



Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

**RELACIONES MÉXICO – ESTADOS UNIDOS:
EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN EN MATERIA DE
NARCOTRÁFICO**

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

LUIS DANIEL AGUILAR CALDERÓN

MATRÍCULA: 96329849

ASESOR:
MTRO. TELESFORO NAVA
VÁZQUEZ

LECTOR:
MTRO. VALERIANO
RAMÍREZ MEDINA

Iztapalapa, Ciudad de México, Junio, 2005

Relaciones México – Estados Unidos: El Proceso de Certificación en materia de narcotráfico.

Introducción	2
I. Interdependencia y soberanía: dos conceptos para el análisis de las relaciones México – Estados Unidos.	3
A. Interdependencia.	3
B. Soberanía.	11
C. México – Estados Unidos.	15
II. El narcotráfico en las relaciones México – Estados Unidos.	18
A. Los principales temas de la relación bilateral México – Estados Unidos.	18
B. Interdependencia y Narcotráfico.	26
C. La Certificación.	34
III. La política estadounidense en materia de narcotráfico.	40
A. Características del sistema político estadounidense.	40
1. La Presidencia.	41
2. La integración del congreso.	44
3. Cámara de senadores.	46
4. Cámara de representantes.	48
B. Ley de Control Internacional de Narcóticos.	
1. Antecedentes	49
2. Características del Proceso de Certificación	58
C. Contexto en que surge la Ley de Certificación.	64
IV. Contexto general en la aplicación de la Ley de Certificación. 1987 – 2000.	69
Conclusiones	97
Bibliografía	102

Introducción

La relación binacional México-Estados Unidos casi siempre se han caracterizado por su composición compleja; misma que en muchas ocasiones ha sido conflictiva. El presente trabajo se concentra en una pequeña parte de esta difícil relación bilateral. Nos ubicaremos en el contexto de una problemática en común: el narcotráfico, y con éste en una parte de las implicaciones y repercusiones que conlleva para ambos países enfrentar este cáncer social. Un procedimiento elaborado y destinado a resolverlo, derivó en un conflicto más entre ambos países para finalmente terminar en nada; nos referimos al proceso de certificación antidrogas, objeto de análisis del presente trabajo.

Como se verá más adelante por su carácter unilateral, restringido y excluyente, el proceso de certificación no respondió, al menos en el caso mexicano a las necesidades para lo cual fue creado y empleado, porque representó una solución innecesaria y errónea para una cuestión grave que se incrementa de manera preocupante en ambos lados de la frontera. Ejemplo de ello es la forma en que surgió, básicamente de un conflicto entre policías, que en ese momento se vio más como un acto de venganza que como una solución de fondo, aunado a esto se evidenció la pugna Ejecutivo-Congreso en Estados Unidos, un asunto esencialmente local. En efecto, esta idea se refuerza sobre todo al entender que en esta complicada relación bilateral, era ilógico pensar que México alguna vez pudiera ser descertificado, dado que ello hubiera significado altos costos para ambos países; y siendo que si fue implementado para el combate a las drogas, en donde quedó demostrada su ineficacia, entonces sólo pudo entenderse como elemento de presión política sobre todo por parte del Congreso estadounidense que pudo haber utilizado el discurso antidrogas como podrá notarse más adelante, para el logro de otros fines menos para el que fue creado.

En el presente trabajo, trataré de explicar el origen y desarrollo de este proceso, sobre todo con el ánimo de observar una etapa de la vida nacional con su relación con el exterior que debe ser revisada y analizada por el bien de ésta y de futuras generaciones, dado que el problema de fondo que le dio origen además de persistir crece preocupantemente en ambos países se hace necesaria una solución diametralmente distinta entre los gobiernos que lo protagonizan. Además claro está, de voluntad política de ambas partes para combatirla. El proceso de certificación antidrogas no represento ninguna de estas opciones, solamente originó tensiones innecesarias y fue una medida unilateral que estuvo destinada al fracaso desde un principio.

I. Interdependencia y Soberanía: Dos conceptos para el Análisis de las relaciones México - estados unidos.

A. Interdependencia

1. Antecedentes

Como resultado de las complejas y diversificadas relaciones que caracterizan al mundo actual, el término interdependencia como concepto analítico ha cobrado importancia en las décadas recientes. Sin embargo, es importante destacar dos corrientes de pensamiento que atañen al estudio de las relaciones internacionales y que anteceden a la definición teórica de la Interdependencia, estas son la Teoría Modernista y la Teoría Tradicionalista.

La teoría modernista plantea que la concepción del estado territorial, figura dominante de la política mundial, está siendo sustituida por un mundo sin fronteras, originado esto por el crecimiento de los intercambios económicos y sociales mundiales. De acuerdo a su planteamiento, el Estado está casi acabado en su concepción original y cómo unidad económica.

La teoría tradicionalista, en cambio, no comparte la misma idea, porque la consideran infundada. Ellos exponen una teoría que en la práctica se basa en la continuidad de la política mundial y sobre todo en el factor militar, que afirman es aún importante en el contexto político internacional. Para esta corriente de pensamiento, la extinción del Estado - Nación, sustituido por un mundo sin fronteras, simplemente no existe.

Dentro de la misma concepción tradicionalista, destaca la escuela realista, predominante esencialmente en la posguerra y en los años de la Guerra Fría. Para los realistas, "la política internacional, al igual que cualquier otra política, consiste en una lucha por el poder, pero a diferencia de la que ocurre en la política interna, se trata de una lucha donde predomina la violencia organizada".¹ Esta teoría está sustentada en tres supuestos: primero, que los estados como unidades coherentes, son los actores dominantes de la política mundial, segundo, la fuerza es un instrumento utilizable y eficaz en la política mundial (entendida en términos de poder) y tercero, existe una jerarquía de problemas en la política mundial que es encabezada por las cuestiones de seguridad militar y por ende de seguridad nacional.

Estos conceptos fueron y aún son importantes, porque es con base a ellos, que se trataban de explicar los acontecimientos mundiales que se desarrollaron entonces y lo son actualmente porque representan un antecedente imprescindible que permite el desarrollo de nuevas teorías, creando con esto un proceso evolutivo necesario para el estudio de las relaciones internacionales.²

¹ Robert O. Keohane. J. Joseph S. Nye. "Poder e interdependencia. La Política mundial en transición". Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1981, Pág. 17

² Además, sigue siendo útil para explicar la relación México-Estados Unidos, dado que a raíz de los conflictos bélicos surgidos después del 11 de septiembre y del consecuente cambio en la política exterior de Estados Unidos en su guerra contra el terrorismo, este último no mantiene una actitud de agresión hacia nuestro país porque no México no representa una amenaza en este sentido. Por consiguiente, aún después de estos importantes cambios a nivel mundial, la teoría de la interdependencia sigue siendo una opción explicativa para esta relación bilateral.

Sin embargo, en la actualidad la diferencia entre las nuevas y anteriores teorías la hace la utilidad, es decir, la capacidad de cada una de ellas de adaptarse a realidades cada día más cambiantes y complejas y de ser cada vez más útiles en el momento de explicar situaciones nuevas de la política mundial contemporánea. Para Keohane y Nye, "un sólo modelo no puede explicar todas las situaciones"³, es por ello que será necesario emplear un análisis cuidadoso, elaborando una combinación de enfoques. Es en este contexto que surge la teoría de la interdependencia como un concepto analítico. El término interdependencia al igual que los anteriores no queda exento de ser utilizado como mecanismo retórico, como es comúnmente utilizado por publicistas y estadistas, pero que a diferencia de las anteriores teorías, trata de ser más incluyente al momento de explicar el contexto mundial actual.

Según los teóricos de la interdependencia Robert Keohane y Joseph Nye, analíticamente, interdependencia en su definición más simple, es dependencia mutua; en la política mundial esto se podría traducir como "situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países"⁴. Pero es muy importante resaltar que estos efectos recíprocos a los que se refieren los autores, no necesariamente tienen que ser simétricos, ni se limitan a situaciones de beneficio mutuo.

Una buena manera de entender la interdependencia es explicando lo que no es, dado que pueden surgir confusiones respecto al concepto original. Tal es el caso de la interconexión. La interconexión, no es interdependencia porque no implica costos significativos en una determinada relación. Para Keohane y Nye, esta diferencia es de vital importancia, ya que la interdependencia siempre va implicar costos que se caracterizarán por no ser de beneficio mutuo, además de que no se podrá saber si estos serán mayores que los beneficios. Las relaciones de interdependencia se diferencian de las demás, por no consistir en

³ Robert O. Keohane. J. Joseph S. Nye. "Poder e interdependencia. La Política mundial en transición". Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1981, Pág. 17

⁴ Ibid Pag. 22

un juego de "suma cero"⁵, donde se gana o se pierde todo. Debe subrayarse también que interdependencia tampoco es dependencia mutua equilibrada, porque precisamente son las asimetrías las que proporcionan las fuentes de influencia; al igual que no es asimetría pura, que podría entenderse como pura dependencia. Estos casos no son interdependencia.

Es necesario resaltar que la teoría explicativa sobre la cual se fundamenta el presente trabajo, es el concepto de interdependencia, ésta será la base sobre la cual se desarrollará el tema principal del mismo.

2. La teoría de la interdependencia

La teoría de la interdependencia surgió como una nueva alternativa de estudio de las relaciones internacionales. Dicha teoría adopta un nuevo enfoque que toma en cuenta los cambios profundos que se experimentaron en años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial. Es una teoría que nos habla de la situación política mundial que se hace visible en la década de 1970 y que, en muchos sentidos, destaca la obsolescencia de otras explicaciones teóricas.

Entre los cambios que en ese momento se advertían encontramos, "la decadencia de la hegemonía norteamericana, el fortalecimiento económico de los vencidos en la guerra, y en general, de Europa Occidental, el resurgimiento de las tendencias proteccionistas en los países desarrollados, la ofensiva de los países petroleros, el avance de los llamados países de industrialización reciente y, por supuesto, la distensión Este - Oeste que se vivió brevemente en los años setenta".⁶

⁵ Robert O. Keohane. J. Joseph S. Nye. "Poder e interdependencia. La Política mundial en transición". Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1981, *Ibíd.* 24

⁶ Blanca Torres, ¿Es la interdependencia enfoque útil para analizar las relaciones entre México y Estados Unidos?. En: "Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México - Estados Unidos?" México, El Colegio de México, Pag 19

Además de representar una crítica al modelo realista clásico y tomar en cuenta los cambios mencionados, la interdependencia aporta nuevos elementos de análisis al estudio de las relaciones internacionales tales como el menor papel de la fuerza militar, la existencia de múltiples canales de conexión entre las sociedades, el crecimiento del papel de los actores no estatales con el surgimiento de regímenes internacionales capaces de superar los conflictos como son los organismos internacionales y mayores estrategias de vinculación entre países.

Destaca también la necesidad de no hacer una división tajante entre economía y política, aunque resalta la importancia de la primera. En concreto, se postula el predominio de temas económicos (en algunos casos ecológicos) y el fin de la idea del estado como actor unitario de las relaciones internacionales. Los temas de economía y de bienestar social desplazan a los temas estratégicos y militares en este esquema explicativo, que sé esta dando debido a un aumento en el número, calidad y naturaleza de las interacciones entre los estados y agentes no estatales y transnacionales. De esta manera fue como se llegó a una situación de interdependencia, que no implica necesariamente una simetría en la relación, ni que los costos y beneficios sean equitativos, ni mucho menos que sus efectos sean benignos, como anteriormente se había explicado. De aquí se entiende, precisamente, una de las principales tesis del autor con relación a la interdependencia y a un giro respecto a la teoría realista, el poder entre las naciones. En la teoría realista, el poder se plantea como un objetivo final a cada política implementada, que a su vez era medida con el grado de dominación que un país ejercía sobre otro, tomando como indicador principal, la fuerza militar que cada uno poseía. Para Keohane y Nye, la interdependencia asimétrica también es una fuente de poder pero entendida de un modo distinto, es decir, "como el control sobre los recursos o como el potencial para afectar los resultados"⁷; la interdependencia encuentra su mejor caracterización precisamente en esta asimetría que representa la relación entre

⁷ Robert O Keohane. J. Joseph S. Nye. Op. Cit. Pag. 25

dos o más actores por el control sobre los recursos y el potencial para afectar los resultados.

El concepto de poder en la teoría de la interdependencia, puede ser mejor entendido si se analiza desde otra perspectiva, para este propósito se dice que: "conceptos inadecuados y percepciones erróneas de la política mundial, pueden conducir directamente a una inapropiada - y aún desastrosa - política nacional"⁸, es por eso que Keohane y Nye subrayan la importancia de contar con un pensamiento académico, sobre todo tratándose de un ambiente en el cual la interdependencia prevalece. Para este propósito, es indispensable entender dos conceptos necesarios de esta teoría: sensibilidad y vulnerabilidad.

Con base en dichos términos, se podrá estimar la distribución de los costos y beneficios, los cuales, repetimos, son fuente de poder y por ende de influencia en los resultados de las relaciones entre actores. Con la implementación de una adecuada política que tome en cuenta ambos conceptos, determinado actor obtendrá una ventaja sobre los demás; por lo tanto la sensibilidad y la vulnerabilidad, hacen referencia al grado de respuesta dentro de determinada estructura política.

La sensibilidad se significará la reacción que asumiremos ante los efectos de costos impuestos desde fuera antes de que estos ocurran, en cambio, la vulnerabilidad señala las acciones que asumiremos una vez impuestos estos costos. Esto es más claro cuando Blanca Torres afirma, que en una relación de interdependencia, es más poderoso el país que es menos vulnerable, que no tiene que ser precisamente el más grande ni el más fuerte. Es por tanto, mucho más grave un mayor grado de vulnerabilidad que el de sensibilidad, ya que nos habla de una capacidad de ajustar las políticas internas a los efectos de fuera,

⁸ Robert O. Keohane. J. Joseph S. Nye. "Poder e interdependencia. La Política mundial en transición". Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1981, Ibid. Pag 22

enfrentando los cambios y reduciendo los costos. Esto representa sobre todo, un asunto de estrategia porque proporciona recursos de poder a los actores a través de su manipulación.

Aunque, de alguna manera, la sensibilidad reducirá la vulnerabilidad, siempre será necesario que un actor base su política internacional, en los grados de vulnerabilidad tanto propios como ajenos. "Así, la influencia derivada de asimetrías favorables en el campo de la sensibilidad es muy limitada cuando las asimetrías subyacentes en el campo de la vulnerabilidad son desfavorables"⁹ y tal vez la única manera de compensar una situación similar a la descrita, sea con la utilización de la fuerza militar, circunstancia con la cual siempre estará expuesto el país más débil. Pero en el caso mexicanoestadounidense, esa posibilidad es francamente improbable.

Con las relaciones de interdependencia, se abren espacios y estrategias de negociación, que son, dependiendo de la estrategia de cada país, muchas veces en beneficio de los países más pequeños o débiles. Estos, al encontrarse ante una situación de interdependencia, se pensarán primero, en las vías de negociación y en posibilidades de cooperación distintas a las de la salida militar, sin dejar de pensar – claro está - en la posibilidad de conflictos. Blanca Torres destaca el hecho de que esta cooperación es posible incluso, cuando no existe armonía de intereses, y puede lograrse mediante negociación y coordinación de políticas que ambos actores vieran favorables con el fin de alcanzar objetivos propios.

Ahora bien, cuando se da una situación como la recientemente descrita, puede tratarse entonces de una interdependencia compleja. Esta tiene tres características principales. Primera, la existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades, en este caso las relaciones transnacionales surgen

⁹ Robert O. Keohane. J. Joseph S. Nye. "Poder e interdependencia. La Política mundial en transición". Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1981, Pág. 33

cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades actuantes de las relaciones internacionales. Segunda, la agenda de estas relaciones consiste en múltiples temas que pueden o no estar jerarquizados lo que entre otras cosas significa, que el tema militar no domina dicha agenda. Tercera, la fuerza militar no es empleada contra otros gobiernos para obtener los objetivos deseados, lo que no significa que no exista, que no sea importante y que no pueda utilizarse.

Estas tres características dan origen a diferentes procesos políticos que se traducirán en poder y control de resultados a través de la posesión de recursos. Por lo tanto, es importante subrayar el hecho que debido a la ausencia de la utilización de fuerza, determinado problema lo equiparará en importancia, trayendo como consecuencia que la distribución de poder dentro de ese problema se tornará cada vez más importante y por ende más problemático, reduciendo antes que reforzarla la jerarquía internacional; en otras palabras, con la ausencia de la fuerza se espera que los estados dependan más de otros instrumentos para poder ejercer su poder, de ahí que un país débil militarmente cuente con recursos de competencia internacional. Un factor importante es la politización de los temas a tratar porque de esto dependerá la prioridad que se le de a un asunto en particular en la composición de la agenda. En este contexto un instrumento importante será definir y controlar esta, ya que dará la preponderancia a tratar uno o varios asuntos en común igualmente importantes para las partes involucradas. Es en todo caso, la dominación de la política sobre la fuerza.

En suma, la teoría de la interdependencia es una teoría adecuada y quizá la más apropiada para explicar y analizar las relaciones México – Estados Unidos en lo que a este tema se refiere, por las contribuciones que aporta al análisis y sus características antes mencionadas, además "el concepto de interdependencia asimétrica, proporciona una descripción valiosa de nuestra realidad; los dos lados se ven constreñidos en su acción, aunque el más

grande por tener más instrumentos de poder a su disposición, más capacidad para proyectar su poder y menos vulnerabilidad, puede obligar al país más débil a asumir parte del costo".¹⁰ Tal y como actualmente ocurre.

B. Soberanía

La soberanía es un concepto que es pertinente abordar por separado en este trabajo por tratarse de un asunto que repercute en las relaciones entre dos o más países; siendo además que las tendencias hacia la globalización y la interdependencia parecen cuestionar la validez de la noción tradicional de dicho concepto.

En efecto, el concepto de soberanía, sin duda, es importante para el estudio de las relaciones internacionales siendo que todas las constituciones que rigen los Estados actuales la consignan en forma expresa; existen corrientes que consideran que la soberanía ha caducado como concepto y como realidad dados los cambios políticos del entorno internacional, sin embargo esta idea se contrapone con otras opiniones que refieren que en los acontecimientos que se han presentado a escala mundial, no han significado el fin o la extinción del poder soberano, porque los Estados - Nación en ningún momento han dejado de ser la unidad básica de organización política contemporánea.

Actualmente, podemos definir a la soberanía como el "don supremo de decisión en el conjunto social donde se ubica el titular de tal facultad"¹¹ y el origen de esta la podemos ubicar en tres factores; primero, en una base democrática, es decir, en la voluntad popular o mejor dicho la expresión de la mayoría como origen de la misma; segundo, el concepto del "Destino Manifiesto", donde la divinidad asigna a un país elegido para marcar la pauta

¹⁰ Robert O. Keohane, El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas. En: "Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?", Blanca Torres (coordinador), México, El Colegio de México, Pág. 36

que debe seguir la humanidad entera; por último, tenemos el origen de la soberanía como concepto jurídico, en donde se confiere una obligatoriedad jerarquizada a todas las normas que integran el ordenamiento jurídico de cada nación a través de derecho internacional.

Para Herman Heller "la soberanía no es una expresión superficial resultado de una falta de pureza en el conocimiento jurídico, sino que es la expresión indispensable de la cualidad de una unidad territorial de voluntad decisoria y universal"¹² siendo él mismo quien cómo instancia decisoria decide los límites de su actividad, aún en los casos de interdependencia, en donde no quedará suprimida la independencia jurídica, a pesar de que el enlazamiento social, contribuya a la individualización del Estado Nacional. De esta manera, la soberanía se convierte en la protectora de la independencia jurídica de cada nación en los términos que marca el derecho internacional.

Esto, nos da la pauta para concebir la soberanía de distinta manera a lo comúnmente empleado utilizando el concepto de autonomía. Según Francisco Gil Villegas, el concepto de soberanía desde su origen, tiene una referencia dual, que hoy podemos entender como externa e interna. Ahora bien, considerándola desde su aspecto jurídico, la soberanía externa, que es la que ahora nos ocupa, "tendría que enfocarse desde la perspectiva de la distribución de autoridad y no tanto de la distribución de poder"¹³ como si lo hace la interna, marcando una clara diferencia entre soberanía y autonomía, entendiéndose esta última, solamente como la ausencia de restricciones externas significativas en la conducción de los asuntos de Estado. Con esto, se hace referencia a que como en este caso específico de interdependencia, se trata de un asunto exclusivamente de autoridad mas no de poder, en tanto que este

¹¹ Luis González (Coordinador). "Reconstruir la soberanía: México en la globalización," México, La Jornada Ediciones, 1998 Pág. 49

¹² Herman Heller, "La Soberanía: Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional". Fondo de cultura económica 1995. 224 páginas. Página 275.

último, no tiene porque disminuir con el estrechamiento de relaciones y apertura de fronteras. Siendo en todo momento, un asunto de autoridad, normatividad y decisión de un proceso mundial que es inevitable. Pero si se limitase a una concepción clásica, es muy probable que concluyamos que ante la interdependencia, existe efectivamente una pérdida de soberanía generalizada; por ende refugiarse en dicha concepción nos dice Gil Villegas, nos ubicaría en una realidad histórica que hace mucho dejó de existir, porque que no refleja hoy en día de una manera adecuada las características y necesidades del Estado actual en un entorno globalizado.

Lo anterior se puede aclarar aun más citando a Alberto Arroyo Picard, que mantiene una concepción de soberanía dirigida en el mismo sentido que la anterior. Menciona que delimitar no es lo mismo que limitar, refiriéndose a que tratándose de un contexto completamente distinto al clásico, actualmente cualquier convenio o tratado internacional tiende a delimitar la soberanía, porque ambas partes se ven comprometidas en su acción. “La soberanía tiene que ver con el poder para ejercerla, se da siempre en una correlación de fuerzas. En pocas y simples palabras, la soberanía es algo histórico y político. Sin embargo, delimitar no necesariamente significa limitar. Hay compromisos que potencian nuestras capacidades, nos fortalecen y por ello nos hacen más soberanos”¹⁴, es decir, para este autor, a veces se cae en un concepto idealista de la soberanía, entendida como valor absoluto e intocable y concebirla de esta manera en la actualidad, es inviable.

De acuerdo a la base teórica central de este trabajo, la interdependencia, cabe aclarar que Keohane y Nye no hacen referencia alguna al daño que sufre la soberanía de los Estados en este contexto, más bien se refieren a un concepto

¹³ Francisco Gil Villegas. Soberanía e Interdependencia en la relación bilateral México Estados Unidos: 1991-1992. Pág. 288. En: Vega Canovas, Gustavo. (Compilador). “México Estados Unidos Cánada 1991-1992”. México. El Colegio de México, 1993.

¹⁴ Arroyo Picard, Alberto. “Reformas al Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. En: González Souza Luis (Coordinador). Reconstruir la Soberanía: México en la globalización. La Jornada ediciones 1998. Pág. 125

distinto: autonomía. En el cual para los Estados si pueden tener repercusiones tanto positivas como negativas en el desarrollo de la interdependencia, pero en el mismo sentido Gil Villegas señala que lo más importante es “no es identificar la disminución de ese tipo de autonomía con una pérdida de soberanía”¹⁵. Ceder no es lo mismo que dar. Por tal motivo y como su tesis principal, habrá entonces que redefinir el concepto de soberanía en un orden globalizado. Coincidente con lo anterior, Alberto Arroyo menciona que la soberanía siendo un concepto histórico y político, en una situación de interdependencia no tiene porque ser afectada, en este caso, sólo se delimitará y definirá en términos distintos de acuerdo al entorno internacional.

