogas Ilícitas (1995-200), op. cit., <http://www.usembassy-mexico.gov/sdlegado.html>

las secretarías y ministerios de justicia de ambos países. En México, la Policía Judicial Federal y la recientemente desaparecida Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) de la Procuraduría General de la República y la Drug Enforcement Administration (DEA) dependiente del Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

La Policía Judicial Federal se caracterizó por ser una corporación que acumuló mucho poder en los años finales de la década de los ochenta y principios de los noventa debido a que sus comandantes recibieron favores políticos por sus acciones contra los carteles de la droga y por el grado de corrupción existente. Recientemente en México, se ha registrado un papel ascendente de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, esto es debido tanto a las decisiones llevadas a cabo dentro del Estado mexicano como de los apoyos otorgados por los Estados Unidos.

“In 1995 the United States and Mexico negotiated an agreement for the United States to supply equipment and training to the Mexican military. During the next three years more than seventy helicopters worth about \$60 million, four large surveillance aircraft and two naval frigates were supplied, and hundreds of Mexican soldiers received special forces training to mount antidrug operations in Mexico.”¹⁶

Esto se podría interpretar como un ajuste en las funciones del combate al tráfico de drogas, lo que le ha ido restando poder a las corporaciones policíacas y civiles mexicanas por lo que el Ejército ha pasado tan solo de ser utilizado en la destrucción de plantíos de drogas, a adquirir notoriedad y efectividad en la lucha antidrogas debido a las aprehensiones de importantes capos del narcotráfico.

¹⁶ E. Smith, Clint. Inevitable Partnership, Understanding Mexico – U.S. Relations. p. 136. Lynne Rienner Publishers. London, 2000.

Uno de los temas más controversiales en la cooperación bilateral antidrogas había sido el proceso de certificación antidrogas que el gobierno estadounidense otorgaba anualmente a una treintena de países que cooperaban con él en esta tarea. La decisión de certificar a otros países se debe a la Anti-Drug Abuse Act (Ley contra la Farmacodependencia) aprobada en el Congreso estadounidense en 1986. Siempre había existido oposición y un grado de hostilidad hacia México por parte de ciertos congresistas estadounidenses. Un ejemplo de ello se registró en el año de 1996, pues hubo posturas rígidas y llamados dentro de ese órgano político en contra de la decisión del presidente Bill Clinton de certificar a México.

“DEA and FBI agents confirm that cross-border cooperation reached an all-time high during 1995 and 1996. In late February 1997, and again at about the same time in 1998, the president announced that Mexico should be certified. In February 1999 the president issued a statement acknowledging President Zedillo’s “efforts in Mexico’s interests to root out the scourge of narcotrafficking”.¹⁷

Existía una plena disposición por parte del gobierno estadounidense de otorgarle un reconocimiento explícito a su contraparte mexicana a través de la certificación por su disposición a cooperar en materia antidrogas. Se vislumbraban los resultados que traía una mayor cooperación entre ambos países, pues México al haber contraído compromisos con los Estados Unidos, gozaría de cierta tranquilidad y certidumbre al menos con lo que se refería a acciones unilaterales de su vecino como la certificación antidrogas.

Una mayor cooperación bilateral repercute en un mejor entendimiento de la relación México – Estados Unidos, a la vez que ayudará a hacer más predecible la misma, además se evitara caer en crisis y malentendidos entre las partes. Para ninguno de los dos

¹⁷ Ibid, pp. 185-186

países es conveniente abordar el problema de las drogas desde una perspectiva individual, ni tampoco tomar acciones unilaterales que lo único que hacen es dañar una relación de por sí muy delicada y que no respetan en nada los acuerdos alcanzados. Las estrategias llevadas a cabo bajo común acuerdo han logrado compensar hasta cierto grado las fallas y omisiones del pasado. El narcotráfico es un fenómeno cambiante y que presenta características diferentes de desarrollo y evolución en cada lugar donde se hace presente.

3.4 Éxitos y fracasos de la lucha antinarcóticos entre ambos países

El combate a las drogas representa un desafío a los Estados que están inmersos en la misma debido a que el narcotráfico es un enemigo con gran capacidad para adaptarse a situaciones adversas. La evaluación de los éxitos y fracasos se hace muy difícil cuando ésta es compartida, pues cada país en estos casos no comparte la misma opinión. Las dificultades de llevar un combate bilateral contra el narcotráfico resultan a la hora de establecer las prioridades y objetivos que persigue cada país en esta tarea, por eso ningún país puede satisfacer plenamente las demandas y deseos del otro.

En el contexto México-Estados Unidos de lucha antinarcóticos, desde un principio han sido varias las metas que se han trazado, desde la erradicación y destrucción de plantíos, hasta el desmantelamiento de las redes y bandas dedicadas a traficar con drogas.

Durante la década de los años setenta ambos países experimentaron éxitos en el combate a las drogas. México destruyó una gran cantidad plantíos de mariguana y opio, esto repercutió en la oferta de drogas existente en los Estados Unidos. Este fue un éxito momentáneo para las dos naciones. Pero en la década siguiente, la nueva problemática

que planteaba el factor narcotráfico, era el fortalecimiento de las organizaciones mexicanas del narcotráfico y la entrada de cocaína proveniente de Colombia a los Estados Unidos a través de México.