Tal parece entonces que dados los acontecimientos de los últimos tiempos y la redefinición de las relaciones México-Estados Unidos, conceptos como soberanía y autonomía habrán de ubicarse también en un nuevo concepto histórico, dadas las actuales condiciones económicas internacionales. El Estado actual no será el que permanezca aislado, tal como fue concebido en épocas pasadas, sino el interdependiente, el que a su vez formará bloques económicos, los cuáles generarán compromisos y por tanto es acertado pensar que este mecanismo invadirá la autonomía estatal, limitando el control sobre recursos internos, lo que no se traducirá en pérdida de soberanía, pues mientras esta se siga concibiendo en los términos mencionados, como punto de orientación normativa desde la perspectiva de distribución de autoridad y no de poder, sólo se limitará la autonomía.

Por supuesto que existe quien se opone a esta visión refiriéndose al imperialismo globalizador que atenta en contra de la soberanía de las naciones; pero para efectos del presente trabajo, nos referiremos al concepto de soberanía en los términos que el actual contexto lo delinee, no siendo

¹⁵ Arroyo Picard, Alberto. “Reformas al Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. En: González Souza Luis (Coordinador). Reconstruir la Soberanía: México en la globalización. La Jornada ediciones 1998. Pag. 289

necesario utilizar un concepto clásico del mismo en donde de hecho, si bien no es un concepto caduco, la propia naturaleza del tema a tratar no hacen factible, vigente o aceptable la utilización de este concepto en su más pura expresión. Mejor aún, se intentara ubicarlo en su justa dimensión de acuerdo a los tiempos, tendencias y concepciones actuales.

En el caso del proceso de certificación antidrogas, lo interesante será saber el contexto que da origen a dicho proceso porque; quedando claro que en una relación de interdependencia la soberanía adquiere formas distintas dados los convenios, tratados, acuerdos a que llegan los países, y que a raíz de estos, es válido pensar que modificarán su política exterior dadas las múltiples interconexiones que estas circunstancias generan, el proceso de certificación no represento ninguno de estos escenarios, es decir, no fue un tratado, no fue un convenio ni siquiera un acuerdo. Un objetivo fundamental será el de encontrar la posición que este proceso ocupó en el estudio de las relaciones México-Estados Unidos, los fines para lo que fue creado, su eficacia y su utilidad práctica, si es que la tuvo.

C. México-Estados Unidos

Salvo en el periodo que comprende la Segunda Guerra Mundial, no se recuerda época en nuestra historia en la cual haya existido mayor vulnerabilidad de Estados Unidos hacia México, de hecho, diversos especialistas en el tema han encontrado que los mejores niveles de cooperación entre México y Estados Unidos han ocurrido durante aquellos periodos o en aquellas áreas en que las capacidades de poder subyacente entre ambos países no fueron tan asimétricas. Como antecedente es importante mencionar que cuando esas capacidades eran claramente desiguales, Estados Unidos siempre prefirió actuar unilateralmente y México se mostró receloso de entrar en acuerdos que no pudiera manejar adecuadamente o que pudiera aumentar a largo plazo su vulnerabilidad.

Lo que si parece un hecho es que las relaciones entre México y Estados Unidos reflejan en buena medida las características que Keohane y Nye describen como relaciones interdependientes tales como: ausencia de fuerza, escasa vinculación temática y canales múltiples de contacto entre sociedades, economías y gobiernos. Entre estos múltiples canales, encontramos la presencia de un amplio número de actores no gubernamentales que tienen un impacto directo en la relación bilateral, a través de esfuerzos por influir en las posiciones adoptadas por cada gobierno. De acuerdo con Carlos Rico, los intereses políticos, económicos e ideológicos de estos actores no gubernamentales no tienen porque coincidir, por lo que pueden darse situaciones en las que es difícil separar la política externa de la interna y en consecuencia, la identificación del interés nacional se presenta difícil, como en el caso de que algún asunto considerado interno en alguno de ambos países, tienen un impacto directo en el otro.

También estos casos los podemos encontrar en unidades gubernamentales, que a pesar de que no son quienes directamente atienden los asuntos internacionales si cuentan con su propia política exterior, en el sentido de que desarrollan actividades bilaterales. Tal es el caso del Congreso norteamericano, según Carlos Rico, “esta relación bilateral nos da un buen ejemplo del proceso por medio del cual no sólo el Congreso ha alcanzado a la política exterior, sino que ésta ha alcanzado al Congreso”¹⁶, es decir, la actividad legislativa principalmente en este caso, ha tendido a incorporar cada vez más, aspectos de la política exterior por lo que ha crecido la atención a los asuntos mexicanos, con profundas consecuencias para la relación bilateral.

Otro actor importante es el Poder Ejecutivo, pero sin duda con igual peso el Poder Judicial, que cada vez se ha hecho más claro, principalmente en las

¹⁶ Carlos Rico. “La política estadounidense hacia México: ¿Es realista esperar coherencia?”. En: Rosario Green y Peter H. Smith (Coordinadores). Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos. Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos. FCE México 1989.

Cortes, al decidir disputas en áreas con una dimensión creciente de política exterior, como es el caso del comercio, la inmigración y el tráfico de drogas, lo que para Carlos Rico, incorpora al análisis de dicha relación una compleja red de actores autónomos y semiautónomos inmersos en la misma. De hecho la inmigración y el narcotráfico han pasado de ser temas de análisis de política exterior a cuestiones de seguridad y de alta prioridad, pues el tráfico de drogas ha ocasionado que ambos países interactúen de una manera como no se había hecho antes, tanto que se ha catalogado como el asunto bilateral más conflictivo, por lo que la agenda tuvo que modificarse en un programa mutuo para su control.

De acuerdo a María Celia del Toro, el enfoque de la interdependencia sugeriría que el interés de más de un país por combatir delitos transnacionales tendrá que conducir tarde o temprano a una mayor cooperación entre policías nacionales y eventualmente hacia algunas formas de procuración supranacional de justicia. En este contexto podemos ubicar perfectamente el proceso de certificación antidrogas, pero sin ser este un instrumento de cooperación mutua sino todo lo contrario, es un asunto claro de interdependencia compleja absolutamente asimétrica. Respecto a esta observación, Gil Villegas es más ilustrativo cuando lo define como una acción unilateral por parte de un país fuerte, con beneficios mutuos no proporcionales, que puede y de hecho lo hace, limitar la autonomía del actor más débil.

Otra característica importante es que no se privilegia la solución militar, para México por lo tanto, será pertinente implementar una política que disminuya las asimetrías existentes así como su vulnerabilidad, a través de medidas novedosas que aprovechen de la mejor manera el nuevo contexto mundial para que eventualmente aparezcan “nuevos elementos de bienestar, autonomía y mentalidad pragmática para resolver los problemas que plantea el desafío de la interdependencia en un mundo globalizante y cambiante, el cual requiere gran

claridad en los conceptos de soberanía, autonomía e interés nacional que se tendrá que manejar a partir de ahora”.¹⁷

II. El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos

A. Los principales temas de la relación bilateral México-Estados Unidos

A continuación se describirán los momentos más importantes de esta relación bilateral a partir del contexto desarrollado durante la Segunda Guerra Mundial.

Después de un arreglo sobre algunas diferencias surgidas como consecuencia de la Revolución mexicana, México y Estados Unidos inauguraron un largo periodo de buenas relaciones, siendo parte de una nueva política estadounidense hacia América Latina bautizada con el nombre de “La Política del Buen Vecino”. Fue principalmente durante este periodo, que México aumento su capacidad de negociación internacional, derivado de las condiciones creadas por el conflicto bélico mundial de ese momento, mismos que originaron vínculos económicos fuertes de cooperación abierta y formal.

Manuel Ávila Camacho, creó una política exterior que tomó en cuenta las urgencias de dicho conflicto aprovechando este momento histórico para solucionar conflictos pendientes con el vecino país. Uno de ellos el petrolero; que una vez concluido el acuerdo sobre la indemnización de las compañías petroleras, se procedió a la firma de un nuevo convenio para garantizar el acceso al mercado estadounidense. De esta manera, México adquirió maquinaria y equipo indispensable para el crecimiento de la industria al mismo tiempo que aumentaba sus exportaciones principalmente en el ramo petrolero, por lo que la colaboración más importante siempre se dio en el terreno de la

¹⁷ Francisco Gil Villegas. Soberanía e Interdependencia en la relación bilateral México Estados Unidos: 1991-1992. Pág. 301. En: Vega Canovas, Gustavo. (Compilador). “México Estados Unidos Canadá 1991-1992”. México. El Colegio de México, 1993.

producción, es decir, en el terreno económico por encima del militar. Existió desde entonces un entendimiento general tácito acerca de cómo conducirse en dicha relación. Este, al que algunos se refirieron como “relación especial” no se limitó a los años de la Segunda Guerra Mundial, sino que sobrevivió a las tensiones provocadas por la Guerra Fría y continuó existiendo hasta los primeros años del decenio de los setenta.

Pero no fue sino hasta esa década que México volvió a convertirse en asunto de alta prioridad para Washington. En este periodo podría decirse que, a pesar de los excesos y falta de congruencia, la política exterior mexicana intentó experimentar cambios importantes. Uno de ellos fue el sacarlo de su tradicional aislamiento en que se había conducido, también el disminuir el excesivo bilateralismo que acentuaba la dependencia mexicana, siendo este uno de los principales objetivos que el gobierno de Echeverría se trazó. Para ello se elaboraron y pusieron en marcha diversas políticas, así como la firma de un sinnúmero de convenios internacionales. Sin embargo, paradójicamente el México que Echeverría dejó a su sucesor resultó ser un país mucho más dependiente del exterior que el que recibió, reduciendo drásticamente las bases estructurales para seguir una política exterior más activa e independiente.

Entre los casos concretos que durante este periodo destacan, se encuentra el anuncio de la implantación de una sobretasa del 10% a todas las importaciones que entraran al mercado estadounidense, que aunque no estaba dirigida en nuestra contra si se resintió hondamente esta medida. Los países en desarrollo como México, que tenían nexos estrechos con la economía norteamericana fueron lógicamente los que más sufrieron, de hecho los dos únicos países que trataron de negociar bilateralmente una dispensa de la sobretasa fueron México y Canadá, el primero lo hizo sobre la base de que de que es el primer comprador entre los países latinoamericanos y ha sufrido déficit permanente en sus transacciones comerciales con los Estados Unidos y el segundo porque es

la mayor cliente de los Estados Unidos. Esta sobretasa fiscal a las importaciones, tomó por sorpresa al gobierno mexicano y puso al descubierto la gran vulnerabilidad del país frente a las acciones unilaterales de los Estados Unidos, lo que nuevamente reforzó la convicción acerca de la necesidad vital de diversificar las relaciones comerciales y financieras del país encontrando nuevas bases de negociación con los Estados Unidos. Para México, este incidente fue un aviso más de que el gobierno en Washington comenzaba a aplicar un nuevo estilo de negociar en su política exterior, y que de la “relación especial” poco había quedado; el primero fue la llamada “Operación Interceptación” puesta en marcha por los Estados Unidos en 1969.

Durante el gobierno de López Portillo el mayor esfuerzo se concentró en el manejo interno de la crisis y en el plano internacional se vio forzado por la propia crisis a buscar en los Estados Unidos el apoyo necesario para enfrentarlo. Los Estados Unidos constituían no solamente el principal socio comercial de México sino la primera fuente de asistencia financiera internacional, tanto por la fuerza de sus propios medios como por su influencia sobre las instituciones financieras internacionales. En consecuencia, durante esos primeros años de gobierno surgió el temor de caer de nueva cuenta en un “excesivo bilateralismo” resaltando como una de las preocupaciones básicas en materia de política exterior acentuada ésta por el asunto petrolero. En el mismo periodo si bien aumentó el comercio, turismo, inversiones, cruces fronterizos, migración documentada e intercambios culturales y educacionales, de igual manera aumentaron significativamente en forma paralela, los intercambios de tipo informal e ilegal. Fue en esta etapa que otras cuestiones tales como el tráfico de drogas y la inmigración de trabajadores indocumentados comenzaron a presentarse de manera mucho más intensa.

Pero poco tiempo después, México atrajo la atención de Washington por tres causas: primero, el cuestionamiento respecto a su posición en los conflictos centroamericanos, segundo, el asunto petrolero y tercero, el hecho de que la

crisis de 1976 haya tenido un impacto negativo en la economía estadounidense, principalmente en la región fronteriza con México, hecho que revelaba desde entonces el grado de interdependencia entre ambos países. Como consecuencia de estas observaciones, las cuestiones sobre México avanzaron notablemente en la escala de prioridades del ejecutivo y del Congreso norteamericanos.

Respecto al conflicto centroamericano, México asumió posiciones contrarias a los Estados Unidos, de hecho durante los momentos de mayor disenso en el desarrollo de estos acontecimientos, el gobierno mexicano hizo esfuerzos para que esto no afectara las relaciones con este país, intentando que la opinión pública norteamericana, mexicana e internacional, entendieran las razones de su posición política, lo que sin embargo no fue impedimento para que en el Congreso Norteamericano existieran protestas acusando a México de elaborar una política exterior antinorteamericana y precomunista.

En agosto de 1978, otro incidente importante fue el petrolero, surgido porque se tuvo conocimiento de un memorándum interno del gobierno de Estados Unidos, en el cual se giraban instrucciones para inducir e influenciar a funcionarios de PEMEX, para que estudiaran fórmulas que ayudaran a expandir la capacidad productiva elaborando una posible planeación conjunta para la evolución estructural de la capacidad México-norteamericana en la refinación y la petroquímica. También existieron otros desacuerdos que de igual manera afectaron el desarrollo de esta relación, como el asunto del no ingreso de México al GATT. No obstante estos sucesos, la relación comercial aumentó aceleradamente en los años siguientes debido a que el petróleo se convirtió en el principal producto de exportación generando la necesidad y la posibilidad de un incremento en las importaciones, principalmente de los Estados Unidos. De hecho para 1980 México se había convertido en el tercer cliente comercial de los Estados Unidos, después de Canadá y Japón.

Sin embargo, en el fondo siempre gravitaron las diferencias de fuertes problemas sociales, como son los asuntos fronterizos, con la inmigración ilegal y el tráfico ilícito de estupefacientes. Lo que demostraba no síntomas de debilidad sino primero, que en estos y en los anteriores sucesos descritos México no era un actor sumiso y segundo que la importancia de México para los Estados Unidos había crecido considerablemente. Por primera vez se empezó a hablar de México abiertamente respecto a un tema que había sido deliberadamente ignorado: La seguridad nacional. Y como consecuencia de ello, México se convirtió en asunto de alta política para los Estados Unidos en este rubro.

Por otra parte a mediados de 1981 los precios internacionales del petróleo empezaron a declinar y el mercado pasó a ser dominado de nuevo por los países importadores. Así, la cuestión del petróleo quedó relegada a un segundo plano y los conflictos centroamericanos se convirtieron por un tiempo en el asunto de principal discusión entre los dos gobiernos. De hecho durante el gobierno de Miguel de la Madrid, podría decirse que en lo general se mantuvieron los compromisos básicos e incluso en algunos casos fueron ampliados con relación a los esfuerzos de pacificación en Centroamérica, lo que condujo a que la discrepancia con la posición de Estados Unidos se mantuviera en ascenso.

El Grupo Contadora no nada más dejaba fuera a los Estados Unidos como miembro del esfuerzo mediador, sino que rivalizaba con las iniciativas auspiciadas o apoyadas por Norteamérica, además de que muchos de los puntos de vista de México chocaban con estos, llevando a varios observadores a pensar que México sería presionado para cambiar su política exterior pronosticando posibles sanciones que nunca se dieron, lo que no quiere decir que no se hayan presentado signos que podrían considerarse como mensajes indirectos de Estados Unidos en esa dirección. Porque no faltaron las declaraciones de funcionarios norteamericanos que podrían juzgarse como

presiones indirectas al gobierno mexicano o también notas de prensa y aún artículos académicos, que en forma abundante presentaron críticas abiertas a la política de México.

Un caso especial en este periodo es el migratorio, en donde destaca la forma casi permanente de amenazar a México con la deportación masiva y el cierre de puertas a los inmigrantes ilegales, ya que para 1982 el creciente flujo de trabajadores mexicanos indocumentados hacia Estados Unidos se incrementaba como consecuencia de una segunda crisis económica en México, conduciendo al gobierno de Estados Unidos a pensar que estaba perdiendo el control de las fronteras. Esto empujó a que la cuestión migratoria adquiriera nuevamente gran prioridad dentro de la agenda y como respuesta en octubre de 1986, una nueva ley sobre migración fue finalmente aprobada por el Congreso estadounidense, misma que tomó por sorpresa al Gobierno mexicano. Es interesante advertir, sin embargo, que al aprobar esta Ley, el Congreso estadounidense expresó su sentir, recomendando al Ejecutivo que consultará con el Gobierno mexicano dentro de un período de 90 días después de la firma del proyecto de ley sobre los efectos que ésta legislación pudiera tener en México. Esto significa una preocupación por parte del Congreso de los Estados Unidos por la estabilidad política y social de México, pues no es un asunto menor señalar que ningún movimiento comparable a través de una frontera internacional se ha mantenido durante tanto tiempo. Más de un millón de entradas de trabajadores mexicanos a Estados Unidos se registran cada año. Algunos están legalmente, pero la mayoría no tiene documentación.

Pero la cuestión clave de la agenda a partir de 1982 fue la deuda externa mexicana y la creciente insolvencia de México para mantener el pago del servicio de la misma. Algunos otros asuntos aumentaron en importancia bajo la presión de los negociadores estadounidenses. Este fue el caso del tráfico de drogas que llegó a escalar a un punto tal, que para 1986 se convirtió en la fuente principal de irritación entre los dos gobiernos, como consecuencia, las

relaciones se deterioraron a su punto más bajo desde los tiempos de la Revolución Mexicana.

En el transcurso de una semana llamada “la semana de la ignominia”, el Congreso de Estados Unidos aprobó tres leyes que en principio tendían a afectar a México en forma negativa. Estas leyes fueron la reforma a la Inmigración; otra que disponía un impuesto de 11.8 centavos de dólar a cada barril de petróleo importado, finalmente una más que imponía reducciones en la ayuda económica a aquellos países que según el Gobierno de Estados Unidos no cooperaran adecuadamente en el esfuerzo por controlar la producción y el tráfico de drogas, dando comienzo con esto último el polémico proceso de certificación.

Para finalizar este capítulo es necesario hacer las siguientes reflexiones. Si México ha llegado a ser muy importante para Estados Unidos, Estados Unidos lo es mucho más para México. La relación está determinada, entre otras cosas, por el hecho de que estas dos naciones son muy diferentes: en tradiciones culturales, composición social y demográfica, niveles y organización económicos, y valores e instituciones políticas. Las diferencias básicas entre México y Estados Unidos van más allá de lo cultural. México es una sociedad de jóvenes, donde casi 50% de la población tiene menos de 16 años de edad, mas de 70% menos de 30 y menos de 10% mas de 50. Estados Unidos en contraste, es una sociedad de gente de edad adulta, con solamente 28% de población de menos de 16 años y 26% de más de 50 años. Económicamente, México es todavía un país en desarrollo, Estados Unidos, comparativamente rico; políticamente, México tiene un sistema democrático en evolución y aunque da signos de consolidarse, persisten graves síntomas de ingobernabilidad, Estados Unidos tiene un sistema político fuerte y consolidado.

Los asuntos principales en las relaciones bilaterales surgen actualmente de la yuxtaposición de una nación en desarrollo con problemas y una potencia industrializada; de la compleja red de vínculos entre las dos sociedades y de las interacciones de sus memorias, esperanzas y medios. Las principales cuestiones en esas relaciones – comercio, inversión y finanzas, energía, inmigración, narcóticos y relaciones internacionales – están conectadas. Las disputas en un ámbito hacen difícil resolver los problemas en otros, por lo que las decisiones que se toman por razones de política general y se aplican insensiblemente en un caso particular, pueden convertir la cooperación potencial en un conflicto inmediato.

Como se notará entonces el interés que despierta esta relación bilateral no se circunscribe únicamente al ámbito de la administración pública o a los grupos sociales más directamente afectados, en los últimos tiempos se han incorporado actores como el Congreso, los medios de comunicación y el público en general provocando que esta relación bilateral se haya politizado por lo que la agenda entre los dos países no incluye únicamente aspectos formales. Esta toma en cuenta factores como la transformación económica y social de México, el incremento de intercambios, de artículos, servicios e ideas, comercio, turismo, inversiones, migración documentada, intercambios culturales, etc., pero de igual manera intercambios ilegales tales como son, inmigración indocumentada, contrabando y el tráfico de drogas.

En la actualidad hay un mayor conocimiento de México en Estados Unidos, es un hecho que México forma parte hoy día de su debate político interno. Aunado a lo anterior, es importante destacar que México se enfrenta actualmente a una política exterior estadounidense aparentemente dividida, ya que prácticamente cada una de las ramas del Ejecutivo y de los miembros del Congreso de aquella nación tienen ahora su propio punto de vista acerca de las relaciones bilaterales con este nuestro país, pero que actúan en consenso ante cualquier asunto que amenace sus intereses.

B. Interdependencia y Narcotráfico

Los esfuerzos de cooperación que la relación bilateral México-Estados Unidos realiza en este y otros rubros, pueden ubicarse en el contexto de la teoría de la interdependencia, porque existen diversos factores que pueden interpretarse y relacionarse fácilmente con dicha teoría. Sin embargo el combate al tráfico ilegal de drogas fue un conflicto que pudo no encontrar espacio en lo que a esta relación interdependiente se refiere, sobre todo en materia de cooperación, porque en un inicio este se veía como un problema exclusivamente mexicano. Aunque esto nunca debió suceder, no fue sino hasta el reconocimiento por parte del gobierno de Estados Unidos de que ellos también eran parte del problema que este asunto comenzó a ser combatido de manera conjunta. El proceso de certificación es lo que podríamos definir como un paso previo a la real cooperación, si es que esta alguna vez se da de manera más acertada y eficaz.

¿Por qué el narcotráfico tiene que formar parte de esta relación interdependiente?. Porque transcurre en ambos países, los cuáles coexisten con este asunto y en el cual actores no estatales lo protagonizan. Su combate se da gracias a la cooperación binacional, existiendo por tanto, sensibilidades mutuas, ya que lo que sucede en un país, afecta en el otro. Es importante recalcar que en ésta relación interdependiente las sensibilidades y vulnerabilidades existentes hacen de ella una relación profundamente asimétrica. Es asimétrica porque es un país, Estados Unidos, el que impone el control de la política implementada para el combate al tráfico de drogas siendo este un problema en común, es decir, es Estados Unidos, quien desde su inicio toma las principales decisiones para el combate al narcotráfico y México asume la mayor parte del costo de sus medidas. Un ejemplo de ello es el proceso de certificación mismo, que ahonda las asimetrías existentes entre ambos países

estimulado por ello nuestra vulnerabilidad del nuestro, pero también habrá que reconocer que esto se da porque el gobierno mexicano ha mostrado muy poca sensibilidad para un combate real y eficaz.

Tan desigual y asimétrica es la relación México-Estados Unidos que los escenarios de auténtica cooperación en este tema, no se han dado. Estos tendrán necesariamente que buscarse por otros medios (verdaderas políticas) para lograr fines comunes. Keohane y Nye dicen que "hay cooperación entre dos países, cuando después de un proceso de coordinación de políticas, un gobierno considera que las políticas del otro gobierno facilitan la realización de sus propios objetivos"¹⁸, las acciones llevadas a cabo con anterioridad, es claro que no fueron resultado de un proceso de negociación, esta a sido mínima y en algunos casos inexistente.

Por cooperación podría entenderse como formas de procuración supranacional de justicia, acciones colectivas, coordinación de policías, etc., el sólo intercambio de personas, bienes y servicios puede derivar, como ha ocurrido, en acciones ilícitas por parte del país mas fuerte, o bien en acciones que escapan al control de los estados, como actualmente ocurre. Dicho proceso no representa un esfuerzo real de cooperación.

La revelación quizá más importante de la teoría de la interdependencia, es la reafirmación de la existencia y creación de nuevas vulnerabilidades surgidas a raíz de las circunstancias actuales, que se reflejan en la poca cooperación de ambos países, aunque en periodos breves particularmente entre finales de los setenta y mediados de los ochenta la cooperación fue amplia, los resultados obtenidos no fueron suficientes.