Los programas de interdicción de drogas, a los que Estados Unidos ha dado mucha importancia no han resultado ser lo que se esperaba. “La población de ese país gasta aproximadamente US\$49 mil millones en la adquisición de drogas ilícitas; en general, el costo anual para la sociedad estadounidense es estimado en US\$67 mil millones, cifra que implica costos en salud, disminución de la productividad, muertes prematuras, y el sistema penitenciario.”¹⁸

La estrategia histórica por parte de los Estados Unidos para combatir el flujo de narcóticos hacia su territorio ha sido el control de la oferta, lo que conlleva a extender su propia lucha antinarcóticos hacia otros países como México con quien comparte una extensa franja fronteriza. A partir de la década de los años setenta debido a los altos niveles de consumo que se experimentaron en esos años en territorio estadounidense, se empezaron a gastar millones de dólares en estrategias en el extranjero para sofocar la oferta de narcóticos. Los programas extranjeros de erradicación de cultivos han caracterizado la política antinarcóticos estadounidenses y en el caso de su vecindad con México pues resultan ser tomados muy en cuenta a la hora de negociar acuerdos de colaboración.

Un éxito dentro de la lucha antinarcóticos es el reconocimiento del narcotráfico como un problema de seguridad nacional para ambos países, pues la redes y mafias extienden su poder corruptor y amenazador hacia la sociedad y el Estado mismo. México se ha comprometido a luchar contra la infiltración del narcotráfico en su aparato de

¹⁸ Farfán, op. cit., <http://www.glocalrevista.com/farf.htm>

seguridad nacional y defensa. La aprehensión de altos funcionarios tales como ex-gobernadores, comandantes de la policía judicial y de generales del ejército ha sido una muestra de que el Estado mexicano percibe como necesario combatir al narcotráfico dentro de sus instituciones. Ni al gobierno mexicano le conviene tener un Estado inestable, ni mucho menos a los Estados Unidos le conviene tener un vecino cuyas instituciones oficiales estén corrompidas y carentes de credibilidad.

Como éxito también se puede percibir el que la relación y la cooperación bilateral en materia de combate a las drogas se haya institucionalizado por medio de acuerdos y tratados, pues hasta antes de 1995 la relación se manejaba por medio de las corporaciones policíacas, no había tratamientos ni enfoques más especializados lo que a veces desembocaba en reiterados señalamientos de ineficiencia y falta de confianza.

En territorio mexicano se han logrado dar golpes espectaculares a las organizaciones del narcotráfico empezando por la detención de sus máximos dirigentes y operadores financieros. En marzo de 2002, fue detenido Benjamín Arellano Félix, líder del Cartel de Tijuana, y el más reciente caso de la captura de Osiel Cardenas Guillén, cabeza del Cartel del Golfo en el mes de marzo de 2003.

Otro éxito que está relacionado con los esfuerzos bilaterales ha sido el compartimiento de información de inteligencia entre las corporaciones antinarcóticos de los dos países. Un claro ejemplo de ello fue la captura en el año 2001 del ex-gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva Madrid, acusado de narcotráfico. La información proporcionada por la agencia antidrogas estadounidense, la DEA, a la Procuraduría General de la República sobre la ubicación de Villanueva fue la que condujo a su aprehensión. La asistencia técnica en materia forense por parte de la Oficina Federal de

Investigación (FBI) de los Estados Unidos fue importante para determinar la identidad del narcotraficante Ramón Arellano Félix, muerto durante una balacera en el año 2002.

Dentro de los fracasos que se perciben, podemos mencionar aquéllos que están relacionados con la falta de efectividad de los programas y planes llevados a cabo y cuyos resultados dejan mucho que desear. “México ha debido destinar un creciente volumen de recursos financieros y humanos, cercanos a los 1,000 millones de dólares anuales, para combatir el fenómeno sin haber obtenido logros concretos y evidentes que hagan cuestionables los beneficios de su esfuerzo.”¹⁹

Ha fracasado la estrategia de los Estados Unidos con respecto a México en lo que se refiere a los esfuerzos de interdicción y de controlar la oferta mexicana esperando que los costos de las drogas se eleven y así sea más difícil que los consumidores las adquieran.

En 1998, autoridades estadounidenses llevaron a cabo la Operación Casablanca, esta operación encubierta culminó con la detención de 22 funcionarios mexicanos acusados de lavado de dinero y que exhibió la vulnerabilidad del sistema financiero de México con respecto al lavado de dinero proveniente del narcotráfico. Esta acción en vez de traer beneficios para la cooperación resultó ser contraproducente.

“La realización de la Operación Casablanca, por parte de agentes del Servicio de Aduanas de Estados Unidos, mostró el fracaso evidente de los esquemas de cooperación bilateral. El mecanismo existente para el intercambio de información y la realización de investigaciones coordinadas sobre presuntas operaciones de lavado de dinero fue ignorado por las autoridades aduanales estadounidenses por más de tres años.”²⁰

¹⁹ Ruiz - Cabañas, op. cit., p. 128

²⁰ Ibid, p. 130

En México, este hecho provocó malestares y sinsabores pues se entendió que los esfuerzos y la confianza depositada en los acuerdos bilaterales no habían servido para nada. Las autoridades policíacas y de justicia estadounidense seguían desconfiando de sus contrapartes mexicanas para llevar operaciones coordinadas, además deja mucho que desear la actitud de los agentes estadounidenses pues el propósito de tal operación era exhibir a las instituciones mexicanas como manchadas en su totalidad por la corrupción.

En este capítulo, se ha analizado los resultados de la cooperación bilateral en materia antinarcoóticos. Se nota una evolución en la colaboración de las dos naciones, pues, en un principio solamente se trataba de medidas de presión por parte de los Estados Unidos para que México le pusiera atención a la problemática de las drogas. Sin embargo, hoy en día ambos países se han sentado a dialogar y negociar acuerdos que tomen en cuenta las realidades y capacidades de cada país en este escenario.