¹⁸ Robert O. Keohane. J. Joseph S. Nye. "Poder e interdependencia. La Política mundial en transición". Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1981, Pag. 15

Aquella fue la época en que inicia el proceso aplicado a nuestro país, no obstante que las tendencias siempre indicaron que dados los resultados obtenidos, este desaparecería tarde o temprano subsistió por varios años, por lo que su existencia sólo se puede entender por factores ajenos a México que son importantes considerar, entre ellos la pugna entre el Congreso y el Poder Ejecutivo norteamericanos. Por eso es preciso afirmar que el proceso de certificación antidrogas fue un asunto político.

En lo que al narcotráfico concierne, la interdependencia, fue utilizada retóricamente, lo que sólo exacerbó el nacionalismo, orillando a que cada país combatiera por su cuenta y a su manera este problema, a pesar de que para ambos el tráfico ilegal de estupefacientes representaba un asunto de seguridad pública y nacional afectándolos a ambos por igual. Como comente anteriormente en este sentido no podemos hablar de interdependencia, o mejor dicho, en este tema no se podía referir a ella porque no daba una respuesta útil al conflicto bilateral pues no existía. Lo que hubo en su lugar fue una imposición de medidas por parte de Estados Unidos.

Más bien parecía que en aquella época aplicaba perfectamente lo que afirmaba María Celia Toro, "la distribución desigual de poder y la soberanía como principio rector de las relaciones internacionales siguen siendo las influencias más importantes en el comportamiento de ambos países".¹⁹

Antecedentes históricos

La historia del tráfico de estupefacientes entre México y Estados Unidos tiene antecedentes que datan del siglo pasado. El comercio ilícito que surgió durante el siglo XIX principalmente durante la Guerra Civil estadounidense, estaba

¹⁹Celia Toro María, El control del narcotráfico: ¿Podemos cooperar?, En: "Interdependencia: Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-estados Unidos", Blanca Torres, Coordinadora. El Colegio de México 1990. Pág. 252

enfocado en aquel entonces al algodón, el objetivo era infiltrarse en mar abierto con el cargamento y proporcionar dinero extranjero para la Confederación.

Otro objeto de comercio ilícito fue el licor, particularmente durante la Revolución. Se pagaban entonces grandes cantidades por licor mexicano de contrabando al tiempo que los traficantes estadounidenses introducían armas y municiones a las facciones revolucionarias en el norte de México.

A mediados del siglo XIX el problema de la adicción de estupefacientes, se convirtió en un problema para Estados Unidos, distintos factores influyeron para que esto sucediera, entre estos, encontramos la importación de mano de obra china y el perfeccionamiento de la jeringa hipodérmica. En ese entonces los controles eran mínimos, por ejemplo, no se estipulaba la obligatoriedad de especificar en las etiquetas medicinales los ingredientes que estos contenían, lo que ocasionó en el largo plazo, el uso de la heroína y principalmente de marihuana que comenzaba a constituirse en un problema constante.

En lo que respecta al uso de la marihuana, dada su proximidad así como su disponibilidad, rápidamente monopolizó el mercado norteamericano. Cabe hacer la aclaración que a principios de siglo las exportaciones mexicanas de marihuana y heroína fueron legales sin embargo dados los efectos provocados, las condiciones comenzaron a cambiar; entre los cambios más importantes podemos mencionar, la Ley de Estupefacientes y Alimentos Puros de 1906, la Ley Harrison sobre Narcóticos de 1914, en 1922 hubo una enmienda a la Ley de Importaciones y Exportaciones de Estupefacientes y Narcóticos para que en 1924, se prohibiera la producción e importación de heroína en Estados Unidos.

Como resultado de estas acciones, en México, el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles también prohibió su exportación en 1927. A pesar de ello, cargamentos de marihuana en pequeña escala continuaron llegando a los Estados Unidos hasta los años cincuenta. Sin embargo, este tráfico no causó

fricciones entre los dos gobiernos, posiblemente porque en aquel tiempo, el consumo de marihuana estaba mayormente concentrado en la población de origen mexicano que radicaba en los Estados Unidos.

México fue uno de los mayores productores y abastecedores de heroína para el mercado norteamericano. Al inicio del siglo las amapolas, materia prima del opio, se internaron a México en los rieles, traídas por los trabajadores chinos que construyeron el sistema ferroviario. Al adaptarse bien a las regiones montañosas en el norte, la amapola fue cultivada en Sonora, Chihuahua, Sinaloa y Durango. Dicha droga se volvió tan popular que los “fumaderos de opio” surgieron en los centros urbanos, como San Francisco y Ciudad Juárez.; procesada en morfina y heroína, la droga surtía un pequeño mercado en México, pero principalmente era embarcada a Estados Unidos. Al contrario de la marihuana, la heroína mexicana en un principio cubría sólo una pequeña porción del mercado norteamericano, ya que la mayoría de los consumidores preferían otros productos fácilmente disponibles, contrabandeados desde Italia, Francia, Asia y el Medio Oriente.

La llegada de la Segunda Guerra Mundial cortó las fuentes tradicionales de suministro y simultáneamente creó una necesidad de morfina para tratar a los soldados heridos. Con el estímulo de las autoridades norteamericanas, el gobierno mexicano legalizó la producción de opio para satisfacer las necesidades del ejército de la Unión Americana. Pero una vez concluido este conflicto y desde al año de 1948 México estuvo conduciendo sus propias campañas de erradicación de droga al parecer sin obtener resultados positivos. Después de la guerra, cuando los proveedores tradicionales regresaron al negocio ya los traficantes mexicanos de heroína abastecían el mercado del sudoeste de Estados Unidos; lentamente se adueñaron de la mayoría del mercado un ejemplo de ello fue que del 10 al 15% de participación del mercado antes de 1972, la heroína mexicana llegó al 87% en 1975.

Fue así como en la década de los sesenta se “produjeron cambios importantes en la composición y la dimensión del problema del abuso en el consumo de estupefacientes en Estados Unidos”²⁰, ya que el uso por ejemplo, de la marihuana, se convirtió en un símbolo de la contracultura, así como en los setenta, en un rito de iniciación de la juventud estadounidense, lo que confirma la idea de lo que algunos indicadores sugieren: que el crecimiento y difusión masiva del consumo de drogas alcanza su apogeo, a finales de la década de los setenta. Para 1975, México surtió de marihuana a casi el 90 por ciento de la demanda total de Estados Unidos.

Los sesenta y mediados de los setenta son testigos del cambio en los hábitos de consumo de los jóvenes norteamericanos, que fueron tan notorios en la sociedad estadounidense, que la administración Nixon llevo a cabo un operativo sorpresa de búsqueda y aprehensión en la frontera, llamado Operación Detención; la operación duró tres semanas e incluía la revisión de cada vehículo e individuo que cruzaba de territorio mexicano al norteamericano; así pretendía apretar económicamente a México complicando el comercio legítimo y el tráfico de turistas. Y aunque no se incautó ningún cargamento importante, México se vio obligado a acelerar sus propios programas antidrogas y a trabajar con Estados Unidos en un esfuerzo conjunto. La operación significó un paso determinante en la política de drogas mexicana, pero no pudo poner freno al rápido y creciente suministro de marihuana y opio que llegaba desde las fronteras del sur de Norteamérica.

México comenzó su programa aéreo de erradicación y Estados Unidos se hizo presente con dinero, asesoría y otros apoyos. El gobierno mexicano comenzó a fumigar grandes plantíos de marihuana. La medida, altamente publicitada por los medios de comunicación de Estados Unidos, inquieto al Congreso y a la opinión publica norteamericana por el daño potencial hacia sus consumidores,

²⁰ Ann J. Blanken, Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos en: González Guadalupe y Tienda Marta (coordinadoras), “México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico”, Fondo de Cultura Económica 1989, Pág. 39

aun cuando la afectación mayor era para los campesinos y consumidores nacionales por el uso del herbicida utilizado, ya que este era peligroso y podía llegar a causar daño permanente en los pulmones. Este fue uno de los primeros síntomas de politización relativos a este asunto, que sin embargo no tuvo mayores consecuencias.

Como compromiso de México en la campaña de erradicación, las relaciones con las fuerzas antidrogas norteamericanas fueron altas durante toda la mitad y finales de los setenta. Los intercambios de información fueron numerosos y los agentes de la DEA trabajaron muy de cerca con sus contrapartes mexicanas. México era puesto como modelo de políticas antidrogas; la erradicación aumentó, así como los arrestos, la producción de droga bajó y la participación de México en el mercado de la droga norteamericano disminuyó. Fue, por así decirlo, la época dorada de la relación bilateral en los asuntos relacionados al tráfico ilegal de estupefacientes.

Fue entonces cuando surgieron los mercados proveedores de Colombia y Jamaica. Debido a esto, México se convirtió en un importante punto de tránsito de drogas provenientes sobre todo de estos países sudamericanos para consumo en Estados Unidos lo que se sumó al cultivo y producción propios, que aunque disminuido aún existía. Si bien este representaba un problema desde los años treinta, su incremento en estos años tuvo el potencial para deteriorar la relación bilateral, que de acuerdo con Miguel Ruiz Cabañas, “ningún otro problema ha demostrado mayor potencial para deteriorar súbitamente la relación bilateral”²¹.

Al final de la administración de José López Portillo, el programa de cooperación desapareció. Estados Unidos estaba tan acostumbrado a mantener a sus

²¹ Ruiz Cabañas, Miguel. La oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos: el papel fluctuante de México en: González, Guadalupe y Tienda, Marta (coordinadoras), “México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico”, Fondo de Cultura Económica 1989, Pág. 66

vecinos como ejemplo de buena política de combate a las drogas que no se dieron cuenta del potencial real del problema, aunque el apoyo norteamericano mediante el programa aéreo de erradicación continuó, la ayuda económica anual descendió a cerca de 8 millones de dólares anuales. Con el desastre económico a costas y opuesto a la política de guerra fría de la Administración de Ronald Reagan en Centroamérica el nuevo gobierno de Miguel de la Madrid, no hizo de la lucha contra las drogas su prioridad principal.

Por consiguiente, es importante observar que desde de las campañas de los 70, los traficantes se reagruparon. Comenzaron a invertir en enormes plantaciones de mariguana con tecnología de punta, basadas en técnicas agropecuarias de administración y producción. Se expandió la producción y tráfico de drogas mientras la cooperación entre agencias antidrogas disminuyó, así como el esfuerzo de cada país como se comentó, un hecho clave marcó la diferencia entre el antes y después respecto al narcotráfico y esto fue el asesinato de un agente de la Drug Enforcement Agency (DEA) en México, desatando esto toda una campaña antidrogas en el vecino país.

Aunado a lo anterior, en la década de los 80 la influencia de Estados Unidos en nuestro país crece porque México necesita la ayuda de Washington en las estrategias para el manejo de la deuda debido a la fuerte crisis así como su visto bueno para los préstamos de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial. Así, este tipo de apoyos fueron directamente amenazados por las restricciones impuestas por el Congreso de Estados Unidos, apoyos dirigidos hacia países que no cooperan completamente con las actividades antinarcóticos. A causa de estas restricciones, México debía alcanzar los requisitos de certificación a fin de continuar recibiendo el respaldo norteamericano en otros asuntos económicos.

C. La certificación

Los procesos de certificación y las sanciones que estos conllevan no son casos nuevos en la política exterior estadounidense. Existieron certificaciones sobre derechos humanos, en asuntos migratorios y sobre asuntos de narcóticos, en este último se da el caso de que si bien los resultados para combatir el problema al cual están enfocados no fueron positivos, su desarrollo continuó de manera ininterrumpida durante 14 años.

En el caso que nos ocupa, a un país se le considera un importante productor o traficante de droga cuando:

1. Produzca anualmente más de cinco toneladas métricas de opio;
2. Tiene una fuente ilegal importante de drogas psicotrópicas o narcóticos;
3. Su territorio está en la ruta de transporte de dichas drogas, y
4. Su territorio es utilizado para el lavado de dinero

El proceso de certificación aplicado a nuestro país tiene su principal antecedente en la Ley de Asistencia al Exterior de 1961, en donde se establecía la facultad del presidente estadounidense de calificar anualmente la efectividad de las acciones antidrogas en el caso de los países productores o como en nuestro caso, fueran rutas de tráfico de estupefacientes. Como resultado de estos procesos, en 1961 Washington le dio a México en aeroplano Vintage de la guerra de Corea y equipo militar para usar en su campaña contra los campos de marihuana y amapola. También llegaron al país asesores norteamericanos para ayudar con los esfuerzos del control de la producción y tráfico de droga.

De acuerdo con Ma. Del Rosario Barajas Vega, el establecimiento de este tipo de medidas encontró su principal motivo en los siguientes argumentos:

- a) “Forzar a determinados gobiernos (target governments) a apegarse a comportamientos preestablecidos.
- b) Demostración de fuerza. Se trata de casos en que el costo de no hacer nada se considera más alto que el de imponer sanciones.
- c) Prevención. Cuando se pretende desanimar a un país de seguir con ciertas políticas no deseadas por Estados Unidos. En este caso, el proceso de certificación e imposición de sanciones tiende a aumentar los costos asociados.
- d) Complemento de otras medidas. En este caso la diplomacia busca mostrarse mas agresiva, pero sólo con el fin de amenazar.
- e) El establecimiento del proceso también se vio como una respuesta directa a la opinión pública estadounidense, pues a partir de que en este país se considera que ciertos valores –que para la sociedad estadounidense son importantes- se están violando, algo debe hacerse y el proceso fue esa acción de respuesta.
- f) Mostrar al contribuyente preocupado que existe cierto control sobre las acciones de aquellos países beneficiados con fondos estadounidenses.
- g) Desacreditación o country bashing. En donde existe cierto consenso entre miembros del Congreso estadounidense, así como entre algunos miembros de la rama ejecutiva, sobre la conveniencia de los chivos expiatorios, pues a veces esa política da resultados positivos.”²²

Sin embargo, diversos estudios han revelado que a pesar de los esfuerzos de erradicación de ambos gobiernos, la oferta ilícita de drogas no sólo se mantuvo sino además creció. Si bien los grupos de traficantes se redujeron, las mafias que quedaron fueron más violentas y poderosas que antes porque los recursos económicos a su disposición crecieron enormemente, representando este comercio “una amenaza a la seguridad nacional y un peligro real a la estabilidad de regiones

²² Ma. Del Rosario Barajas de Vega, La certificación estadounidense a las acciones internacionales contra el narcotráfico. Un proceso contradictorio y de dudosos resultados. En: “México-Estados Unidos 1988-1989”, Lorenzo Meyer, (compilador). El Colegio de México 1990. Pág. 89

enteras.”²³ Es por lo que el fenómeno del consumo, la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes se fue convirtiendo en un factor de tensión e irritación constante entre México y Estados Unidos, pasando de ser un problema de bajo perfil a un problema explosivo de alto contenido político.

Pero no podría ser para menos, considerando que este problema tiene, como lo considera Ann J. Blanken una doble cara, tanto la demanda como la oferta, el trabajo por ambas partes ha sido inconsistente debido a la ausencia de un diagnóstico compartido de bases firmes y permanentes de diálogo con la existencia de responsabilidades mutuas, que permitiera el tratamiento de ambos problemas atendiendo directamente a sus causas sin entremezclarlo con aspectos de la relación totalmente ajenos a esta problemática. Su aplicación por lo tanto ha sido desequilibrada y asimétrica, ya que el diseño de las políticas, su diagnóstico y su escalonamiento en el orden de las prioridades ha sido siempre por parte de Estados Unidos.

En efecto, desde principios de la década de los setenta, se diseñaron mecanismos de recopilación de datos que cuantificaran y describieran el problema del abuso de drogas en Estados Unidos. Entre estos podemos mencionar: La Encuesta Nacional sobre Consumo de Estupefacientes en lo Hogares, Encuesta a Estudiantes en el Último Año de Preparatoria, se creó el Proceso de Adquisición de Datos Orientado Hacia el Paciente y la DAWN (Drug Abuse Warning Network). La Red de Alerta Sobre el Uso de Estupefacientes investigó sobre aquellas personas que sufren urgencias médicas relacionadas con el abuso de drogas revelando que el uso de estupefacientes en Estados Unidos sigue siendo uno de los principales problemas sociales y de salud pública.

Equivocadamente algunos consideraron que reduciendo la oferta la demanda desaparecería, sin embargo este fue un punto de vista que quedó corto, en el sentido de que no alcanzó a comprender la dimensión exacta del problema si

²³ *Ibíd.* 83

tomamos en cuenta otro factor quizá aún más importante: su clandestinidad, concepto clave en el análisis del tráfico de estupefacientes respecto a esta relación bilateral y que junto con el lavado de dinero fue pocas veces abordado.

Por eso es adecuado hacer notar que la políticas estadounidenses en contra de las drogas siempre han estado basadas en la idea anterior, es decir, de que se puede acabar con su consumo, reduciendo su disponibilidad. Desde un principio esta creencia condujo a declararla ilegal y posteriormente a internacionalizar sus políticas antidrogas. Por consiguiente, es ineludible considerar que existen no dos sino cinco factores básicos para el análisis de esta problemática con relación a esta relación, primero su demanda, segundo la oferta y, otros 3 factores igual de importantes como son: el lavado de dinero, la clandestinidad y por último, su extraterritorialidad. En este último podemos ubicar el proceso de certificación. Precisamente en el caso de México, el narcotráfico amenaza en dos frentes: en lo interno, con el desafío al monopolio de la violencia y en el debilitamiento de la capacidad del Estado para mantener la Ley y el orden; y en lo externo, con la incapacidad de evitar la aplicación extraterritorial de leyes nacionales y la persecución norteamericana más allá de sus fronteras.

Actualmente el costo de perseguir a productores y distribuidores es muy alto dado que se trata de una actividad ilegal y este factor de ilegalidad representa para nuestro país ya no sólo un alto costo económico sino un costo político y social, que deriva en violencia y corrupción; corrupción que permea en casi todos los niveles de gobierno, para María Celia Toro, "si la oferta no estuviera prohibida, la demanda no nos afectaría"²⁴, en el sentido de que no habiendo ilegalidad, el asunto de la demanda sería un problema que cada país atendería de acuerdo a sus propias políticas internas, pero desafortunadamente para esta observación, el tráfico de estupefacientes está prohibido desde los años veinte en ambos países

²⁴ Celia Toro María, El control del narcotráfico: ¿Podemos cooperar?, En: "Interdependencia: Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-estados Unidos", Blanca Torres, Coordinadora. El Colegio de México 1990. Pág. 265

por lo que el combate al consumo de drogas ilegales respecto a políticas gubernamentales en conjunto se ha enfocado primordialmente a su tráfico ilegal.

Y desde entonces las cosas no han cambiado demasiado sobre todo refiriéndonos a Estados Unidos acostumbrado a observar cuidadosamente los errores o defectos de otros y cerrar los ojos ante los propios. Relacionado con lo anterior, tal como planteo desde el principio, otra de las razones que explican la actitud de Estados Unidos respecto a este proceso de certificación, la podemos encontrar en la rivalidad que muestra el Congreso estadounidense con el poder Ejecutivo en la conducción de su política exterior. De hecho, Raphael Perl sostiene que la Ley de Certificación, “es el producto de una rivalidad constante por el poder entre el Congreso y el ejecutivo estadounidenses, en la cual la relación con México y con otros países productores de droga se ve por algunos como de menor importancia”²⁵

Situación que puede percatarse si resaltamos el cambio más importante de la Ley de asistencia de 1961 respecto de la de los últimos años, fortaleciéndose precisamente, el papel del Congreso en este proceso, al adjudicarse la prerrogativa de suspender o no la asistencia estadounidense, reduciendo con esto el papel del Ejecutivo. Como ejemplo de ello podemos citar lo siguiente, en la anterior Ley se estipulaba que sólo se suspenderá (la ayuda) cuando el presidente considere que determinado país no ha tomado las medidas necesarias para combatir el narcotráfico, ahora dice: se determina la suspensión de la asistencia estadounidense hasta que la calificación del presidente sea aprobada o rechazada por el Congreso.

Según Barajas de Vega, una de las razones que explican este cambio, fue la inconformidad del Congreso a cómo en las últimas administraciones, desde Reagan a Clinton, se maneja tanto en el ámbito nacional como internacional el

²⁵ Perl, Raphael Francis, “Narcopolítica; la ley norteamericana contra el abuso de drogas y las relaciones México-Estados Unidos”, Cuadernos Semestrales XX, núm. 2, 1986, Pág.4

control del narcotráfico. También es importante observar lo siguiente, al endurecer este control, el Congreso obtenía doble beneficio: satisfacción de electores e influencia en política exterior. Factores locales de muchísima importancia.

Aunado a lo anterior no podemos dejar de lado también un factor importante antes mencionado, el nacionalismo. La disputa Congreso-Poder Ejecutivo en Estados Unidos por un lado, y en México las manifestaciones en contra de este procedimiento, que justificadas en la extraterritorialidad del mismo, aludieron a la afectación de la soberanía nacional, aunque las condiciones en las cuales comenzó a aplicarse Ley de Asistencia, en 1986, no eran las mismas que las actuales, existía cierta razón en las personas que protagonizaron estas protestas porque no puede dejarse de lado el impacto social de estas manifestaciones.

Ambas posturas demasiado polarizadas obstaculizaron una auténtica cooperación en este terreno, al vincularse como en el caso de Estado Unidos intereses electorales y en el caso mexicano la soberanía, que como se ha analizado, tiende a concebirse, para exacerbar el nacionalismo, en una concepción rígida con fines más bien demagógicos. Estos factores dada su polarización complican y politizan nuestro entorno social, haciendo aún más difícil la cooperación y la concretización de acuerdos que beneficien a ambas partes por igual.

Ante este escenario, no debemos perder de vista que es en Estados Unidos donde existen cerca de 40 millones de adictos, en donde se asientan además de la mafia estadounidense, las mafias mexicana, cubana, dominicana, centroamericana, italiana y rusa. Es en este país es donde se efectúa el mayor número de operaciones de lavado de dinero. No existían en ese tiempo adecuadas restricciones que fueran lo suficientemente fuertes como para impedir la compra de armamento, equipo de radiocomunicación e incluso aviones, todos ellos insumos necesarios para el tráfico de drogas²⁶. Considero que la eliminación del proceso de certificación fue un paso positivo que no definitivo para el desarrollo de una

²⁶ Existieron fuertes restricciones en este rubro pero como consecuencia del 11-M, no del tráfico de drogas

auténtica cooperación, porque México, país altamente vulnerable frente a Estados Unidos, siempre se le impusieron y pago los costos más altos, cuando en esta guerra no era el único responsable.

En los siguientes capítulos, analizaremos el contenido de la Ley de Certificación, contexto en que surge, particularmente el periodo del presidente Ronald Reagan, sus características generales y una descripción de su aplicación a nuestro país del periodo que comprende de año de 1986 al año 2000. Un factor importante será el de observar el papel del Congreso, incluiré un breve análisis del sistema político estadounidense para conocer su comportamiento y posición frente a asuntos de política exterior.

III. La política estadounidense en materia de narcotráfico.

A. Características del sistema político estadounidense.

En este sistema político el elemento clave es la relación Ejecutivo – Legislativo. “Ningún poder puede cambiar la composición política del otro sin violar la constitución. Para que un sistema presidencial sea gobernable, el presidente y el Congreso deben coexistir y arribar a acuerdos políticos”.²⁷ De hecho, para algunos autores el presidente norteamericano es uno de los más débiles de entre los ejecutivos en sistemas presidenciales, esto obliga a que tenga que negociar su agenda de gobierno con dicho poder e incentiva a ambos poderes a buscar el acuerdo.

Un factor mas es que el sistema bipartidista contribuye de manera importante a explicar la estabilidad norteamericana. Puesto que la regla de mayoría y la ausencia de representación proporcional incentiva a grupos políticos minoritarios a incorporarse a los partidos existentes, evita así el multipartidismo y por ende la polarización de posiciones políticas. Por otra parte, “en conjunción con el hecho de

²⁷ Lujambio, Alonso. “Federalismo y Congreso en México“. Pág. 67

que la mitad de las elecciones al Congreso se celebran al mismo tiempo que las presidenciales, han sido variables cruciales para evitar gobiernos divididos durante largos periodos de la historia norteamericana”.²⁸

Otro punto a notar es que la cohesión legislativa de los partidos no es un valor importante en el esquema norteamericano, por lo que, la indisciplina de los partidos políticos también parece estar relacionada con la estabilidad de la democracia presidencial de los Estados Unidos, hecho que aunado al elemento que representan las elecciones primarias hacen que el sistema, incentive la sensibilidad de los intereses locales, permitiendo a determinado legislador que su nominación este en manos de las organizaciones partidistas locales y no dependiendo de ningún aparato partidista nacional y centralizado. Asunto directamente relacionado con la regla de la reelección de legisladores y con la variante de que la estructura organizacional de los partidos norteamericanos es localista e indisciplinada, por lo tanto la viabilidad local de los mismos no depende de sus victorias en el nivel nacional.

1. La presidencia

Los poderes atribuidos al presidente están definidos en el artículo 2do de la Constitución de los Estados Unidos y marcan las siguientes condiciones: ser ciudadano de los Estados Unidos por nacimiento. Además, haber residido los últimos 14 años en el país y haber alcanzado la edad de 35 años (Art. 2do, sec.1, apdo. 4). El presidente es elegido por un periodo de cuatro años, la constitución no precisa el número de mandatos presidenciales. Sin embargo, la vigésimo segunda enmienda, estipula que nadie será elegido por más de dos veces en las funciones presidenciales; y nadie, habiendo ocupado o ejercido las funciones presidenciales durante más de los dos años del periodo en que algún otro haya sido elegido, será electo en esas mismas funciones mas de una vez. Respecto a la sucesión presidencial prevista en la constitución, el vicepresidente debía reemplazarlo en

²⁸ Lujambio, Alonso. “Federalismo y Congreso en México“. Pág. 70

caso de muerte, destitución (por impeachment) y dimisión, y aún cuando estuviera en imposibilidad de ejercer sus funciones (Art. 2do, sec. 1, apdo. 5). Respecto a la responsabilidad política, fundamento del régimen presidencial; el presidente no es responsable ante las Cámaras, pero tampoco puede disolverlas. De hecho la única arma con que cuenta el Congreso para despedir al presidente es el impeachment, pero nunca ha sido utilizado.

El presidente fundamenta sus poderes en el artículo 2do de la Constitución. Los poderes expresamente asignados son relativamente escasos: es comandante en jefe de las fuerzas armadas, negocia los tratados y nombra a los embajadores (con la opinión y consentimiento del Senado). Puede convocar y citar al Congreso para someterlo a un Programa legislativo. Puede oponer su veto (suspensivo) a los actos legislativos. Además de nombrar a los embajadores, dispone en las mismas condiciones – es decir, con la autorización del Congreso – de un poder de nombramiento para los tribunales federales y para el conjunto de la administración. Habrá de notarse que algunos de esos poderes están especialmente compartidos con el Senado (tratados y nombramientos). (Art. 2do, Secc. 2). Sólo en última instancia la Constitución confiere al presidente un poder que es la causa esencial de su autoridad. “Velará por la fiel ejecución de las leyes”. Es de ahí que se derivará, en particular, el enorme poder de reglamentación del Ejecutivo. (sec. 3)

Siendo el único dirigente político electo nacionalmente, es el primero en asumir conjuntamente las funciones de jefe de estado y de jefe de gobierno. Como jefe de estado, encarna a la nación y su unidad. El mandatario puede indultar a los condenados por crimen federal únicamente, exceptuando en impeachment (2do, sec. 2, apdo 1). Recibe a los embajadores. Es al Presidente a quien los embajadores presentan sus cartas credenciales al igual que puede pedir su revocación (Art. 2do, sec. 3). Existe el veto como derecho constitucional (Art. 1º, sec. 7, apdo. 3). Hay tres tipos de veto, pero el presidente no puede utilizar más que los dos primeros. Veto Normal. El presidente rehúsa terminantemente firmar la proposición de ley y la devuelve al Congreso, con una explicación detallada de las

razones que lo mueven, este veto puede ser anulado por una mayoría de dos tercios en cada asamblea. Existe también el Veto de bolsillo o pocket veto en donde el presidente, sin dar a conocer su negativa, rehúsa firmar la proposición de ley, para lo cual es necesario que el congreso ya no se encuentre en asamblea; así, este no llega a conocer las razones presidenciales y tiene que retomar el proceso de voto de ley en la asamblea siguiente. El Veto selectivo o item veto es donde el presidente puede oponer su veto solamente a la proposición de ley en su totalidad.

La constitución prevé cierto papel legislativo para el presidente: “Recomendará (al Congreso) las medidas que el juzgará necesarias” (Art. 2do, sec. 3). Finalmente, el presidente interviene en forma muy directa en el proceso legislativo, tratando de obtener el apoyo de los parlamentarios para su Programa legislativo, en caso de ausencia de mayoría presidencial y de disciplina partidaria se vera obligado a negociar con tal de obtener los votos que necesita. No obstante, el presidente no posee la totalidad del poder legislativo, aún cuando logre tener influencia sobre este. La constitución declara que el presidente “velará por la ejecución de las leyes”. En la práctica, este dispone de una gran libertad de acción, puede intervenir activamente a favor de las leyes que le convienen o renunciar a su aplicación e incluso cerrar los ojos ante las infracciones cuando alguna ley le desagrade (Art. 2do, sec. 3).

El presidente es comandante en jefe de las fuerzas armadas de la tierra y el mar de los Estados Unidos y de la milicia de los estados cuando esta sea llamada al servicio activo de los Estados Unidos” (Art.2do, sec. 2, apdo. 1), es responsable de las grandes orientaciones de defensa y de los principales ejes del presupuesto militar. Escoge a los responsables civiles y militares de la defensa, e incluso los puede despedir pero sólo el Congreso otorga el poder de declarar la guerra, de “levantar y de mantener el ejercito, de crear y mantener una marina (Art. 1ero, sec. 8, apdos. 11, 12 y 13).

Como Patrón de partido, el presidente no es el jefe de un partido normal. Aún siendo su partido mayoría en el Congreso, no puede disponer de esta a discreción; debe siempre conquistarla y conservarla. No hay mayoría presidencial en el Congreso que corresponda a la que lo llevó al poder, y el Presidente no es más que el jefe del partido presidencial, por lo tanto, los poderes presidenciales se consideran débiles por lo que es necesario contar siempre con mayoría parlamentaria.

2. La integración del Congreso.

El Congreso está compuesto de dos Cámaras: el Senado representa a los estados y la Cámara de Representantes a la población. Sin embargo, las dos Cámaras son de igual importancia, lo cual es un hecho raro en las democracias modernas. En sumo grado, la Cámara alta tiene más prestigio - tal vez hasta más poderes -, lo cual también es un fenómeno excepcional.

Con relación al pasado, “el Congreso parece más fuerte, admite leyes de alcance más general, cuenta con mejores medios de control del gobierno, y el elector es objeto de mayor atención. En cuanto al parlamentario, probablemente está mejor formado y es más eficaz. En cambio, si se le compara con otras instituciones, como la presidencia, se puede decir que la situación se ha invertido: hubo épocas en las que se veía al Congreso como la institución clave del sistema político norteamericano; en la actualidad es considerado menos importante que la presidencia”.²⁹

La constitución precisa que la época, el lugar y la manera de elegir a los parlamentarios serán determinados por la legislatura de cada estado; pero el Congreso puede en cualquier momento determinar o modificar por una ley las reglas electorales, salvo en lo que se refiere al lugar de elección de los senadores.

²⁹ Marie –France, Toinet. “El sistema político de los Estados Unidos”. Fondo de Cultura Económica, México. Pag. 85

Estos habrán de ser elegidos por escrutinio uninominal y en una vuelta por el conjunto de los electores estatales (Art. 1ero, sec. 4 Apdo. 1). La constitución no exige que los funcionarios federales sean elegidos por mayoría absoluta. También cada Cámara es por si misma juez de la elección de sus miembros, tanto desde el punto de vista de la elección propiamente dicha y de sus resultados como de su elegibilidad (Art. 1ero, sec. 5, Apdo. 1).

De esta manera, el Congreso puede censurar a los suyos, lo que significa reconocer públicamente indignidad por parte de un parlamentario. Puede también proceder a su expulsión, procediendo con mayoría de dos tercios (Art. 1ero, sec. 5, Apdo.2). Los parlamentarios disfrutan de ciertas inmunidades: no pueden ser detenidos cuando se dirigen a las sesiones, ni durante estas ni cuando vienen de ellas; ni pueden ser condenados a causa de sus palabras frente a su respectiva Cámara.

El Congreso se reúne de derecho el 3 de enero del año siguiente a las elecciones legislativas, cada Congreso comprende dos sesiones, una por año y duran normalmente diez meses. El presidente tiene el poder de convocar al Congreso o a una de las dos Cámaras en reunión extraordinaria (*special session*), lo que ha sucedido con frecuencia después de las elecciones; así mismo, puede aplazar el Congreso en caso de haber desacuerdo entre las dos asambleas sobre este procedimiento (Art. 2do, sec. 3). En ocasiones, ambas Cámaras se reúnen en sesión común, sobre todo para atender los mensajes presidenciales que el propio mandatario llega a presentarles, o para recibir a un alto dignatario extranjero.

La acumulación de mandatos políticos es imposible. Un parlamentario no sólo está obligado a renunciar cuando se convierte en ministro, sino que no puede ser al mismo tiempo alcalde, gobernador y parlamentario. Además, no está permitido presentarse en dos elecciones a la vez, un representante que desea ser presidente debe abandonar sus ambiciones legislativas.

3. Cámara de Senadores.

Un candidato a Senador debe tener 30 años cumplidos, ser ciudadano de los Estados Unidos desde nueve años atrás y residir en el estado en el que se quiere ser elegido. (Art. 1ero, sec. 3, Apdo. 3). El número de mandatos de los parlamentarios no está limitado como el del presidente, y goza de una gran longevidad, especialmente en la Cámara de Representantes, donde es fácil reelegirse.

Cada estado está representando como entidad y envía, sin importar el tamaño y la población, dos senadores a Washington por lo que no hay más que 100 senadores. La extensión de su mandato es de seis años lo que provoca un mayor desapego de los senadores respecto a su reelección y también les permite ser mejores parlamentarios. “La personalidad más importante en el Congreso es El Speaker, que se ubica en la cima de la pirámide cameral. Por tradición, se trata de un representante elegido por la totalidad de los representados, pero con bases estrictamente partidarias, lo cual justifica que sea siempre un miembro de la mayoría. La elección real tiene lugar durante un caucus (o reunión plenaria) del partido mayoritario. Así, el Speaker es al mismo tiempo presidente de la Cámara baja y jefe real del partido mayoritario”.³⁰

Respecto a su organización, esta se da través de Comisiones. Existen cuatro tipos de ellas:

- a. *Comisiones permanentes* (Standing Committees). Están encargadas de preparar el trabajo legislativo y de dar forma a las proposiciones de ley según les parezca.
- b. *Comisiones de conferencia* (Conference Committees). Son provisionales, en principio por algunos días, y se reúnen (con un mismo número de senadores y

³⁰ Marie –France, Toinet. “El sistema político de los Estados Unidos”. Fondo de Cultura Económica, México. Pag. 93

representantes) el tiempo suficiente para puntualizar un texto común en caso de que las propuestas de ley adoptadas por las dos Cámaras no sean estrictamente parecidas.

- c. *Comisiones especiales* (Select or Special Committees). Hay actualmente tres en el senado (sin subcomisión) y cinco en la Cámara (12 subcomisiones). Son provisionales, pero a veces sobreviven a numerosas reuniones parlamentarias. La existencia de estas comisiones semipermanentes debe estar confirmada por el Congreso recién elegido.
- d. *Comisiones conjuntas* (Joint Committees). Se trata de comisiones comunes a ambas Cámaras, que reúnen en igual número a senadores y representantes. Estudian problemas específicos, en general de orden administrativo, y se encargan de coordinar la política del Congreso”.³¹

Como se había comentado, no existe disciplina partidista. Esto se debe a que los partidos estadounidenses son coaliciones inestables, con objetivos políticos, dirigentes y electorados divergentes. No obstante, los partidos existen en el Congreso e intervienen en la organización, en la jerarquía, en las elecciones, incluso en los votos.

Existen además de los partidos, grupos parlamentarios de opinión, que son asociaciones que tratan de organizar a los parlamentarios fuera de las estructuras oficiales para desempeñar ellas mismas un papel de grupo de presión, existen tres tipos:

1. Grupos de ideas.
2. Organizaciones sociológicas.
3. Organizaciones regionales

³¹ Marie –France, Toinet. “El sistema político de los Estados Unidos”. Fondo de Cultura Económica, México. Pag. 96

4. Cámara de representantes.

La Constitución señala las condiciones de elegibilidad de los representantes: tener 25 años cumplidos, ser ciudadano de los Estados Unidos desde siete años atrás y residir en el estado (y no en la circunscripción electoral) en donde se quiere ser elegido (Art. 1º , sec. 2, Apdo. 2), la duración del cargo es de dos años; la Cámara es reelegible igualmente cada dos años (Art. 1ero, sec. 2, Apdo. 1).

El número de representantes es de 435, cuyas circunscripciones deben hallarse en igual número de población, según un censo constitucionalmente obligatorio realizado cada diez años (Art. 1ero, sec. 2, Apdo. 3). Además de sus 435 representantes, hay cinco delegados que tienen voz deliberativa y tienen derecho a participar en los debates, pero no a votar. Para que la Cámara pueda funcionar le hacen falta reglas rígidas que no se ocupen de las personalidades. De hecho, la Cámara de Representantes desempeña sus funciones legislativas mucho mejor que el Senado.

Hay que agregar, que la Cámara ha conquistado el derecho de dar su opinión en asuntos de política exterior. Por la vía de los créditos acordados en el extranjero, sobre los cuales tiene ascendiente, la Cámara sostiene debates a veces muy ásperos sobre política exterior. Sin embargo, la Cámara dispone de una ventaja con respecto al Senado: más numerosos en la repartición del trabajo, los representantes terminan siendo a veces, en un campo determinado, verdaderos especialistas a quienes muy pocos, en el conjunto de la administración federal, pueden igualar en capacidad.

B. Ley de Control Antinarcóticos Contexto en que surge la Ley de Certificación.

1. Antecedentes.

La política de las certificaciones en Estados Unidos no es algo nuevo en los procedimientos en materia de política exterior. Existen dos temas que resultan ejemplos claros de su aplicación en épocas recientes, tal es el caso de los derechos humanos y las migraciones. En este apartado, veremos los antecedentes más próximos al proceso de certificación, objeto de este trabajo el cual como veremos, ha sufrido múltiples modificaciones antes de llegar a la versión por nosotros conocida y que es la que año con año, desde 1986, aplico Estados Unidos a nuestros país.

El resultado de una certificación depende de diferentes factores, como por ejemplo:

- a. La importancia y estrechez de la relación bilateral de Estados Unidos con el país en cuestión;
- b. El problema al que se apliquen;
- c. El momento en que se aplique.

Por lo anterior, a continuación se hará referencia a las principales leyes inherentes al tema, así como a las enmiendas más importantes que estas han sufrido.

Ley Pública 87 - 195.

Como se ha señalado anteriormente, el sustento jurídico de la práctica política de la certificación en materia de drogas aparece en el capítulo VIII de la ley norteamericana sobre Ayuda Externa de 1961, que en la sección 481 se refiere al control Internacional de Narcóticos. Son el resultado de numerosas enmiendas que desde que entró en vigor dicha ley se le han venido haciendo conforme ha ido aumentando la importancia del problema para Estados Unidos.

La ley de 1961 es importante dado que la idea central de la certificación descansa en ella y busca, en general, "promover la política exterior, la seguridad y el bienestar general de Estados Unidos mediante la asistencia al mundo en sus esfuerzos para lograr el desarrollo económico y la seguridad internacional".³²

Entre la promulgación de la ley de 1961 y la de 1986, que contiene en su mayoría todos los preceptos que hoy son vigentes en materia de control internacional de narcóticos, existen numerosas leyes que tuvieron como fin enmendar la legislación que regla la política estadounidense sobre el tema. De manera general, a continuación se expone el contenido de cada una de estas enmiendas, siendo más específicos en la legislación de 1983 y 1985 por su importancia y relación con el tema de la certificación.

Ley Pública 92 - 226.

La ley sobre ayuda externa de 1971 (Ley Pública 92 - 226) que entró en vigor el 7 de febrero de 1972, enmendó la ley de 1961 adicionando, en materia de narcóticos, el capítulo VIII titulado "Control Internacional de Narcóticos". De acuerdo con la sección 481 de este capítulo " es el sentir del Congreso que la cooperación internacional efectiva es necesaria para poner fin a la producción, tráfico y abuso ilícito de drogas. Por lo que, para promover esta cooperación, el presidente es autorizado a concluir acuerdos con otros países",³³ con la aprobación de esta ley se empezaron a sentar las bases para la política actual de control internacional de narcóticos al condicionar la ayuda estadounidense a lo que el presidente entendiera como medidas adecuadas, pues de ello dependía la paz y la seguridad norteamericana.

Ley pública 93 - 189.

³² Ley Pública 87 - 195

³³ Ley Pública 92 - 226, secc. 481, p. 24

La ley Pública 93 - 189, o ley de asistencia extranjera de 1973, fue con el objeto de enmendar la ley de 1961, estableció modificaciones importantes en el terreno de la lucha contra las drogas ilícitas. Mediante la sección 11 de esta ley se adicionaron algunas disposiciones a la sección 481 de la ley pública 87 - 195, mismas que a continuación serán expuestas.

Se adicionó la subvención 481 (b) que establecía que:

1. El presidente debía transmitir a la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado, un reporte que especificara la manera en que se habrían de utilizar los fondos para el control internacional de narcóticos.
2. El titular del ejecutivo también debía transmitir al Presidente de la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado, un reporte semestral completo y detallado de las actividades y operaciones realizadas para alcanzar los objetivos de este capítulo.

Ley Pública 93 - 618.

La ley de comercio del 3 de Enero de 1975, o ley pública 93 - 618, fue creada con el objeto de “promover el desarrollo de un sistema económico mundial abierto y no discriminatorio, para estimular la libre competencia entre Estados Unidos y otras naciones, y para patrocinar el desarrollo económico y el empleo en Estados Unidos”.³⁴ Mediante la sección 606, sobre Control Internacional de Narcóticos, establecía que el presidente debía transmitir un reporte al Congreso, por lo menos una vez cada año fiscal, enlistando a aquellos países en los que fueran producidas, procesadas o transportadas hacia estados Unidos drogas ilícitas.

Ley pública 94 - 329.

La Ley Pública 94 - 329, o ley de asistencia para la seguridad Internacional y Control de la exportación de armas del 30 de junio de 1976, buscaba fundamentalmente enmendar la Ley de asistencia extranjera de 1961. La sección

³⁴ Ley Pública 93 - 618, Preámbulo

504 de esta ley enmienda la sección 482 sobre los fondos que serían utilizados para el control de narcóticos en el extranjero, y con ella se empezó a dejar clara la idea de que “estos fondos podrían no otorgarse a los países en los que el narcotráfico fuera un problema importante, a menos y hasta que el presidente determinara y certificara por escrito al Presidente de la Cámara de Representantes y al comité de Relaciones Exteriores del senado que la asistencia suministrada a ese país contribuía a disminuir el problema.”³⁵

Ley Pública 98 - 164.

La ley publica 98- 164 del 22 de noviembre de 1983, mediante la sección 1003 introduce modificaciones a la sección 481 de la Ley de 1961 las cuales vienen a ser importantes porque empiezan a definir la práctica política de la certificación de una manera mucho más clara. De acuerdo con el inciso (a) de esta sección, es el sentir del Congreso que:

- a. “Todos los países signatarios de la Convención de Drogas de 1961 tienen la responsabilidad de limitar el cultivo, la producción, la venta y distribución de drogas ilícitas;
- b. La comunidad internacional debe asistir a aquellos países productores y de tránsito de drogas que requieran ayuda para el cumplimiento de estas ayudas primarias;
- c. Los programas de Control Internacional de narcóticos deben incluir como una prioridad, la progresiva eliminación del cultivo ilícito de cosechas a las que son derivadas las drogas, y deben incluir también la supresión de la manufactura y trafico ilícito de estas;
- d. La cooperación internacional efectiva es necesaria para controlar el cultivo, la producción, el comercio y el abuso ilícito de las drogas y sustancias psicotrópicas.”³⁶

³⁵ Ley Pública 94 - 329, secc. 94 - 329, secc. 504 (a)

³⁶ Ley Pública 87 - 195, secc. 1003

Estos cuatro puntos siguen vigentes actualmente. De igual manera se deberá:

- “Incluir programas, estrategias y guías de desarrollo para la eliminación progresiva de los cultivos en los países productores de drogas;
- Autorización al presidente para concluir acuerdos con otros países para facilitar el control de la producción, procesamiento, transportación y distribución de drogas;
- Autorización al presidente para otorgar asistencia a cualquier país u organización internacional en los términos y condiciones que él determine.”³⁷

Posteriormente la actuación del presidente estuvo más controlada al tener que ser aprobada por el Congreso.

Otra subsección particularmente importante de la ley de 1983, por su vigencia actual y su estrecha relación con la práctica de la certificación, es la (e) que se refiere a un reporte emitido por el Presidente sobre la estrategia política estadounidense para prevenir el cultivo, manufactura y tráfico de drogas. La primera parte de esta subsección establece que el “1ero de febrero”³⁸ de cada año, el Presidente debe transmitir a la Cámara de representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del senado un reporte de la política estadounidense para establecer y fortalecer una estrategia internacional para prevenir todos los ilícitos relacionados con las drogas. El cual en el punto “3” establece que: “identificará a aquellos países que son fuente directa o indirecta de drogas ilícitas que afecten de manera importante a Estados Unidos. Para cada país el reporte debe incluir:

- a. “Un reporte del status de las drogas que sean cultivadas o procesadas a través de su territorio, así como los cambios significantes en las condiciones, tales como aumento o disminución del cultivo de estas sustancias.

³⁷ Ibid. Secc. 504 (a) (2)

³⁸ Fecha que fue cambiada al 1ero de marzo en la ley de 1986

- b. Una descripción de la ayuda estadounidense que dicho país recibe con un análisis del impacto que esta ha tenido en el cultivo, manufactura y tráfico de drogas en este país.
- c. Una descripción de los programas adoptados por este país para la eliminación progresiva del cultivo de estas sustancias ilícitas y los resultados logrados por los mismos.”³⁹

La subsección 481 (f) establece que, después de haber transmitido el reporte requerido anteriormente, deben iniciarse consultas con los miembros del Comité de Relaciones Exteriores del Senado y de la Cámara de Representantes, para revisar la situación mundial de la producción ilícita de drogas y el papel de la asistencia estadounidense a los países productores para combatir este problema al interior de Norteamérica. Este análisis debe incluir:

1. “Un análisis de la naturaleza del problema de la producción ilícita de drogas;
2. Un análisis de los factores climatológicos, geográficos, políticos, económicos y sociales que afecten la producción ilícita de drogas;
3. Una descripción de los métodos empleados para determinar las reducciones máximas posibles en la producción de drogas;
4. Un análisis de cualquier asistencia estadounidense que pudiera ser requerida para alcanzar estas reducciones.”⁴⁰

También debería incluir una descripción de la naturaleza del consumo ilícito de drogas, un análisis de los diferentes factores que alientan su consumo así como las medidas que deben realizarse para alcanzar reducciones máximas posibles en el problema de adicción. Después de que se lleven a cabo estas consultas, el Comité de Relaciones Exteriores y de Asuntos externos deben revisar el reporte establecido en la sección (e). La subsección mas importante de la ley es la 48 (h) que se refiere a la suspensión de la ayuda estadounidense pues forma una pieza

³⁹ Ibid. Secc. (e) (3)

⁴⁰ Ibid. Secc. (f)

central de la practica de la certificación conforme a la ley de 1986, dado que es en ella en la que, por una enmienda hecha por la ley 99 - 570, se establece de manera explícita la forma en que ha de operar el proceso de certificación. Por ello, en este apartado explicaremos lo que aparece en la ley de 1983, pues algunos de estos mandatos son lo que se aplicaron directamente. La primera parte de esta subsección establecía que, si el presidente determinaba que un país no había tomado las medidas necesarias para prevenir la producción, procesamiento y transportación ilegal de drogas y otras sustancias controladas:

- a. "El Presidente suspendería la asistencia estadounidense a ese país;
- b. El secretario del tesoro instruiría a los Directores Ejecutivos de Estados Unidos del Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo, de la Asociación Internacional de Desarrollo, del Banco Interamericano de desarrollo y del Banco Asiático de Desarrollo, a votar contra cualquier préstamo o alguna otra utilización de los fondos de sus respectivas instituciones para ese país."⁴¹

"Si la asistencia a un país era suspendida, dicha suspensión continuaba hasta que el presidente determinara, y reportara al Congreso por escrito, que el gobierno de ese país había adoptado las medidas adecuadas descritas en el párrafo anterior."⁴²

Dicha legislación también introduce una nueva subsección que es de gran importancia, pues en ella se definen algunos términos importantes en la aplicación de la política de la certificación como son:

1. "País involucrado de manera importante en la producción de drogas ilícitas.- significa un país que produce cinco toneladas métricas o mas de opio y sus derivados durante un año fiscal o que produce 500 toneladas métricas o mas de cocaína o marihuana durante un año fiscal.

⁴¹ Ibid. Secc. 481 (h) (1)

⁴² Ibid. Secc. 481 (h) (3)

2. El término asistencia norteamericana significa cualquier tipo de asistencia provista por donaciones, ventas, arrendamientos, créditos, garantías o por cualquier otro instrumento del gobierno de Estados Unidos.”⁴³

Ley Pública 99 - 83.

La ley sobre Cooperación para el Desarrollo y Seguridad Internacional del 8 de agosto de 1985 (Ley Pública 99 - 83) hace numerosas modificaciones a la ley de 1961 mediante su título VI denominado "Control Internacional de Narcóticos". En primer lugar se establecen nuevos requisitos que debe llenar el reporte que el Presidente remite al Congreso. Además se empieza a manejar en esta ley la visión estadounidense de la relación directa que existe entre el comunismo y el narcotráfico.⁴⁴ De acuerdo con la sección 608 de esta ley, que enmienda la sección 482 de la ley de 1961, la asistencia prestada bajo este capítulo a otro país, debe ser complementada con recursos propios del país en cuestión, quien debe cubrir por lo menos el 25% de los costos de cualquier programa de control antinarcóticos.

La sección 618 establece que, además de lo estipulado en la sección 481 (h), el Presidente debe suspender la asistencia estadounidense a los países que dan refugio a los traficantes de drogas ilegales y a los que no tomen las medidas necesarias para detener el procesamiento de drogas en su territorio. Es hasta 1983, mediante la sección 481 (h), cuando la política de la certificación se establece de una manera más clara.

La ley contra el abuso de drogas del 8 de octubre de 1986, o ley pública 99 - 570, vino a introducir importantes cambios tanto en la política interna como en la internacional en un intento por enfrentar el abuso de las drogas de una manera más eficiente. Al igual que las anteriores, la ley 99 - 570 parte de la tan discutida premisa de que es necesario reducir el abastecimiento de drogas ilícitas en los países productores e interferir en sus rutas de suministro para poder controlar la

⁴³ Ibid. Secc. 481 (l) y 481 (l) (2)

⁴⁴ Ley pública 99 - 83 secc. 606

demanda en Estados Unidos. Tomando en cuenta ambas circunstancias, se elabora la Ley contra el Abuso de Drogas, “la cual consta de 15 títulos, 39 subtítulos y 307 secciones que establecen, añaden y reforman una infinidad de disposiciones legislativas que van desde la tipificación de los delitos federales hasta el sistema de control de drogas en los bosques federales”.⁴⁵ Sin embargo el cambio más importante a nivel interno, fue la nueva legislación que “planteo la necesidad de reducir la demanda y el uso de drogas, así como la rehabilitación de los consumidores en estados unidos, siendo este es su objetivo principal”.⁴⁶ Esto a juicio de algunos analistas, constituyó el primer gran esfuerzo tendiente a enfrentar el problema a nivel interno de manera realista.

Ahora bien, las enmiendas mas importantes relacionadas con las práctica de la certificación introducida por la Ley de 1986 son básicamente tres:

- a. Primero se refiere a las medidas estadounidenses para promover la cooperación internacional para el control de drogas.
- b. Segundo, sobre el reporte presidencial de la política estadounidense para prevenir el cultivo, manufactura y tráfico ilícito de drogas.
- c. Tercero, se introduce una nueva forma de promover la cooperación internacional para el control de drogas, estableciendo que:

“Para promover la cooperación internacional en el combate al tráfico internacional de drogas, será política de Estados Unidos utilizar su voz y voto en los bancos multilaterales de desarrollo y la implementación en los países involucrados en un grado importante en la producción de programas para la reducción y la eventual erradicación de las mismas”.⁴⁷

⁴⁵ Del Villar, Samuel, La narcotización de la cultura de en Estados Unidos y su impacto en México, en Gabriel Székely (comp.), “México-Estados Unidos, 1985”, México: El Colegio de México. 1986, Pag. 141.

⁴⁶ Perl, Raphael Francis, “Narcopolítica; la ley norteamericana contra el abuso de drogas y las relaciones México-Estados Unidos”, Cuadernos Semestrales XX, núm. 2, 1986, Pag. 240

⁴⁷ Ley Pública 99-570 secc. 2070 que enmienda a la secc. 481(a)

Indudablemente, con la posibilidad de votar en diferentes bancos multilaterales de desarrollo, de acuerdo a su actuación en materia de drogas, la política de certificación adquirió mayor peso en la actuación, a los ojos de Estados Unidos, por parte de los países involucrados, entre ellos, México.

2. Características del proceso de certificación.

Responsabilidades del Presidente

De acuerdo a la sección 481 (e) de la Ley de Control Internacional de Narcóticos, a mas tardar el 1º de marzo de cada año, el presidente, a través de la oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos del Departamento de Estado, debe entregar al Presidente de la Cámara de Representantes y al Comité de Relaciones Exteriores del Senado, un reporte en donde se describen los avances de la lucha internacional contra el narcotráfico de drogas y se evalúen las acciones tomadas por cada país en dicho esfuerzo, así como los países requieren de certificación, evaluando el contenido del reporte para decidir cual será la política a seguir con cada país y entregar dicho reporte a mas tardar el 1º de marzo de cada año, el cual deberá incluir:

1. "Descripción de las políticas adoptadas, acuerdos concluidos y programas implementados por el Departamento de Estado, incluyendo los fondos bilaterales y multilaterales, representaciones del gobierno estadounidense en Organizaciones Internacionales.
2. Descripción de las actividades de los Estados Unidos en Instituciones Financieras Internacionales para combatir las drogas.
3. Identificación de aquellos países que son fuerte importante, directa o indirectamente, de drogas ilícitas que afecten significativamente a Estados Unidos.

Para cada país que sea mencionado, según lo establecido en el punto anterior, el reporte debe incluir:

- a. Un reporte detallado del status de drogas ilícitas y sustancias controladas que sean cultivadas, procesadas, transportadas en su territorio, así como los cambios importantes en estas condiciones como el número o disminución de cultivos, manufactura o tráfico de drogas.
- b. Una descripción de la ayuda estadounidense que dicho país reciba con un análisis del impacto del suministro que esta ayuda ha tenido o se espera que tenga en la solución del problema.
- c. Una descripción de los programas adoptados por este país para la eliminación progresiva del cultivo de estas sustancias, y una discusión de la adecuación de las medidas legales tomadas y de los resultados logrados de acuerdo a estos programas.
- d. Una discusión sobre el grado en que ese país ha cooperado con los esfuerzos estadounidenses de control de drogas en relación con la extradición y persecución de traficantes y una descripción del nivel de las negociaciones para concluir acuerdos de extradición relacionados con el problema de las drogas.
- e. Para un país que sea productor importante de drogas y para el que se proponga el suministro de ayuda, una determinación expresada en términos numéricos de los máximos logros posibles en la destrucción de dichas sustancias. Esta determinación debe basarse en las medidas que ese país esté tomando y en las reducciones logradas durante ese año fiscal.
- f. Descripción del involucramiento de cualquier gobierno extranjero (incluso gobiernos comunistas) incluyendo:
 - g. El involucramiento directo o indirecto del gobierno o algún funcionario en los ilícitos relacionados con las drogas.
 - h. Cualquier otra actividad del gobierno que facilite el tráfico de drogas.
 - i. Comentarios y recomendaciones específicas de las agencias encargadas de combatir el problema de las drogas con respecto al grado en que los países enlistados en el reporte han cooperado con estas agencias durante el año fiscal anterior”.⁴⁸

⁴⁸ Ley Pública 100-690 secc. 481(e)

Junto al reporte anual, el Departamento de Estado debe entregar al presidente una lista de las naciones que pueden considerarse como involucradas en grado importante en la producción y tránsito ilícito de drogas. El término de “país involucrado” en grado importante se estipula de la siguiente manera:

- a. “Constituye una fuente importante de drogas a Estados Unidos;
- b. A través de su territorio tales drogas sean transportadas;
- c. En su territorio, sumas significativas de dinero relacionado con la droga sean lavadas con el conocimiento o complicidad del gobierno”.⁴⁹

Una vez que el presidente ha determinado que países están relacionados de manera importante con el ilícito de las drogas, de acuerdo con lo establecido anteriormente se debe:

1. “Retener el 50% de la ayuda estadounidense al iniciar el año fiscal (1º de octubre) notificándolo al Congreso.
2. El primero de marzo de cada año, o después, a través de Secretario del Tesoro debe instruir a los directores Ejecutivos de los Bancos Internacionales de Desarrollo a votar en contra de cualquier préstamo o alguna otra utilización de fondos de sus respectivas instituciones para ese país”.⁵⁰

De cualquier manera, existe la posibilidad de que estas sanciones no sean aplicadas si el presidente así lo determina, y certifica al Congreso por escrito, al mismo tiempo que presenta el reporte del Departamento de Estado que durante el año anterior ese país ha cooperado plenamente con Estados Unidos o ha tomado medidas adecuadas por su propia cuenta para:

⁴⁹ Secc. 2005(c))

⁵⁰ Perl, Raphael Francis, “Narcopolítica; la ley norteamericana contra el abuso de drogas y las relaciones México-Estados Unidos”, Cuadernos Semestrales XX, núm. 2, 1986, Pag. 251

1. Satisfacer las metas acordadas en la aplicación de acuerdos bilaterales con Estados Unidos o de acuerdos multilaterales que tengan objetivos similares.
2. Prevenir la producción, procesamiento y transportación de drogas para ser vendidas ilegalmente en los Estados Unidos.
3. Prevenir y perseguir el lavado de dinero relacionado con drogas.
4. Prevenir y perseguir la corrupción pública que facilite la producción, procesamiento y tránsito de drogas.

Para un país que de otra manera no llenaría los requisitos de certificación establecidos en el párrafo anterior, que los intereses nacionales vitales de Estados Unidos requieren las sanciones antes escritas no sean aplicadas”.⁵¹

De acuerdo con las ideas arriba expuestas, para los países que están involucrados en un grado importante en el problema de las drogas, la certificación puede ser aplicada bajo los tres siguientes criterios:

1. “Por cooperación plena. Que supone la reanudación de la asistencia retenida en octubre de cada año, no aplicación de sanciones y un ambiente cordial en la relación con Estados Unidos.
2. Por vital interés de Estados Unidos. Que supone exceptuando el ambiente cordial, lo mismo que la certificación anterior.
3. Descertificación por no cooperar plenamente con Estados Unidos. En este caso la ayuda se elimina a discreción del presidente, quedando abierta la posibilidad de ejercer otro tipo de sanciones”.⁵²

Dada su importancia, ningún país puede ser certificado plenamente a menos que haya concluido algún acuerdo bilateral o multilateral con este país que busque controlar este ilícito.

⁵¹ Ley Pública 100-690 secc. 4407

⁵² Ley Pública 100-690 secc. 4407 (2) (c)

Para decidir si se otorga certificación por cooperación plena, el presidente debe considerar una gran cantidad de elementos como son:

1. “Si las acciones emprendidas por ese país han resultado en las máximas reducciones de la producción de drogas;
2. Si el gobierno ha promulgado las medidas legales y realizado las disposiciones para aplicarlas en su territorio, logrando al máximo posible la eliminación de actividades ilícitas relacionadas con las drogas;
3. Si se han realizado las medidas legales para eliminar al grado máximo posible el lavado de dinero;
4. Si el gobierno ha realizado las medidas legales para eliminar la corrupción pública que facilite la producción, procesamiento o tráfico ilegal de drogas, o desalentando la producción o distribución de drogas;
5. Si el gobierno o algún alto funcionario público ha facilitado o desalentado la producción o distribución de drogas;
6. Si se han investigado todos los casos en los que algún miembro de cualquier agencia gubernamental de Estados Unidos, en cumplimiento de sus labores, haya sido víctima de la violencia;
7. Si el gobierno se ha rehusado a cooperar con los agentes estadounidenses antinarcoóticos;
8. Si se han realizado cambios necesarios en su sistema legal para permitir que los agentes estadounidenses se muevan más efectivamente contra al narcotraficante;
9. Si el gobierno ha dado protección, teniendo conocimiento, a traficantes de drogas, y
10. La actitud del gobierno ante las peticiones de extradición de reos a Estados Unidos”.⁵³

Para lo países que no cubren los requisitos de una certificación por cooperación plena, la Ley de 1986 y la de 1988 establecen que puede otorgarse otro tipo de

⁵³ Ibid. Secc. 4407

certificación basado en el interés nacional de Estados Unidos, previa justificación que debe incluir:

- a. “Una descripción amplia y completa de los intereses nacionales vitales que estarían en riesgo si la asistencia a ese país fuera negada así como la de los bancos internacionales.
- b. Una declaración sopesando el riesgo descrito anteriormente contra los riesgos que pudieran afectar los intereses nacionales estadounidenses por el hecho de que tal país no este cooperando plenamente en el combate a las drogas”.⁵⁴

Responsabilidades del Congreso

La certificación emitida por el presidente debe ser aprobada por el Congreso, o en su defecto, no ser aprobada en los próximos 45 días de sesión continua del Órgano Legislativo. Una vez que el presidente pasa al Congreso su determinación sobre que países deben ser certificados, el Congreso puede estudiar el contenido del reporte y hacer consultas con funcionarios que el presidente designa y que incluyen: al “Asistente del Secretario de Estado para el control internacional de narcóticos, Representantes del Departamento de Salud y Servicios Humanos, Representantes del Departamento del tesoro, del Departamento de Justicia, del Departamento de Defensa y de la Agencia para el Desarrollo Internacional”.⁵⁵ Respecto al Congreso, los funcionarios participantes son principalmente miembros del Comité de Relaciones Exteriores del Senado y miembros del Comité de Asuntos Externos de la Cámara de Representantes. Las consultas incluyen:

1. “Una descripción de la naturaleza del problema de la producción de drogas.
2. Un análisis de los factores climatológicos, geográficos, políticos, económicos y sociales que afectan la producción de drogas.

⁵⁴ Ibid. Secc. 4407(2)(d)

⁵⁵ Ley Pública 99-570 (f)

3. Una descripción de los métodos empleados para determinar las relaciones máximas posibles en la producción de drogas que hace Estados Unidos.
4. Un análisis de la asistencia estadounidense adicional que sería requerida para alcanzar esta reducción”.⁵⁶

Una opción mas del Congreso es la de realizar audiencia en las cuales puedan expresar sus puntos de vista y justificar el porqué de negar u otorgar alguna certificación. Dichas audiencias son convocadas por el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes y por el de Asuntos Externos del Senado.

De acuerdo a la legislación vigente, existen dos tipos de Descertificación, dependiendo de que instancia la emita: “el presidente o el Congreso, aunque la de mayor peso es la primera, pues el Congreso, mediante una resolución conjunta emitida en los 45 días de sesión continua después de haber recibido la decisión presidencial, únicamente puede solicitar la revocación del presidente mediante una votación de mas de dos tercios a favor de la Descertificación. Mientras que el ejecutivo puede optar por aceptar o vetar la decisión del legislativo”.⁵⁷

C. Contexto en que surge la Ley de Certificación.

En 1986 los indicadores sobre el problema de las drogas en Estados Unidos se volvieron alarmantes, mostrando que este problema iba en aumento, ya que el número de muertos por causas de drogas se duplicó de 931 en 1981 a 1962 en 1986, es decir, con esto se ponía de manifiesto el aumento considerable de este problema y las consecuencias negativas que producía, de tal manera que la Ley de Control Antinarcóticos respondió a este conflicto como un solución de un problema considerado interno y nacional por parte de Estados Unidos. Otro factor importante fue el Congreso norteamericano, que comenzó a crear comités para

⁵⁶ Ley Pública 99-570 (f)

⁵⁷ Arriaga, Víctor, “las respuestas mexicanas al proceso de certificación al combate a las drogas”, Carta de Política Exterior Mexicana, año VIII, núm. 1, enero-marzo de 1988. Pag. 22

tratar exclusivamente el asunto. Así un grupo de senadores demócratas anunciaron la formación de un grupo de trabajo sobre el consumo de sustancias tóxicas, con la finalidad de elaborar dos iniciativas que ampliaran el castigo para usuarios, así como implementar medidas para su prevención. Por su parte, la Cámara de Representantes centró su trabajo en otras comisiones enfocadas al mismo fin, elaborando de igual manera una propuesta de Ley sobre este asunto. Dada la intensa campaña de información que sobre este tema se implementó, el mismo presidente Ronald Reagan, pronunció un discurso en el que convocaba a una movilización social contra las drogas.

En el contexto internacional, con la casi desaparición del comunismo, Estado Unidos necesitaba de alguna manera nuevas justificaciones para una política que permitiera salvaguardar sus intereses en su zona de influencia, es decir, Latinoamérica. Resurgió de esta manera el tema de la seguridad nacional, que como el comunismo y la guerra fría comenzaban a ser temas menos trascendentes, era pues importante para Estados Unidos justificar inmediatamente su política exterior de presión respecto a los países del área antes mencionada. Un factor que es importante destacar, es la utilización de este tema con fines electorales, dado el peso que este tema tiene en la opinión pública. “Tanto demócratas como republicanos compitieron para demostrar a su electorado que eran ellos quienes defendían la postura más firme en esta lucha”.⁵⁸ De tal manera que temas como el del narcotráfico constituyeron un elemento que permitió a esta gobierno defender sus intereses en el extranjero pero bajo la idea de otras premisas.

Factores como estos, crearon un clima por demás propicio para la aprobación de la Ley de la Certificación. Aunado a lo anterior, resultaba fácil deducir que México reunía la mayor parte de las condiciones que se encuentran incluidas en la legislación norteamericana de 1986 y 1988 sobre el control internacional de narcóticos. Por lo tanto todas las estipulaciones contenidas en la Ley, descritas en

⁵⁸ Lujambio, Alonso. “Federalismo y Congreso en México“. Pág.66

el capitulo anterior, le podían y debían ser aplicadas, a menos que el Poder Ejecutivo certificara haber recibido ayuda plena por parte del gobierno mexicano y que el Congreso aprobara esta decisión. Pero de cualquier manera, y a raíz del cambio amistoso sobre el tema, el gobierno norteamericano se quejaba de la actitud de México sobre todo de los altos índices de corrupción en la esfera pública, encubrimiento y fomento de actividades ilícitas, complicidad de las autoridades mexicanas, casos no resueltos satisfactoriamente por la actitud indiferente de las autoridades mexicanas, bajo nivel de cooperación para atacar eficazmente el problema de producción y tráfico de drogas o en la negativa para que se consultaran cuentas bancarias sospechosas.

Con la introducción de la sección 2030 que se refería explícitamente a México, la afectación a nuestro país aumentó aún más, porque consideraba que la ayuda recibida por México era insuficiente por no haber respondido adecuadamente a la investigación de los asesinatos de los agentes de la DEA, la efectiva utilización de la flota de aeronaves proporcionada por Estados Unidos y la prevención del narcotráfico y la violencia relacionada con las drogas en la frontera norte. En esta misma sección se prevén las sanciones a que se hará acreedor, si lo antes señalado no era resuelto satisfactoriamente a juicio de los Estados Unidos. Las sanciones eran las siguientes:

1. “La imposición de una advertencia a viajeros norteamericanos sobre los peligros de visitar México.
2. Restricciones a la asistencia extranjera.
3. Negación de tratamiento arancelario favorable a los productos de importación mexicanos.
4. Negación de votos favorables a México por parte de Estados Unidos para obtener préstamos en los bancos multilaterales de desarrollo.
5. La retención del desembolso de un millón de dólares hasta que el Presidente de Estados Unidos informe al Congreso que México ha realizado una investigación

completa de los casos Camarena-Salazar y Cortez; así como la acción efectiva en contra de los responsables de estos atropellos”.⁵⁹

No obstante los anteriores puntos, el mayor problema para México no surge sólo en lo económico, porque es bien sabido que un desquiciamiento de la economía mexicana traería consigo consecuencias negativas para Estados Unidos en su propio territorio, situación que ninguna manera deseaban y por lo tanto una eventual descertificación se veía poco probable desde un principio dada la intensa interdependencia económica existente en esta relación bilateral, sino en lo político, porque creaba un conflicto mas dentro del ya existente, debido a que se daba la interpretación de que la cooperación no se convenía en un esfuerzo mutuo, sino por imposición, aplicado a través de una política coercitiva de Estados Unidos hacia nuestro país, aunado al hecho de que en los hechos, se perdía autonomía en materia de política antinarcóticos, cediendo poderes a Estados Unidos, en el sentido de que el gobierno norteamericano investiga sobre la corrupción de México, la eficacia de los sistemas de seguridad, de justicia, e implementa prioridades distintas a las del gobierno mexicano calificando además de calificar su actuación.

En consecuencia entre los años de 1985 y 1986 se alcanza un alto nivel de deterioro, los presidentes Ronald Reagan y Miguel de la Madrid tuvieron puntos de desacuerdo, aunado al hecho de que “a partir de 1986 una difusión de ese sentimiento antimexicano se había extendido a otros grupos políticos y a otros sectores mucho más amplios de la sociedad Norteamérica”,⁶⁰ como en el caso del Congreso, que también mantuvo una actitud dura en contra de México en distintos aspectos.

⁵⁹ Ibid. Secc. 2030

⁶⁰ Gil Villegas Francisco, Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989 del conflicto a la cordialidad pragmática”, en: En: “México-Estados Unidos 1988-1989”, Lorenzo Meyer, (compilador). El Colegio de México 1990. Pag. 125

En el caso de la inmigración ilegal se vio reflejada en la promulgación de la Ley Simpson-Rodino que fue vista como una medida efectiva para detener los flujos de inmigrantes, en su mayoría mexicanos; en comercio, con la promulgación de la legislación comercial proteccionista; en cuestiones fronterizas, las propuestas encaminadas a la militarización de la frontera y en materia de narcotráfico, con la promulgación de la Ley sobre el Control Internacional de Drogas. En lo interno también existían diversos factores que hicieron aún más compleja la situación de México, por ejemplo, los altos niveles de corrupción de funcionarios mexicanos, la pérdida de legitimidad del gobierno y la incapacidad del mismo por sacar al país de la crisis económica, situaciones percibidas en lo general por la población estadounidense, que hizo que el gobierno norteamericano tuviera a su favor al momento de emitir estas resoluciones, el apoyo de una parte considerable de la población norteamericana, que veía en estas la solución a problemas que les agobiaban como la inmigración ilegal y el mismo narcotráfico. En ese mismo periodo, se hizo evidente que la coordinación entre la Policía Judicial Federal, el ejército mexicano y los agentes estadounidenses antinarcóticos generaba constantes tensiones, dejando entrever el involucramiento de las autoridades mexicanas en el narcotráfico.

Este escenario fue marco perfecto para el peor momento de las relaciones México –Estados Unidos, en donde sólo faltaba el pretexto que inclinara la balanza a favor de las políticas extraterritoriales de Estados Unidos. Y entonces se presenta la excusa ideal: el secuestro y asesinato de Enrique Camarena Salazar, agente antinarcóticos estadounidense, así como de Víctor Cortez, dándole con esto al problema del narcotráfico una importancia mucho mayor en la agenda bilateral, teniendo como efecto que la cooperación bilateral llegara a su punto más bajo, el ambiente de tensión provocó confrontaciones entre ambos gobiernos, cuestionándose ahora si duramente la capacidad cooperativa del gobierno mexicano, acentuándose las críticas por parte de Congreso y adoptando una posición que junto con el poder ejecutivo fue de franca severidad en contra de México, lo que llevó a la aprobación de las leyes de 1986. La Ley de Control

Antinarcóticos fue aprobada por el Congreso el 17 de octubre del mismo año, casualmente, unos días antes de las elecciones a realizarse, dato que confirma su utilización electorera. De hecho su aprobación fue contundente, “76 votos a favor y 16 en contra”⁶¹

IV. Contexto general en la aplicación de la ley de certificación. 1987 – 2000

En el presente capítulo, se abordarán los aspectos más sobresalientes de los procesos de certificación ocurridos en el periodo comprendido del año de 1987 - primer año de certificación- hasta el año 2000, año en el cual el clima de tensión prácticamente desapareció propiciando su desaparición un año después. En este mismo lapso se tratará de analizar la situación de la relación bilateral o clima político de cada año en un contexto general previo a la calificación de la actuación de México.

En su primera aplicación, año de 1987, el ambiente que prevaleció entre ambos países era de expectación y descontento. Con relación en particular al gobierno norteamericano, destacaba el descontento hacia México en distintos temas y por diversos motivos. Obviamente uno de ellos el narcotráfico, pues las evidencias de corrupción y la falta de cooperación mexicana continuaban obstruyendo posibles vías de entendimiento.

Mientras en México se tenía que hacer frente a los pagos de la deuda externa asunto que también preocupaba al gobierno estadounidense, sobre todo por los constantes rumores de una posible moratoria de pagos, dado que la mayor parte de su deuda había sido contraída con bancos precisamente estadounidenses, y evidentemente una suspensión de los mismos traería por consiguiente problemas serios para Estados Unidos. Ante este clima -y por los sucesos anteriormente descritos- el 28 de febrero de 1987, el presidente de Estados Unidos determinó

⁶¹ Lujambio, Alonso. “Federalismo y Congreso en México”. Pág.67

que México debía ser certificado anualmente, por ser considerado un país con una participación importante en la producción y en el tránsito de drogas hacia el vecino país.

Como se notará entonces México en aquel entonces, tenía diversos elementos en su contra como para lograr ser aprobado por cooperación plena, pues sus acciones así lo demostraban, pues estas no daban resultados positivos que se tradujeran en una reducción importante de la producción de drogas, tampoco se implementaron medidas necesarias para eliminar la corrupción y no existía cooperación plena con los agentes estadounidenses; sin embargo y a pesar de todo lo anterior, el presidente norteamericano, decide certificar a México por cooperación plena en la lucha contra las drogas. Ante ello, el Congreso norteamericano reacciona negativamente, a través del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Senadores, lugar donde estaba concentrada esa oposición. Se realizaron audiencias en desacuerdo a la certificación mexicana, las cuáles dieron como resultado una resolución conjunta desaprobando esta certificación, siendo los senadores Helms y Kerry los que presentaron mayores objeciones. Dicha resolución estipulaba que el Congreso no estaría de acuerdo con certificación otorgada a menos que el presidente reexaminara la certificación y presentara por escrito una descripción de los programas que el gobierno mexicano había llevado a cabo o planeara para corregir las deficiencias en sus esfuerzos por combatir las drogas, no obstante estas protestas, la decisión presidencial se mantuvo y se ratifico la certificado por cooperación plena.

En el siguiente año, y a pesar de algunas declaraciones de funcionarios estadounidenses que se mostraban conformes con la cooperación mexicana, las relaciones entre ambos países seguían manteniendo posiciones encontradas en distintos puntos, destacando siempre los temas de inmigración y narcotráfico. Un ejemplo de ello fue la actitud hostil en materia de narcotráfico que se hizo más evidente, al grado de considerarse el envío de tropas estadounidenses para que combatieran la producción de drogas en territorio mexicano.

En tales condiciones, en marzo de ese 1988, el Informe Anual Sobre la Estrategia para el Control Antinarcoáticos, documento en el cual se basa la decisión presidencial para certificar o desertificar a un país, señalaba que a pesar de no haberse logrado las reducciones máximas fijadas por Estados Unidos en la producción y tránsito de drogas, no existían elementos que vislumbraran una virtual desertificación, aunque se sugerían medidas para hacer más efectivo el combate al narcotráfico. El 1 de marzo de ese año, el presidente de Estados Unidos, otorgó su certificación a México, en el documento de certificación el Departamento de Estado destacaba la existencia de importantes consideraciones multilaterales y bilaterales con México y dejó entrever la existencia de riesgos que se correrían en caso de que fuese negada la certificación, dándole en esta ocasión la certificación a México por una aprobación en términos de interés nacional.

Como era de esperarse, en el Senado se presentó una resolución enfrascada en revocar dicha certificación. La discusión para su revocación se llevó a cabo el 12 de abril en la Cámara de Senadores, la votación final realizada el 14 de abril obtuvo como resultado 63 votos a favor de la desertificación por 27 en contra. Al saber el resultado, el presidente anunció que vetaría cualquier resolución desfavorable en contra de México, explicándose este hecho en la imposibilidad de una descertificación a nuestro país, dados los efectos negativos que traería consigo para su país una eventual desertificación, en los aspectos más básicos de su relación. Para el 27 de abril, se decidió aplazar indefinidamente las resoluciones del Senado, quedando de esta manera su resolución anulada.

A dos años de puesta en marcha la práctica de la política de certificación era claro y todo parecía indicar, que la citada certificación era aplicada respondiendo a intereses distintos al de la lucha antidrogas, situación que incluso fue percibida por los partidos políticos de cara a las próximas elecciones, que hicieron de la lucha antidrogas, su bandera política con el único fin de obtener votos, aumentando de esta manera la importancia del problema por el manejo político de que fue objeto,

dando como consecuencia que a finales de este año se introdujeran enmiendas a la Ley de Control Internacional de Narcóticos.

Para 1989 el clima conflictivo que había caracterizado las relaciones de ambos países en materia de narcotráfico comenzaba a cambiar. Esto se debió a un factor básico sucedido en ambos países: el cambio de gobierno. Desde los primeros meses de este año, se notaron cambios significativos, sobre todo de mayor tolerancia y apertura. En la forma de combatir el narcotráfico se presentaron algunas variaciones por lo que en la opinión pública comenzaron a notarse los esfuerzos mexicanos de erradicar los ilícitos relacionados con las drogas, con este cambio de actitud, se procuró dejar de lado las confrontaciones para que llegado el 28 de febrero el presidente Bush certificara a México por cooperación plena, pues de acuerdo al informe del Departamento de Estado se habían presentado avances respecto a la eficiencia de los programas de erradicación, en su opinión se incrementaron los decomisos y se había mantenido un buen nivel de cooperación con el vecino país.

En esta ocasión los esfuerzos del Senado por descertificar a México, fueron menos intensos que en los dos primeros años y la audiencia para su revisión ahora no contó con muchos seguidores, prueba de ello fue el resultado obtenido en la votación, 14 votos a favor de la certificación, 3 en contra y 3 abstenciones, siendo ratificado por el senado dicha resolución; por su parte el Secretario de Estado señaló que la decisión de certificar a México era la correcta, dado que su gobierno había dado muestras claras de cooperación efectiva en la lucha contra las drogas.

El año de 1990 se caracteriza porque surge el peculiar caso "Álvarez Machain". En breves palabras, en este año a instancias de la DEA fue secuestrado en territorio mexicano el médico Humberto Álvarez Machain de nacionalidad mexicana, acusado de haber participado en el asesinato de Enrique Camarena Salazar. El mencionado médico fue juzgado y sentenciado por una corte estadounidense hasta que el gobierno mexicano logró su extradición dos años después. A raíz de este

incidente, el gobierno de Salinas de Gortari anunció la decisión de revisar el Tratado de Extradición suscrito por ambos países y dispuso la suspensión de las actividades de los agentes de la DEA comisionados en México hasta determinar nuevos criterios de cooperación. Sin embargo, 24 horas después la Secretaría de Relaciones Exteriores decidió reanudarla. Como antecedente mencionaré que la presencia de la DEA en México es regulada por la Secretaría de Relaciones Exteriores en lo que concierne a su ingreso, permanencia y acreditación, así como en lo que referente a las limitaciones que deberá observar en el desempeño de sus funciones (como la prohibición de portar de armas) mediante un acuerdo suscrito por ambos países el 30 de julio de 1990, en el marco de cooperación entre ambos países. Este incidente sin embargo, no fue impedimento para que México una vez más fuera certificado plenamente, con la característica singular de que este fue el último año que la certificación se dio a través de presiones y recomendaciones por parte de Estados Unidos hacia nuestro país.

A partir del siguiente año, 1991, comenzó una nueva etapa en las relaciones entre ambos países, con el gran acercamiento entre George Bush y Carlos Salinas presidentes de Estados Unidos y México respectivamente, clima por demás propicio para dar inicio a las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Era evidente por lo tanto, que México consiguiera de nueva cuenta certificación plena, aunque sin dejar de observar los contratiempos habituales protagonizados en su mayoría por el Congreso estadounidense.

En 1992 se llevó a cabo la cumbre antidrogas. En el transcurso de la misma surgió un incidente, pues se distribuyó en la sala de prensa un documento del Departamento de Estado que señalaba el monto de la ayuda recibida por México: un total de 57 millones de dólares sólo durante 1991. Este documento había sido dado a conocer con la firme intención de contradecir y desacreditar el discurso nacionalista de México en esta cumbre. Sin embargo, se aclaró que la ayuda mencionada finalmente había sido cancelada abruptamente en ese mismo año, a

raíz de la decisión de México de suspender por 24 horas la estancia de los agentes de la DEA en México y como protesta por el fallo de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos que permitía los secuestros transfronterizos de la policía estadounidense en territorio mexicano, aclarando que, a partir del 1 de julio de 1992, México no recibe un solo dólar de los Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico. Fuera de este incidente, el proceso de certificación se llevo a cabo sin contratiempos.

El siguiente año fue particularmente especial, ya que fue el inicio de la administración de William Clinton, presidente demócrata que ganó las elecciones de noviembre de 1992. Comenzó con ello una nueva etapa en las relaciones con nuestro país, destacando algunos hechos como cuando en el inicio de su periodo presidencial declaró, que en el futuro no habría mas secuestros en México por parte de Estados Unidos, de igual manera fijo su posición frente a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio iniciadas en la administración anterior.

Momento trascendental en la vida política y económica de nuestro país fue el año de 1994. Fue un año electoral, en unos meses concluiría el mandato de Carlos Salinas de Gortari y para el 1 de enero entraría en vigor el Tratado de Libre Comercio firmado por México, Estados Unidos y Canadá, sin embargo ese mismo día, surge intempestivamente ante la opinión pública nacional e internacional el conflicto en Chiapas y el Ejercito Zapatista de Liberación Nacional. Posteriormente en marzo, muere asesinado el candidato presidencial priista Luis Donald Colosio, en septiembre un importante político igualmente es asesinado y en diciembre, una vez iniciado el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, estalla la crisis económica mas fuerte en la historia de México.

Con respecto a la relación con nuestro vecino país y al tema que nos ocupa, lo mas importante se dio en materia migratoria, al presentarse un plan drástico antimigratorio, mediante el cual se aumentaba a 6 mil el número de agentes de la

patrulla fronteriza, construyendo vallas y fosos para controlar el flujo migratorio. En otro sentido, culminan 19 meses de debates y negociaciones entre México y Estados Unidos, para lograr al fin modificar el Tratado de Extradición, logrando con esto allanar el vacío jurídico que permitió el secuestro de Alvarez Machain y cancelando al mismo tiempo toda posibilidad de que esto volviera a ocurrir en el futuro. El proceso de certificación no fue definitivamente un asunto relevante en este caótico año, México obtuvo certificación plena nuevamente, sin embargo en el siguiente año, si se presentarían cambios importantes.

En 1995 el Congreso estadounidense realizó un conjunto de adicciones a los elementos de calificación aplicables a partir de septiembre de este año para calificar plenamente, en donde se tomará en cuenta no sólo si cultiva o procesan droga sino qué medidas ha tomado cada país para prevenir y castigar la corrupción pública. También es de destacar que en este mismo año, se logró la captura de Héctor Luis Palma y de Juan garcía Abrego, este último incluido en la lista de los 10 más buscados por el FBI y posteriormente extraditado a los Estados Unidos.

A iniciativa de los Gobiernos de México y Estados Unidos se llevó a cabo la Reunión de Alto Nivel entre Funcionarios de México y los Estados Unidos de América sobre Cooperación en Materia de Combate al Narcotráfico y la Delincuencia Organizada. La creación de este mecanismo de consulta se acordó en el marco de un primer encuentro formal celebrado en febrero de 1995. Durante este año se llevaron a cabo: una reunión preparatoria; cuatro sesiones plenarias y otra reunión en el marco de la XII Binacional México-Estados Unidos.

El gobierno de México evaluó la posibilidad de formar parte de un centro multilateral para el combate a las drogas, que estaría integrado por Estados Unidos, Colombia y otros cinco países de América Latina, el mismo tendría su base de operaciones en la base militar aérea de Howard, en Panamá. Dicha propuesta fue planteada por el presidente panameño Ernesto Pérez Balladares durante la reunión del Grupo de Río en 1995

En el primer bimestre del año de 1996, México todavía no alcanza a salir de la profunda crisis económica en la cual se precipitó a partir de diciembre de 1994 y que hizo que 1995 se convirtiera en uno de los peores años en términos de deterioro productivo, pérdida de empleo y disminución de poder adquisitivo. Pese a que en años anteriores la certificación estadounidense provocó tensiones con el gobierno mexicano, nunca había tomado las características y los niveles que adquirió en 1996. Indudablemente algunas críticas serían ciertas, pero habrá que tomar en cuenta que este es un año de elecciones en Estados Unidos por lo cual se vive una campaña electoral con fuerte tendencia conservadora que obliga a los candidatos moderados a desplazar su discurso notablemente hacia la derecha, convirtiendo al narcotráfico en un tema recurrente de las campañas, muchas de ellas antimexicanas convirtiendo nuevamente al proceso de certificación en un arma política, como cada periodo electoral.

De inicio la Casa Blanca lanzó una ofensiva en esta lógica electoral, misma que se manifestó en público y en privado, al tiempo que trató de demostrar que hacia México no habría ni concesiones ni debilidad. La vertiente pública la empezó la procuradora Janet Reno el 13 de febrero cuando aseguró que a México le faltaban leyes adecuadas para combatir el narcotráfico. En esa ocasión un funcionario de la DEA agregó que el gobierno de México no colaboraba lo suficiente en el combate a la producción de drogas sintéticas derivadas de la efedrina, el director de la CIA, mencionó además el enorme poderío que está alcanzando el narcotráfico en México y cómo eso afecta los intereses estadounidenses.

Robert Gelbard, subsecretario de Estado para asuntos de narcóticos, promovió una certificación condicionada, mientras que en el Congreso, el líder de la mayoría en el senado estadounidense Robert Dole, pidió al presidente Clinton que declarara la falta de cooperación de México en la lucha contra el narcotráfico, también aparecieron dos proyectos de Ley y una resolución presentadas el 30 de enero por los senadores Alfonse D'Amato y Dianne Feinstein cuyo objetivo era condicionar la

extensión del paquete de apoyo económico a México a un refuerzo de su lucha antidrogas, al mismo tiempo, funcionarios federales empezaron a filtrar a algunos medios de comunicación, la información que condenaba al gobierno de México y subrayaba que en el equipo de Clinton se debatía intensamente la conveniencia de certificar o no a México. La estrategia funcionó porque el tema logro introducirse en la agenda pública de ambos países.

El gobierno mexicano reaccionó enumerando sus acciones contra el narcotráfico, y para contrarrestar los efectos que se pudieran ocasionar, en México se organizó un viaje a la capital estadounidense para presentar sus puntos de vista. La misión estuvo encabezada por el canciller, el subsecretario Juan Rebolledo y por el procurador Rafael Estrada Sámano, para enumerar las acciones espectaculares logradas, como fue la detención y extradición de Juan García Abrego. Otro de los puntos a favor, fue la colaboración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el Departamento del Tesoro por la investigación de operaciones de lavado de dinero en ambos países, trabajando la Procuraduría Fiscal de la SHCP con el gobierno estadounidense en el análisis de 30 casos que involucran a México con cárteles de la droga.

Las acciones enumeradas por el gobierno mexicano, de alguna manera lograron influir en la discusión estadounidense porque diferentes medios reconocieron la justeza de sus argumentos y reconocieron la necesidad de que Estados Unidos hiciera más para controlar la demanda de drogas en su sociedad, pero dadas las enormes asimetrías de ambos países, fue poco lo que México pudo hacer para contener el cúmulo de críticas que como cada año se presentaron. No obstante lo anterior, la certificación estaba decidida de antemano por lo que el presidente Clinton certifico plenamente al gobierno mexicano, destacando el compromiso asumido por el gobierno mexicano de combatir a los cárteles de la droga y la corrupción oficial, sin embargo consideró que la descomposición gubernamental en nuestro país es el mayor obstáculo para el éxito de los programas antidrogas.

Inmediatamente ocurrido lo anterior, el senador Alfonse D'Amato anunció que se reuniría con los senadores Jesse Helms, Presidente del Comité de Relaciones exteriores y Mitch McConnell Presidente del Comité Bancario; Dianne Feinstein hizo lo propio para introducir una resolución que descertificara a México. En la votación con un total de 27 a favor y 5 en contra, la Cámara de Representantes voto por la revocación de la certificación otorgada a México, hubo audiencias en donde salieron los males, reales o inventados que nos aquejan, pero indudablemente que el resultado era más que esperado, pero finalmente por motivos políticos no fue sometida a votación una vez vencido el plazo, todo esto como una prueba más de la inutilidad del proceso de certificación, particularmente para el caso mexicano. Paradójicamente, al mismo tiempo que todo esto pasaba, se comenzó a gestar una corriente de simpatía hacia México que hacia una clara, y necesaria, diferenciación entre sociedad y gobierno. Corriente necesaria que se presentaba como el comienzo de fin del proceso de certificación antidrogas, corriente que sin embargo todavía no tenía la fuerza suficiente para que en el siguiente año se dejaran de presentar las reiteradas críticas del Congreso estadounidense.

En este mismo año, presidentes de México y Estados Unidos establecen el Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el Control de Drogas (GCAN), con el propósito de fortalecer la cooperación bilateral en el combate al narcotráfico y reducir el consumo de drogas ilícitas. El GCAN encabezado por el Procurador General de la República de México y el Director de la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas de Estados Unidos de América, contó con la participación de los más altos funcionarios encargados en cada país de atender diversos aspectos del problema de las drogas, lo que aseguraba un esfuerzo integral debidamente coordinado entre todas las instancias participantes.

De igual manera, el GCAN realizó en México una reunión plenaria y otra en Washington en la cual se emitieron recomendaciones para la redacción de la Estrategia Bilateral de Cooperación México-Estados Unidos en materia de Control

de Drogas. En su primera reunión celebrada en marzo de 1996, el GCAN decidió elaborar un diagnóstico conjunto del problema de las drogas con el fin de identificar áreas de colaboración prioritarias. Para el desarrollo de este documento, el GCAN instaló un Grupo de Trabajo sobre Diagnóstico, que se reunió en distintas ocasiones durante 1996. La versión en español llevó por título México y Estados Unidos ante el Problema de las Drogas.

Lo sucedido al año siguiente es relevante, sobre todo porque confirmamos una vez más la ineficacia e inutilidad del proceso certificador, al presentarse una clara contradicción respecto a los resultados obtenidos en la lucha contra el narcotráfico y la decisión final del Poder Ejecutivo norteamericano.

El contexto se da en el comienzo del segundo mandato de William Clinton de igual manera inicia su gestión como Secretaria de Estado Madeleine Albright, aseverando de entrada que si México no cooperaba lo suficiente en el combate a las drogas, recomendaría la descertificación. En esta administración de origen demócrata, habrá que tomar en cuenta un factor de suma importancia, la composición del Congreso, que una vez pasadas las últimas elecciones se constituyó en mayoría republicana, lo cual dificultaría la toma de decisiones tomando en cuenta que los congresistas encuentran en el tema de las drogas un medio eficaz para captar electores, situación estrechamente ligada con los intereses de reelección de los mismos.

Así, en el primer bimestre de 1997, viajan a Washington Jorge Madrazo Cuellar, Procurador de la República, acompañado de Eduardo Ibarrola Subprocurador, del Director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, José Gutiérrez Rebollo y del Subsecretario de Relaciones Exteriores Juan Rebolledo con la finalidad de suavizar el proceso de certificación, por lo que hasta el martes 18 de febrero de ese año, la certificación hacia México se daba como un hecho. Sin embargo, en el transcurrir de los hechos de ese año, se pudieron identificar razones claras y objetivas por la cuáles pudo no haberse otorgado la certificación,

pues era una realidad que hasta esa fecha, México continuaba siendo un punto estratégico para el tránsito de cocaína procedente de Sudamérica, además de haberse convertido en uno de los principales distribuidores de metanfetaminas y uno de los principales centros de lavado de dinero, además de los claros síntomas de corrupción presentados en la administración del presidente Zedillo.

Pero a raíz de las revelaciones sobre los lazos que Gutiérrez Rebollo excomandante de la región militar en la sede de Guadalajara y excomisionado del Instituto Nacional del Combate a las Drogas, mantenía con Amado Carrillo Fuentes el panorama cambio radicalmente. El Zar Antidrogas, Barry McCaffrey se vio públicamente sorprendido, y se asumía de manera pública el riesgo que información de primer nivel hubiera sido filtrada. Por lo que el veredicto para México se vio revaluado, complicando la decisión final respecto a la certificación de este año, sobre todo porque su captura cuestionaba de igual manera los mismos servicios de inteligencia estadounidenses respecto a lo confiables que pudieran ser sus propios informes. A esta nueva circunstancia se sumó la prohibición de gobierno de México para que los oficiales de la DEA destacados en este país portaran armas lo cual podría convertirse en un factor más contra la certificación, el jefe de la DEA Thomas Constantine criticó a México diciendo que no existía ninguna institución mexicana dedicada a la aplicación de la Ley con la cual la DEA tenga absoluta confianza, lo que conlleva al fracaso de operativos por la infiltración de información sobre las acciones planeadas por su gobierno. Estas afirmaciones trajeron como consecuencia que se presentarán nuevas presiones a México, pidiendo un aumento en el número de efectivos en nuestro país, otorgamiento de inmunidad diplomática y además derecho a portar armas, respondiendo el gobierno mexicano que no se podía ceder ante nada que pudiera dañar la soberanía del país por lo que fue considerada una vez más, no la descertificación sino la certificación condicionada al interés nacional de Estados Unidos.

Para contrarrestar todos estos efectos negativos, el embajador de Estados Unidos en México, James Jones, envió a su país un informe donde detallaba el grado de

cooperación de nuestro país en el combate a las drogas durante 1996, el cual se calificó de positivo. Por lo que una vez más, y en contra de todos los pronósticos el viernes 28 México fue certificado plenamente, generándose en el Congreso una reacción inmediata, presentando como cada año, un proyecto de Ley para que México fuera descertificado, bajo la sospecha de corrupción en el gobierno mexicano, sospechas que como se vio anteriormente eran ciertas, aunado a la versión de que Humberto García Abrego se fugó de las instalaciones del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas horas antes de darse a conocer la certificación otorgada a México.

Una vez emitida la certificación, se generó un intenso debate al interior de ambos países a raíz de dicho proceso. Para el 13 de marzo de ese año, el Congreso había rechazado con 251 votos a favor y 175 en contra la certificación emitida por el ejecutivo el 28 de febrero. El líder de la minoría de la Cámara de Diputados Richard Gephardt y la senadora demócrata Dianne Feinstein, eran los principales opositores a otorgar la certificación, asegurando que sólo la aceptarían bajo la “dispensa de seguridad nacional”. Finalmente, después de un difícil proceso de negociación al interior de Estados Unidos, se decidió mantener la certificación a México.

No obstante ser un mal año en materia de narcotráfico para nuestro país, comienzan de manera abierta a surgir voces en el mismo Congreso cuestionando la utilidad del proceso de certificación. Tal es el caso del Newt Gingrich, presidente de la Cámara de Representantes y líder de la mayoría republicana que controla el Congreso, el cual admitió que la certificación es un instrumento burdo y hasta contraproducente, sugiriendo la idea de dotarse de un mecanismo más eficiente. Lee Hamilton, del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara baja, afirmó que como estaba concebida la Ley no contribuía significativamente a reducir el flujo de drogas, pronunciándose por revocar la Ley de Certificación, sin embargo no fue suficiente para que al igual que en años anteriores, dicho Comité acordara desaprobación de la decisión del presidente respecto a la certificación, con una votación

de 27 contra 5, pero era claro que el clima a favor de la desaparición de este proceso estaba progresando.

También sucedió en el marco de la XXXVI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos, en donde el Congreso norteamericano se comprometió a trabajar para que México no fuera sometido cada año al proceso de certificación, para lo cual aseguraron que no habría debate en el Congreso para descertificar a México en el siguiente año e incluso el Senador Jim Kolbe, copresidente de la delegación de Estados Unidos, comento en aquella ocasión que presentó una iniciativa formal para reformar el proceso, porque a decir de algunos parlamentarios estadounidenses, era evidente que el proceso de certificación no lograba impulsar una cooperación bilateral o multilateral con los programas antinarcóticos de Estados Unidos, dado que en un estudio realizado por la ONU, Estados Unidos seguía a la cabeza de consumidores de drogas en el mundo, presentándose nuevamente ante el Congreso una propuesta destinada a suspender dicho mecanismo, que establece que no se aplicara para los años 1998 y 1999, quedando pendiente su aplicación para el año 2000. Desafortunadamente, estos intentos no tuvieron éxito y la certificación fue aplicada nuevamente pero los esfuerzos por una real cooperación avanzaban y el trabajo en conjunto se contemplaba completamente distinto al de años anteriores, como podrá notarse mas adelante.

En el marco de trabajos bilaterales en esta materia, el GCAN instaló grupos de trabajo en las siguientes áreas: Control de Precursores Químicos; Control de Tráfico de Armas; Lavado de Dinero; Reducción de la Demanda; Diagnóstico y Grupo de Redacción. Estos grupos rinden informes de actividades al GCAN durante reuniones plenarias, de esta forma cada uno de los grupos ha presentado su informe de actividades.

Respecto a los Grupos de Expertos del GCAN, se realizaron dos reuniones del encargado del Control del Desvío de Precursores Químicos y Sustancias

Psicotrópicas, la primera se realizó en la ciudad de México el 3 de abril de 1997 y la segunda en Washington, D.C., el 26 de junio del mismo año. Del 14 al 17 de julio, se reunieron los Grupos de Expertos sobre Lavado de Dinero, Tráfico Ilícito de Armas, Reducción de la Demanda Ilícita de Drogas y sobre la Estrategia Binacional de Cooperación México-Estados Unidos en materia de Control de Drogas. El propósito de estas reuniones fue continuar con los esfuerzos de ambos países contra los fenómenos señalados, con base en un absoluto respeto a la soberanía y jurisdicción territorial tanto de México como de Estados Unidos.

En 1997, del 17 al 20 de marzo, se llevó a cabo en la Cancillería el Tercer Curso referente al Lavado de Dinero impartido por instructores norteamericanos del Buró Federal de Investigación (FBI por sus siglas en inglés) a funcionarios mexicanos encargados de la detección, investigación y combate a casos de lavado de dinero. El curso formó parte del programa de capacitación ofrecido por los Estados Unidos a nuestro país en el ámbito del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) y tuvo como tema principal la enseñanza de los diferentes métodos de detección de casos de lavado de dinero. En el marco de la visita del Presidente de Estados Unidos, William Clinton a México en mayo de 1997, los presidentes de México y Estados Unidos firmaron la Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas, documento que establece los principios bajo los cuales se fortalecerá la cooperación bilateral y las 16 áreas específicas de colaboración, además de establecer el compromiso de elaborar una estrategia binacional de cooperación. La elaboración de la Estrategia fue un compromiso asumido por los presidentes de ambos países, quienes instruyeron al GCAN para desarrollar este proyecto. En este documento se establecen los objetivos y acciones específicas en las 16 áreas de colaboración señaladas en la Declaración de Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas, publicada en febrero de 1998. La versión en español se denominó oficialmente, Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas México-Estados Unidos.

Por otra parte, en El Paso, Texas, en agosto de 1997, el Procurador General de la República y el Fiscal Especializado para la Atención de Delitos contra la Salud, se entrevistaron con el Director de la Oficina Nacional de Política de Control de Drogas de Estados Unidos, el General Barry McCaffrey, con el objetivo de sostener reuniones de trabajo para incrementar la coordinación entre ambos países. Por invitación del Gobierno de México, el General McCaffrey participó en reuniones especiales de los Mecanismos de Enlace para Asuntos Fronterizos (MEF), estos mecanismos fueron establecidos por ambos gobiernos para la atención inmediata de los problemas que se presentan en diversos puntos de la frontera común; éstos se componen de representantes de autoridades federales, estatales y locales de ambos países en la zona. En las reuniones de los MEF se examinaron los problemas relacionados con el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas en la región, y la necesidad de recurrir aún más a los MEF para hacer frente a los problemas, a través de la comunicación oportuna y el intercambio de información.

Cabe destacar la instalación del octavo mecanismo de enlace fronterizo en Ojinaga/Presidio, la cual tuvo lugar en el marco de la XIV Comisión Binacional México-Estados Unidos celebrada en mayo de 1997. Este acuerdo tuvo como objetivo contribuir a coordinar las actividades de los tres órdenes de gobierno de ambos países para solucionar la problemática específica de la zona fronteriza, incluyendo temas de control de drogas.

En el siguiente año Jesús Reyes Heróles, embajador mexicano en Estados Unidos, comentó que 1998 sería "radicalmente diferente" al año anterior, ya que el contexto en que se llevará a cabo este año el proceso de certificación era distinto, dado que en este año Estados Unidos ha aceptado en mayor medida su propia responsabilidad en el problema del narcotráfico, al reconocer la reducción de la demanda como eje clave de la lucha contra la droga, argumentando que en la estrategia de Estados Unidos, el primer punto sería el combate a la demanda, afirmación que representaba un cambio radical, por el reconocimiento que de esta problemática se asumía. De hecho, en el Congreso norteamericano los senadores

Paul Coverdell y Christopher Dodd se pronunciaron contra la certificación unilateral y propusieron un mecanismo alternativo de carácter multilateral en donde participen todos los países involucrados en el consumo, tráfico y producción de drogas, de hecho en la Cumbre de las Américas, se estudio la sustitución del proceso de certificación antidrogas por un mecanismo de calificación hemisférico, misma que sentaría las bases para la evaluación del esfuerzo antinarcóticos de cada país a partir de sus propias metas y plazos nacionales. Lo anterior como resultado del debate sobre la certificación que ahora tomaba en cuenta la efectividad de los esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos. Coincidiendo esta información, con el último sondeo sobre uso de drogas emitido el 11 de marzo de 1998 por la Casa Blanca, se encontró que la heroína y la cocaína crack eran ahora más disponibles que antes.

En el mismo sentido, se pronunció el Consejo de Relaciones Exteriores, manifestando que la política antidrogas de Estados Unidos y uno de sus principales instrumentos, la certificación, no han tenido resultados positivos; por el contrario, han contribuido a dificultar la cooperación internacional y a provocar la violación de los derechos humanos, e incluso el senador Robert Dole informó que en Estados Unidos se piensan aplicar nuevas formas de cooperación para combatir el tráfico de drogas entre ambos países. Ejemplo de lo anterior, fue lo dicho por los senadores Pete Domenici y Kay Bailey Hutchison quienes manifestaron que lucharán para asegurar que México no sea descertificado, indicando que presentarán una nueva propuesta buscando modificar el proceso.

Como respuesta a todos los esfuerzos anteriores, el viernes 27 de febrero Clinton certificó a México, con la diferencia de que en aquella ocasión en el Congreso, no se esperaba una oposición activa, dado el cambio de clima que vivido en este y el año anterior. Pero de cualquier manera, los legisladores Dianne Feinstein, Paul Coverdell, Benjamín Gilman y Richard Gephardt, se pronunciaron porque México sea calificado como “no cooperado plenamente”, evitando la aplicación de sanciones al otorgarle un pase de interés nacional vital, para permitir la

continuación de la cooperación bilateral. Se presentaron el 3 de marzo, dos versiones de anteproyectos de Ley para revocar la certificación concedida a México esta año. La primera propuesta fue impulsada por Jesse Helms, la segunda por Paul Coverdell, sin embargo con un apretada votación de 54 a 45 el 26 de marzo, el senado rechazó una resolución para retirar la certificación a México, poniendo con esto fin al proceso de 1998, y confirmando una vez más lo inútil que representa su aplicación.

Es de resaltar que México logró la certificación gracias a los progresos significativos en su lucha contra los narcóticos. Basándose en los compromisos presidenciales de mayo de 1997, Estados Unidos y México organizaron una Estrategia Binacional contra las Drogas -- publicada en febrero de 1998 -- que identificó 16 áreas de cooperación para reducir el consumo producción y tráfico de drogas ilícitas. Posteriormente, los dos países elaboraron las Medidas de Efectividad de Desempeño de la Estrategia a fin de guiar su aplicación y proveer los medios de supervisar el progreso. Las Medidas fueron aprobadas formalmente durante la visita del presidente Clinton a México en febrero de 1999. El Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas de Estados Unidos y México y la Plenaria de Altos Funcionarios de Aplicación de la Ley siguieron siendo el foro principal para coordinar la cooperación bilateral contra los narcóticos.

Pero pese a lo avanzado de los acuerdos logrados, en 1998 el gobierno de México también tomó medidas para poner en práctica importantes reformas legislativas que aumentarían los esfuerzos contra el narcotráfico y el crimen organizado. El gobierno de México tomó en 1998 diversas medidas importantes para abordar estos problemas. Por ejemplo, por primera vez la Oficina del Procurador General de la República (PGR) puso en práctica un proceso intensivo de selección de reclutas en las agencias de aplicación de la ley así como para todo el personal designado para ocupar puestos delicados. Este grado de selección finalmente se aplicaría a todo el personal de la PGR. Estas reformas, junto con las actividades de

entrenamiento bilaterales, ayudaría a crear confianza entre las autoridades de ambos gobiernos, lo que conduciría a una mejor cooperación bilateral.

Se presento una legislación que regulara la propiedad decomisada a fin de permitir el decomiso de bienes y la coparticipación, la modernización del código de procedimientos penales de México para facilitar el enjuiciamiento de los traficantes de drogas, y la reducción de la capacidad de los empleados despedidos por corrupción para que no pudieran ser restablecidos mediante apelación. En un esfuerzo para mejorar el profesionalismo y aumentar las capacidades, los funcionarios mexicanos participaron en 1998 en varios programas de entrenamiento bilaterales creados para mejorar la tramitación de pruebas, vigilancia electrónica, decomiso de bienes, detección de drogas e investigación de fraude.

Sin embargo los obstáculos más grandes para la cooperación bilateral contra los narcóticos y la efectividad de las agencias mexicanas en el combate contra los principales carteles de las drogas seguían siendo las debilidades institucionales, tales como la falta de recursos, entrenamiento adecuado y sobre todo la extensa red de corrupción relacionada con los narcóticos.

En este año se logró el arresto de numerosos traficantes de drogas como Jesús y Luis Amezcua (grandes traficantes de metanfetaminas cuya extradición solicita Estados Unidos), 20 miembros de la organización de Amado Carrillo Fuentes (el cartel de Juárez), el ex comandante militar de Baja California, y dos jefes de la Policía Federal Judicial. Entre las condenas y sentencias principales de 1998 están las del ex zar de las drogas, el general del ejército Gutiérrez Rebollo (sentenciado a casi 14 años por delitos que incluyen tenencia y transporte ilegales de armas de fuego y abuso de autoridad), y Ernesto "Don Neto" Fonseca Carrillo (sentenciado a 11 años de prisión por acusaciones de delitos de drogas, además de la condena que ya cumple por el asesinato de un agente de la DEA en 1985). Más de 10.000

ciudadanos mexicanos y 255 extranjeros fueron arrestados por acusaciones relacionadas con las drogas.

Sobre la base de la legislación y regulaciones aprobadas en 1996 y 1997, se lograron progresos significativos a fin de detectar y enjuiciar casos de lavado de dinero. La Unidad de Investigación Financiera de México continuó colaborando estrechamente con sus contrapartes del gobierno de Estados Unidos en investigaciones de lavado de dinero, también proveyó indicios, seguimiento y acceso a testigos aumentándose los decomisos de bienes de narcotraficantes, incluyendo un decomiso de 250 millones de dólares relacionado con Ramón Alcides Magaña en Cancún. El primer enjuiciamiento de México por lavado de dinero demostró un progreso alentador.

En los primeros meses de 1998 se presentó en la Ciudad de México, la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas, como complemento a las estrategias nacionales antidrogas de cada país. Está basada en los principios que rigen la cooperación bilateral en este campo: estricto respeto a la soberanía y jurisdicción territorial de cada país, responsabilidad compartida, enfoque integral para combatir el programa, reciprocidad, equilibrio en las acciones y aplicación efectiva de las leyes de cada país. La Estrategia contiene 16 puntos de acción concretos relativos al combate de la producción, tráfico y consumo de drogas, así como sus delitos conexos.

Del 18 al 20 de marzo tuvo lugar en El Paso, Texas, la Conferencia Binacional México-Estados Unidos sobre Reducción de la Demanda, constituyendo un avance de gran importancia en la construcción de un nuevo enfoque para tratar el tema, privilegiando la cooperación y las medidas concertadas, así como para la instrumentación de la Estrategia Bilateral de Cooperación Contra las Drogas. Esta fue la primera vez que expertos de los dos países en epidemiología, la prevención, el tratamiento y la investigación relacionados con el abuso de sustancias, se reunieron para intercambiar experiencias y proponer de manera conjunta nuevas

medidas para reducir el consumo de drogas lícitas e ilícitas en ambos países. Los especialistas trabajaron en ocho grupos para abordar la problemática desde varias perspectivas. Del 6 al 7 de abril en la Ciudad de México se realizó la V Reunión Plenaria del Grupo de Contacto de Alto Nivel, en la que ambos gobiernos revisaron los avances registrados en la cooperación bilateral y multilateral en materia de combate a la producción, el tráfico y el abuso de drogas.

Durante junio se celebraría una Sesión Especial sobre Drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas en materia de trabajos conjuntos entre ambos países. En esa ocasión el presidente Zedillo haría público su compromiso de combatir el narcotráfico y fortalecer las instituciones mexicanas de aplicación de la ley reafirmando este compromiso ante los funcionarios de Estados Unidos. Mientras, en Washington D.C., se realizaba la reunión del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Legales y Cooperación Antinarcóticos de la XV Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, subrayando la importancia de los trabajos del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), en la elaboración del Estudio-Diagnóstico Conjunto México y Estados Unidos Frente al Problema de las Drogas y de la adopción de la Estrategia Bilateral de Cooperación Contra las Drogas.

También, en este mismo año, la administración del presidente Bill Clinton solicitó al gobierno mexicano el placet (beneplácito) para que Jeffrey Davidow fuera nombrado embajador de Estados Unidos en nuestro país, así mismo, el gobierno de México aceptó la participación de 150 miembros de élite del Ejército Mexicano entrenados por el pentágono, en tareas de inteligencia antinarcóticos, los cuáles trabajarán en coordinación con 22 nuevos agentes de la DEA asignados a 3 oficinas desplegadas en puntos estratégicos de la zona fronteriza.

Sin embargo, previo a la realización de estas sesiones, se presentó uno de los casos más polémicos protagonizado por ambos países relacionado al lavado de dinero. Fue el caso que se denominó "Operación Casablanca". En donde el secretario del Tesoro, Robert Rubin, y la procuradora general Janet Reno,

anunciaron el arresto de 22 funcionarios de 12 bancos mexicanos, además de acusaciones formales en contra de Bancomer, Banca Serfín y Banca Confía. Además como resultado de esta operación, fueron confiscadas cuentas por 35 millones de dólares y se expidieron órdenes para el congelamiento de mas de 120 millones de dólares en Estados Unidos.

Con esta operación, en Estados Unidos se reduciría enormemente el margen de maniobra de México en el contexto internacional de cara a la lucha contra el narcotráfico, logrando de alguna manera, deslegitimar a nuestro país frente a la próxima reunión en la ONU, mostrando una vez mas que “Estados Unidos acepta estrategias globales siempre y cuando las dirija de forma directa y sin las responsabilidades de compartir información ni créditos”⁶². Los resultados de la operación Casablanca fueron devastadores, no tanto en el sentido de las revelaciones que esta misma generó, sino en la posición que México quedó frente al apoyo brindado por Estados Unidos en este rubro, aunado al inevitable cuestionamiento de parte de no sólo el Congreso estadounidense –enemigo natural- sino del mismo Poder Ejecutivo frente al próximo proceso de certificación, que ya de entrada se vislumbraba bastante complicado, con el involucramiento de políticos de alto nivel.

Los Grupos de Expertos sobre Reducción de la Demanda, Control de Precursores Químicos, Lavado de Dinero, Tráfico Ilícito de Armas y Procuración de Justicia, se reunieron en dos ocasiones durante 1998 para desahogar sus programas de intercambio de información, capacitación y cooperación técnica. Para la elaboración de las Mediciones de Efectividad, el GCAN designó a un Grupo Técnico en el que participan expertos de las distintas dependencias responsables de la ejecución de las acciones contenidas en la Estrategia en ambos países.

El 26 de octubre visitó la Ciudad de México el General Barry McCaffrey, Director de la Oficina para la Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP). El objetivo de

⁶² Fernández Menéndez, Jorge. “Narcotráfico y poder”, Rayuela Editores, México 1999 Pág. 174

esta visita fue sostener entrevistas con los funcionarios responsables de la política antidrogas de México para analizar el estado de la cooperación bilateral. El General McCaffrey reiteró que el objetivo principal de Estados Unidos es reducir la demanda y el consumo ilícito de drogas. Durante su encuentro con el Presidente Zedillo, ambos señalaron la importancia de mejorar la cooperación y hacer más efectivos los esfuerzos antidrogas realizados por cada país en su propio territorio.

En esa misma ocasión, el General McCaffrey admitió que aunque en nuestras relaciones bilaterales prevalecen relaciones preponderantemente económicas, el tema de narcotráfico persiste, sumado a este la inmigración ilegal, representando estas últimas, la parte oscura de nuestra relación, problema que año con año se agrava. El mismo general señaló que lo que habrá que enfrentar de este conflicto, “es el abuso de la droga, la violencia y la corrupción que la acompañan y que en gran parte es el resultado de los 49 mil millones de dólares que gastan los ciudadanos estadounidenses en la droga ilegal cada año”⁶³. De igual manera, el general además de reconocer que el principal problema es el consumo y la derrama de dinero, suma a los efectos de narcotráfico, el tráfico de armas y la violencia que padecen los países productores.

Para finalizar el año, del 14 al 16 de diciembre se llevó a cabo en Washington, D.C. la VI Reunión Plenaria del GCAN, con la participación por parte de México de la Canciller Rosario Green y el Procurador Jorge Madrazo y por parte de los Estados Unidos por el General Barry McCaffrey, la Procuradora Janet Reno y el Secretario del Tesoro Robert Rubin. El pleno del GCAN acogió la reunión como una valiosa oportunidad para discusiones abiertas entre funcionarios del más alto nivel de ambos gobiernos, reuniendo a las agencias de procuración de justicia encargadas de nuestro compromiso común para la procuración de justicia y reducir la demanda ilícita de drogas.

⁶³ Fernández Menéndez, Jorge. “Narcotráfico y poder”, Rayuela Editores, México 1999 Pág. 182

Para febrero de 1999 el gobierno de México anunció una importante iniciativa de seguridad pública que intensificaría notablemente los esfuerzos nacionales contra las drogas. Y pese a la austera situación presupuestaria, el presidente Zedillo ordeno que el gobierno de México invirtiera hasta 500 millones de dólares, en los próximos tres años, en mejorar la capacidad del país de interceptar envíos de drogas, combatir a las principales organizaciones de narcotraficantes y las influencias corruptoras de estas organizaciones en los sectores público y privado.

Por otra parte, los senadores María de los Ángeles Moreno, Martha Lara y Fernando Solana, Ana Rosa Payán, Benito Rossel, Jorge Calderón y Cristóbal Arias, sostuvieron una reunión de trabajo con 17 congresistas estadounidenses, en el contexto de la visita de trabajo del presidente Clinton en Mérida. A la misma acudieron también los titulares de la Procuraduría General de la República, Jorge Madrazo Cuéllar; de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa; de Comercio, Herminio Blanco, y los miembros de la comitiva presidencial de Washington, el *zar* antidrogas Barry McCaffrey, la procuradora Janet Reno así como el secretario de Energía, Bill Richardson además de los embajadores Jesús Reyes Heróles y Jeffrey Davidow, de México y Estados Unidos respectivamente.

Los presentes ocuparon 95 por ciento del tiempo de la reunión en el tema de la certificación y la cooperación antinarcóticos. En forma "respetuosa", todos entraron en el estira y afloja del proceso unilateral y las consecuencias que tiene en los esfuerzos bilaterales México-Estados Unidos. Pero no obstante la importancia de la reunión, nadie salió satisfecho ni contento de la reunión. Los legisladores mexicanos con su postura de rechazo y los estadounidenses con la convicción de seguir adelante con la posibilidad de vetar la decisión de Clinton; a pesar de ellos, el embajador de Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow, afirmó que el gobierno mexicano "merece la *certificación* total", pues ha ejercido con efectividad su lucha contra el narcotráfico. Pero este no era el objetivo de la reunión sino, la cancelación del procedimiento sin lograr este objetivo mismo que no pudo lograrse en ese momento.

Fracasados los intentos por cancelar la certificación, el presidente Bill Clinton certificó a México por cooperación plena en los esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos, lo mismo que a otros 21 países, entre ellos Bolivia, Colombia y Perú. La decisión de certificar plenamente al país fue criticada de inmediato por los senadores republicanos Charles Grassley y Paul Coverdell y sus colegas demócratas Dianne Feinstein y Robert Torricelli, quienes declararon que se tiene que lograr más.

Como en cada año, estos senadores, consideraron un intento para revertir la decisión del presidente, agregaron que la Casa Blanca debería evaluar la cooperación de México en los rubros específicos de extradición, lavado de dinero, detención de capos y la capacidad del trabajo conjunto con agencias de seguridad pública de este país. Por otro lado, el líder de la minoría demócrata de la Cámara de Representantes, Richard Gephardt, también se pronunció en contra la decisión del presidente. Sin embargo una vez más, sus los esfuerzos por revocar la certificación a México no prosperaron.

Esta actitud, fue similar a la que se presentó el año siguiente en el mes de febrero, cuando el embajador de Estados Unidos en México Jeffrey Davidow afirmó que así como la sede del cuartel general de la mafia estaba en Sicilia, ya el cuartel general de los narcotraficantes estaba en otros países en México. También reconoció que en su país hay gente involucrada en el narcotráfico, pero "un gran número de los peces gordos norteamericanos ya están encarcelados", puntualizó que el hecho fundamental es que hay que reconocer que los dueños y gerentes del narcotráfico son mexicanos, colombianos, dominicanos y rusos. Pero no así en el caso de ciudadanos norteamericanos, pues dijo que es muy difícil que haya sedes de narcotraficantes en Estados Unidos, porque se han mejorado los esfuerzos así como el equipamiento y las herramientas que han permitido destruir a la mayor parte de los cárteles.

Información esta última incompleta, pues de acuerdo con el "Diagnóstico Conjunto sobre el Problema de las Drogas", aprobado por los gobiernos de México y Estados Unidos, se detectó que en Estados Unidos operan al menos 10 bandas de narcos con alrededor de 100 mil integrantes, mismas que dominaban las ventas de cocaína, crack, heroína, pcp y marihuana en las principales ciudades de aquella nación entre ellas Chicago, en los estados ubicados a lo largo del río Misissipi, desde Wisconsin hasta el Golfo de México, y en otras entidades de las costas oriental y occidental, como Nueva York y California.

A estas pandillas urbanas, afiliadas a los sindicatos tradicionales del crimen organizado y a otros grupos delictivos, se les considera las principales responsables de la violencia relacionada con las drogas, que es usada para establecer y mantener monopolios de distribución de enervantes en donde la competencia es intensa y las ganancias son elevadas.

De acuerdo con el documento, hay varios factores que contribuyen al éxito de las organizaciones transnacionales del narcotráfico, así como al de los grupos estadounidenses de distribución de drogas. Entre ellos se encuentran: la gran demanda de enervantes, altas ganancias, cohesión e impenetrabilidad de los grupos de traficantes, corrupción, violencia e intimidación, flexibilidad operativa de los cárteles y acceso a equipos de alta tecnología.

Al igual que en México un elemento fundamental de la estrategia de los narcotraficantes es la corrupción de funcionarios de gobierno. Si aquella no se reconoce y no se combate puede llegar a ser sistémica y poner en peligro los cimientos de las naciones, advierte el texto. Habrá que reconocer que en Estados Unidos la corrupción relacionada con las drogas no es un problema sistémico, pero de vez en cuando se identifican funcionarios corruptos en todos los niveles.

En lo que respecta a la certificación de ese año, en México es un año electoral y todo indicaba que finalmente la certificación no llegaría a ser asunto crítico. En

contraste con años pasados, no se esperaban intentos serios por parte del Congreso para revertir la decisión, y pocos esperan que las críticas en contra de México llegaran a los niveles de años anteriores, pues todos estaban centrados en la asistencia a Colombia, y nadie se ocupaba de México. Este desinterés también fue nutrido por el hecho de que varios de los críticos de México más vociferantes en el Capitolio tenían otras razones para no molestarse con el asunto.

En este año, los legisladores que siempre promovían la descertificación de México reconocieron que no contaban con suficiente apoyo para armar una pugna mayor sobre el tema. A decir de algunas personas, la impresión en el Senado es que el proceso de certificación no funcionaba, pues no hay espacio para una evaluación graduada, que no se podían reconocer los esfuerzos de buena fe, y que al mismo tiempo reconociera la realidad. Además de que existía la impresión de que si se hacía cierta evaluación, desbarataba la buena fe y la cooperación.

No obstante varios legisladores, organizaciones de derechos humanos y de promoción de la democracia expresaron críticas severas sobre el desempeño antinarcoóticos de México y programaron varios foros en Washington para llamar la atención del Congreso sobre la situación interna de México. Pero finalmente el 1 de marzo el presidente Bill Clinton certificó que México estaba "cooperando plenamente" con la lucha antinarcoóticos estadounidense, por lo que no estaba sujeto a ninguna suspensión la asistencia de Estados Unidos.

Sin embargo, los logros de México continuaron minados por debilidades institucionales crónicas, particularmente la corrupción relacionada con la droga y los obstáculos judiciales para la rápida extradición de fugitivos. El Departamento de Estado acompañó el anuncio de las decisiones sobre la certificación de México y otros países con un informe que incluye 12 recomendaciones que México debería adoptar para mejorar la cooperación.

Pero la evaluación anual, que acompaña la decisión de la certificación, también señala que perduran anomalías serias. Se dijo que México "permaneció como la ruta principal de tránsito a Estados Unidos de hasta 60 por ciento de la cocaína que se produce en Sudamérica y es vendida en Estados Unidos". Señalaba el informe, que "problemas crónicos de corrupción, instituciones policíacas y de justicia criminal débiles, límites presupuestarios y pobreza severa en áreas rurales donde se cultivan drogas, dificultan la habilidad del Estado mexicano para combatir de forma efectiva el narcotráfico", concluye el documento el Departamento de Estado. A lo que también hay que agregar que los narcotraficantes mexicanos se han convertido en los principales distribuidores de metanfetaminas en Estados Unidos.

Se sugirió entonces que debería reactivarse el programa que autoriza a los agentes antinarcóticos mexicanos y estadounidenses a realizar exámenes de polígrafo de forma constante a todas las unidades antidrogas de la Procuraduría General de la República. También recomendó que México garantizara este año que las unidades especiales antinarcóticos de esta institución contarán con pleno financiamiento, equipo y personal, algo que no se ha logrado en los dos años de operación. Además, Estados Unidos renovó su solicitud para que las autoridades mexicanas permitan que los agentes estadounidenses portaran armas al trabajar en México, así como también se emitiera una nueva legislación u otras formas legales para expedir el proceso de extradición.

El objetivo deseado, expresaron funcionarios estadounidenses, no era solamente fortalecer la cooperación sino construir una capacidad institucional en México que ayudaría a arrestar, fiscalizar y encarcelar a los principales capos así como dismantelar sus cárteles. "Aunque el gobierno de México ha intensificado sus acciones de seguridad pública contra el narcotráfico, aún no ha fracturado las actividades de los principales cárteles", concluyó el informe.

CONCLUSIONES

La relación México-Estados Unidos, es, ha sido y será durante mucho tiempo una relación conflictiva y claramente desigual, en donde Estados Unidos siempre tratará de imponer sus criterios e intereses, de manera abierta o velada, directa o indirectamente. México, debería de una buena vez aprender a lidiar con esta situación y sacar provecho de la circunstancia. Aún con todos los inconvenientes que para nosotros representa ser vecinos de la primera potencia mundial, esta geografía ofrece grandes ventajas principalmente en el aspecto económico; fuertes intereses de Estados Unidos establecidos en México no han podido ser aprovechados en todo su potencial, nuestra política internacional tiene que potenciar nuestro valor y asumirse decididamente como un actor internacional de mayor peso específico.

Una de las principales revelaciones que nos brinda este trabajo, es sin duda, el reconocimiento de Estados Unidos del incremento en la importancia que México tiene para su propia política interna, aspecto sin duda importante; pero por otra parte nos revela la incapacidad de nuestro país para combatir el narcotráfico, producto de la descomposición gubernamental como mayor obstáculo para el éxito de los programas antidrogas. La correlación de fuerzas nos permite ver que, aunque México posee enormes desventajas frente a nuestro vecino, mismas que podrían traducirse como vulnerabilidades, en realidad no lo serían tanto si México fuera más sensible ante sus propios errores. Si México en lo interno, hiciera su trabajo adecuadamente, Estados Unidos no encontraría pretexto para intervenir nuestra política interna, las más de las veces en defensa de sus propios intereses.

Una pregunta adecuada sería ¿porque, México no ha sabido sacar provecho de su situación geográfica?, la teoría de la interdependencia nos dice que puede ser más poderoso el país que es menos vulnerable, y este no tiene necesariamente que ser el más grande ni el más fuerte, sino, considero, el mas inteligente al momento de aplicar políticas que consideren los factores antes mencionados, implementando

estrategias para minimizar los costos que se pudieran enfrentar por efectos de políticas foráneas. Pero esa política al menos hasta ahora, no la hemos visto.

Los intereses estadounidenses en México son tantos, que desaprovechamos esta enorme ventaja de cierta vulnerabilidad norteamericana frente a la mexicana. Una prueba de esto, lo tenemos en el mismo proceso de certificación. Ante la inminencia de problemas serios dentro de México respecto al narcotráfico y ante la evidencia clara de corrupción y nula colaboración, extrañamente, Estados Unidos nunca desertifico a México. Nunca. ¿Por qué?, por ese temor a afectar sus propios intereses establecidos en México y porque una medida de esa naturaleza ocasionaría en los propios Estados Unidos un efecto “boomerang”.

Otra ventaja es que Estados Unidos nunca utilizará la fuerza militar en nuestra contra es mínima, porque siempre considerará este efecto, por lo tanto, México tiene que ser mas audaz al implementar su política exterior con relación a nuestro vecino del norte, y sacar aún mas ventajas de esta situación. Sancionar a México representa sancionar a un socio, lo que no tiene sentido, por lo cual la aplicación del proceso de certificación a México fue ilógico ya que de una u otra manera México siempre seria certificado, aunque existieran razones de peso para no hacerlo. Lo mejor de este sentido es cooperar, pero hacerlo de una forma inteligente, en donde nosotros también, saquemos el mejor provecho de la situación acordada.

Por otra parte, es bueno hacer notar que interdependencia conlleva a la corresponsabilidad, con sus ventajas y desventajas que esto implique para ambos países. El narcotráfico es quiérase o no un problema grave, que debe combatirse en estrecha comunión de intereses. La relación interdependiente dice que lo que le afecta a un país, necesariamente afecta al otro con quien se mantiene esa relación, tiene que existir por tanto, la necesidad la aceptación de las partes involucradas de la existencia de un conflicto en común y que por ende se forma parte del mismo problema. Si, es cierto que no es a través de medidas unilaterales

que este cáncer social lograra combatirse, Estados Unidos ha dado un paso importante al reconocer que es parte del problema, pero ¿Qué ha hecho México en lo interno para lograr un combate real y coordinado?, ¿Qué modificaciones trascendentales se han hecho respecto a su sistema judicial para que el combate a las drogas se traduzca en una disminución real, respecto al tráfico y al consumo?.

En contraste, las respuestas de las autoridades mexicanas antes que nada y como era de esperarse, fueron sobre todo cuestionar en forma severa este mecanismo unilateral de evaluación de acciones contra el tráfico ilegal de estupefacientes considerándolo contrario al derecho internacional y al espíritu de la Convención de Viena de 1988 sobre Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Psicotrópicas, por tratarse esta de una legislación de carácter interno tendiente a minar la confianza y las bases de la cooperación bilateral en el combate al narcotráfico. Por lo anterior, México rechazó en todo momento el proceso por ser un acto unilateral y contrario al espíritu de cooperación internacional. Nuestro país abogó por combatir todas las manifestaciones del tráfico de manera permanente, con respeto a la soberanía de cada país y de conformidad con los compromisos internacionales, orientado siempre a mejorar la cooperación global, regional y bilateral. Si, es cierto que la asimetría de poder entre los países involucrados nos situaba en un ámbito de cooperación precaria, que los costos y los beneficios de la cooperación son distintos y que la cuestión deriva directamente en una situación de interdependencia en la cual los participantes se ven afectados cada vez más por las acciones de los otros, con el gran inconveniente que ninguno de ellos se ve beneficiado, y particularmente el más débil asume la mayor parte de los costos, pero el problema del narcotráfico sigue creciendo preocupantemente y ninguna de las declaraciones dadas por el gobierno mexicano, daban respuesta a las preguntas hechas en el párrafo anterior, es obvio entonces que al igual que el caso norteamericano en México tampoco se practica la autocrítica.

Es claro y nadie niega que dicho proceso se convirtió mas en un problema político que en una medida eficaz de cooperación, que además, año con año y en cada proceso electoral estadounidense, sirvió a otros intereses, dígame en pocas palabras, de carácter electoral. En efecto, no es extraño encontrar que la mayor oposición hacia las certificaciones concedidas a México, se encontraran no el Poder Ejecutivo sino en el Congreso de los Estados Unidos.

Es necesario entonces, estrechar las relaciones de interdependencia en este sentido, ya que lo que existió durante el proceso de certificación fueron únicamente medidas unilaterales e imposiciones por parte de Estados Unidos, aunadas a las recriminaciones mexicanas que en nada contribuían a la disputa. El proceso de certificación limito de manera significativa los márgenes de negociación entre México y los Estados Unidos, por lo que en el futuro de esta relación bilateral, el proceso de certificación tenía necesariamente que desaparecer. Pues su efectividad no estimulo la colaboración bilateral, por el contrario, dicho proceso lesiono la de por si difícil relación entre ambos países, y contribuyó en muy poco para mejorar la relación bilateral, por lo que no sólo en México se cuestionó su validez, sino también en el propio Estados Unidos.

Un elemento indispensable radica en la manera en que se aborda el problema; el narcotráfico implica distintos fenómenos, es decir, a cada país le afecta de manera distinta cada tipo de problema relacionado con el narcotráfico factores que habrá de tomar en cuenta cuando se cual intentan establecer mecanismos de cooperación. Generalmente, un país se puede ubicar en alguna posición de la producción, del tráfico, el consumo o el lavado de dinero. Si entendemos la cooperación como un proceso por el cual los gobiernos coordinan y ajustan sus políticas a las preferencias de otros para lograr sus propios objetivos, entendemos que en este caso la dificultad radica en la diferencia de intereses y metas. Por ejemplo para Estados Unidos su principal preocupación radica en el consumo de drogas, mientras que para México además del gran poder corrosivo que el narcotráfico ejerce sobre sus Instituciones y el Estado de derecho también lidiamos

con el incremento en el consumo; el proceso de certificación no ayudo a ninguno de estos casos.

El proceso de certificación, no cumplió con los objetivos deseados. Un ejemplo mas lo encontramos en que la guerra contra las drogas del tipo que se esta llevando a cabo actualmente, provoca que se rompan las cabezas de los cárteles, sin que esto se vea reflejado en la demanda en la droga ni en su tráfico. Los líderes capturados son inmediatamente reemplazados, las redes de corrupción permanecen intactas y los métodos de lavado de dinero permanecen incólumes.

Otro aspecto que se deja de lado, es el lavado de dinero. No es poca cosa saber que el tráfico de estupefacientes, representa casi el 50% de la actividad económica de las organizaciones criminales de Estados Unidos, en donde según datos del Informe del Comité Nacional de Inteligencia de los Consumidores de Narcóticos, en Estados Unidos se quedan 90 centavos de cada dólar gastado en drogas.

No hay que olvidar que “el incremento del consumo va de la mano con el aumento de la violencia derivada del narcotráfico”⁶⁴ esto nos muestra lo poco que se ha avanzado en materia de combate al narcotráfico y por ende la inutilidad del proceso de certificación, la anterior afirmación no es una información nueva ni reciente, diversas voces hacen hincapié en lo mismo desde hace por lo menos 10 años. Esto dará como resultado que ambos países dentro de poco, estarán librando una guerra contra el tráfico ilegal de drogas, que de seguir por los métodos hasta ahora utilizados, será una guerra perdida.

Estados Unidos tendrá entonces que estrechar sus vínculos, pero además, aceptar que no sólo se forma parte del problema sino que es el quien representa el mayor problema, al tener ellos a la población consumidora mas numerosa del mundo; además tendrá que reconocer que dentro de su propio territorio operan cárteles de

⁶⁴ Fernández Menéndez, Jorge. “Narcotráfico y poder”, Rayuela Editores, México 1999 Pág. 56

la droga al igual que en México y quizá mas poderosos que los latinoamericanos y por nuestra parte, ser autocríticos, aceptar que se ha fallado y corregir de forma severa las acciones.

El avance democrático y el triunfo de la oposición en el año 2000, vislumbró al menos en el corto plazo, una nueva etapa de entendimiento entre ambos países. Era un momento adecuado para poner fin a esta etapa e iniciar un combate real. Y gracias también a la presión nacional que se logro que este proceso fuera suspendido. El cambio democrático fue fundamental así como la entrega de resultados, la aceptación de Estados Unidos de este problema en su territorio, el dialogo, la negociación, el uso de recursos políticos. Pero el tema del narcotráfico nunca debe tomarse como un asunto menor ni relajarse en su control. Pues a pesar de que el proceso de certificación haya concluido, ahora nos damos cuenta que el consumo de drogas no sólo no ha disminuido sino que crece acelerada y alarmantemente y ahora, vivimos sus nefastas consecuencias, justo cuando muchos analistas consideran que esta guerra se ha perdido. Al menos hasta este momento, eso es lo que ha sucedido. Espero que en los futuros gobiernos exista la voluntad política y el valor necesarios para enfrentar en todos sus frentes las nefastas consecuencias que el consumo de drogas y su tráfico ilegal provocan en nuestra sociedad, espero que por el bien nuestro, de nuestros hijos y de futuras generaciones se decida de una vez a terminar de tajo con esta problemática que cada día, mina mas y mas nuestra estabilidad como país tanto a nivel gobierno como a nivel comunitario.

BIBLIOGRAFIA

Robert O. Keohane. J. Joseph S. Nye. "Podere interdependencia. La Política mundial en transición". Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1981.

Blanca Torres, “¿Es la interdependencia enfoque útil para analizar las relaciones entre México y Estados Unidos?”. En: Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México - Estados Unidos?. México, El Colegio de México.

Robert O. Keohane, El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas. En: Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?. Blanca Torres (coordinador), México, El Colegio de México.

Luis González (Coordinador). “Reconstruir la soberanía: México en la globalización”. México, La Jornada Ediciones, 1998.

Herman Heller, “La Soberanía: Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional”. Fondo de cultura económica 1995. 224 páginas.

Gil Villegas, Francisco. “Soberanía e Interdependencia en la relación bilateral México Estados Unidos: 1991-1992”. Pag. 288. En: Vega Canovas, Gustavo. (Compilador). México Estados Unidos Canadá 1991-1992. México. El Colegio de México, 1993.

Arroyo Picard, Alberto. “Reformas al Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. En: González Souza Luis (Coordinador). Reconstruir la Soberanía: México en la globalización. La Jornada ediciones 1998.

Carlos Rico. “La política estadounidense hacia México: ¿Es realista esperar coherencia?”. En: Rosario Green y Peter H. Smith (Coordinadores). Retos de las relaciones entre México y Estados Unidos. Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos. FCE México 1989.

Celia Toro María, “El control del narcotráfico: ¿Podemos cooperar?”, En: Interdependencia: Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-estados Unidos. Blanca Torres, Coordinadora. El Colegio de México 1990.

Ann J. Blanken, “Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos”. En: González Guadalupe y Tienda Marta (coordinadoras), México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico. Fondo de Cultura Económica 1989.

Ruiz Cabañas, Miguel, “la oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unido: el papel fluctuante de México”. En: González, Guadalupe y Tienda, Marta (coordinadoras), México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico, Fondo de Cultura Económica 1989.

Ma. Del Rosario Barajas de Vega, “La certificación estadounidense a las acciones internacionales contra el narcotráfico. Un proceso contradictorio y de dudosos resultados.” En: México-Estados Unidos 1988-1989, Lorenzo Meyer, (compilador). El Colegio de México 1990.

Perl, Raphael Francis, “Narcopolítica; la ley norteamericana contra el abuso de drogas y las relaciones México-Estados Unidos”, Cuadernos Semestrales XX, núm. 2, 1986.

Lujambio, Alonso. “Federalismo y Congreso en México”.

Marie –France, Toinet. “El sistema político de los Estados Unidos”. Fondo de Cultura Económica, México.

Del Villar, Samuel, “La narcotización de la cultura de en Estados Unidos y su impacto en México”, en Gabriel Székely (comp.), México-Estados Unidos, 1985, México: El Colegio de México. 1986.

Gil Villegas, Francisco, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989 del conflicto a la cordialidad pragmática", en: En: México-Estados Unidos 1988-1989, Lorenzo Meyer, (compilador). El Colegio de México 1990.

Fernández Menéndez, Jorge. "Narcotráfico y poder", Rayuela Editores, México 1999.

Arriaga, Víctor, "Las respuestas mexicanas al proceso de certificación al combate a las drogas", Carta de Política Exterior Mexicana, año VIII, núm. 1, enero-marzo de 1988.

Ley Pública 87 - 195

Ley Pública 92 - 226, secc. 481, p. 24

Ley Pública 93 - 618, Preámbulo

Ley Pública 94 - 329, secc. 94 - 329, secc. 504 (a)

Ley Pública 87 - 195, secc. 1003

Ley pública 99 - 83 secc. 606

Ley Pública 100-690 secc. 481(e)

Ley Pública 100-690 secc. 4407

Ley Pública 100-690 secc. 4407 (2) (c)

Ley Pública 99-570 (f)

Ley Pública 99-570 (f)

El esfuerzo de México en el control de drogas

Cooperación Internacional

Secretaría de Relaciones Exteriores

1998. Declaración explicativa certificación drogas a México
(Casa Blanca emite informe anual) (1220)

Aspectos de la Certificación Mexicana de Drogas: Acciones del Congreso de Estados Unidos 1986-1998. Reporte 98-174F del CRS para el Congreso. Actualizado al 9 de abril de 1998.

Periódicos Consultados

La Jornada	Mar-21	1993
La Jornada	Mar-24	1993
La Jornada	Feb-11	1994
El Financiero	Feb-29	1996
La Jornada	Feb-19	1996
El Financiero	Feb-23	1996
El Financiero	Feb-24	1996
El Financiero	Feb-26	1996
El Financiero	Feb-26	1996
El Financiero	Feb-27	1996
El Financiero	Feb-28	1996
La Jornada	Dic-27	1996
El Financiero	Mar-01	1997
La Jornada	Abr-06	1997
La Jornada	Mar-02	1996
El Financiero	Mar-05	1996
El Financiero	Mar-07	1996
El Financiero	Dic-27	1996
El Financiero	Ene-15	1997
El Financiero	Ene-21	1997
El Financiero	Ene-28	1997
El Financiero	Feb-24	1997
El Financiero	Feb-21	1997
El Financiero	Mar-09	1997
El Financiero	May-17	1997

El Financiero	Jun-26	1997
El Financiero	Jul-15	1997
La Jornada	Ene-24	1998
La Jornada	Feb-25	1998
El Financiero	Feb-23	1998
El Financiero	Feb-09	1998
El Financiero	Feb-03	1998
El Financiero	Feb-26	1998
El Financiero	Feb-27	1998
El Financiero	Feb-28	1998
El Financiero	Mar-04	1998
La Jornada	Mar-04	1998
La Jornada	Mar-12	1998
La Jornada	Mar-27	1998
La Jornada	Feb-16	1999
La Jornada	Feb-21	1999
La Jornada	Feb-25	1999
La Jornada	Feb-25	2000
La Jornada	Feb-25	2000
La Jornada	Feb-27	2000
La Jornada	Mar-1	2000
La Jornada	Mar-2	2000



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

RELACIONES MÉXICO – ESTADOS UNIDOS:
EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN EN MATERIA
DE NARCOTRÁFICO

T E S I S A
QUE 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

LUIS DANIEL AGUILAR CALDERÓN

MATRÍCULA: 96329849


ASESOR:
**MTRO. TELESFORO NAVA
VÁZQUEZ**


UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
★ JUN. 2005 ★
C. S. H.
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

LECTOR:
**MTRO. VALERIANO
RAMÍREZ MEDINA**

Iztapalapa, Ciudad de México, Junio, 2005