

308909

56
29



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNAM.

"LA POSICION DE MEXICO EN LA PERSPECTIVA
GLOBAL DEL NARCOTRAFICO"

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JUAN ALBERTO FEDERICO VALDIVIA ALVARADO

DIRECTOR DE TESIS: LICENCIADO MIGUEL ANGEL LUGO GALICIA

MEXICO, D. F.

273919

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



A mi padre, quien ha sido mi amigo, con quien he compartido sueños y esperanzas. Gracias por tu apoyo, gracias por tu ejemplo.

A mi madre, con gran cariño y profundo respeto. Gracias por todo tu amor y ternura, para ti todo mi esfuerzo.

A mis hermanas, Ana Teresa y María José, que son mi inspiración.

A Vero, con todo mi amor y cariño por ser en todo momento mi apoyo y fortaleza. Gracias por que tu amor siempre me anima en la vida.

Con afecto y respeto a José Antonio González Fernández, jefe y amigo, quien ha sido pilar en mi formación profesional. Gracias por todo su apoyo.

A mis maestros, que han sembrado las bases para mi formación académica y contribuido en mi formación personal.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO I. POLÍTICAS Y MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL PARA EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO

1.1. El Narcotráfico como Problemática Internacional	2
1.2. El Derecho Internacional frente al Narcotráfico	5
1.2.1. Principio de Igualdad Jurídica	13
1.2.2. Principio de no Intervención	16
1.2.3. Principio de Extraterritorialidad	18
1.2.4. Principio de Solución Pacífica de las Controversias	20
1.2.5. Principio de Soberanía	25
1.3. Cooperación Internacional para el Combate al Narcotráfico	36
1.4. La Regulación Jurídica del Narcotráfico en el Ámbito de los Organismos Internacionales	40
1.4.1. Disposiciones Jurídicas Internacionales Previas a 1961	41
1.4.2. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes	43
1.4.3. Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas de 1987	47
1.4.4. La Comisión de Estupefacientes, de la Organización de las Naciones Unidas	49
1.4.5. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes	51
1.5. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988	53
1.6. La Reunión Extraordinaria de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de junio de 1988.	55
1.7. Establecimiento de una Corte Penal Internacional	62

CAPÍTULO II. LEGISLACIÓN ESTADOUNIDENSE EN TORNO AL NARCOTRÁFICO Y LA CERTIFICACIÓN

2.1. El narcotráfico en el ámbito de la política interna y externa del gobierno de los Estados Unidos de América	73
2.2. La certificación como política	83
2.3. Antecedentes, Origen y Desarrollo de la Certificación	85
2.4. La Certificación de los Estados Unidos hacia México	90

2.5. Régimen Jurídico para el Combate al Narcotráfico en la relación bilateral Estados Unidos de México	103
--	-----

**CAPÍTULO III. LA POLÍTICA Y LA LEGISLACIÓN MEXICANA
PARA COMBATIR EL NARCOTRÁFICO..... 109**

3.1. La Política Interna y Externa de México con respecto al Narcotráfico.....	109
3.2. Cooperación y Aspectos Jurídicos en torno al Narcotráfico en la Relación México - Estados Unidos (Acuerdos)	116
3.2.1. Tratados Internacionales para el Combate al Narcotráfico suscritos por México.....	113
3.3. Posición Mexicana ante la Política de Certificación Estadounidense	131
3.4. El Programa Nacional para el Control de los Drogas 1989-1994 y 1995-2000.....	135
3.5. El Marco Jurídico para el Combate al Narcotráfico en México.....	144

**CAPÍTULO IV. HACIA UNA POLÍTICA ALTERNATIVA DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA
LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO 153**

4.1. El esfuerzo de la ONU y el apoyo de los Estados miembros en el combate internacional del narcotráfico	154
4.2. El papel de la Organización de Estados Americanos (OEA).....	180
4.3. La nueva visión estratégica en el control de drogas: su legalización	182
4.4. La necesidad de establecer una política alternativa de cooperación y respeto entre México y los Estados Unidos de América, en la lucha contra el narcotráfico.....	196
4.4.1. Bilateralidad del problema del narcotráfico.....	197
4.4.2. Propuesta de México expuesta ante la Organización de las Naciones Unidas	206
4.4.3. El Lavado de Dinero proveniente del Narcotráfico	208
4.4.4. Profesionalización del Ejército para el Combate el Narcotráfico.....	216
4.4.5. Participación del Senado en Materia de Narcotráfico.....	226
4.4.6. El Narcotráfico como Delito Internacional.....	232

CONCLUSIONES.....	240
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

El fenómeno del narcotráfico es entendido hoy en día como un problema de carácter mundial que influye directa o indirectamente en la estabilidad y el crecimiento de casi todas las naciones del mundo, las cuales participan ya sea en la producción o siembra de drogas, o bien en el transporte y tráfico de las mismas o finalmente, como naciones demandantes o consumidoras de enervantes; con base en esta vertiente el narcotráfico se ha visto conformado de un espiral multifacético mediante el establecimiento de redes de conexiones cuyo objetivo es controlar alguna de las fases de este mal, tales como la plantación, la producción, el transporte, la fabricación, el tráfico o el consumo, así mismo estas redes incluyen aquellas operaciones tendientes a legitimar los recursos derivados de esta actividad mediante el lavado de dinero, por esto mismo, las bandas de narcotraficantes se han conformado en organizaciones criminales con espacios propios que se interrelacionan con agentes de una amplia economía tanto ilegal como legal, estableciéndose como núcleos autónomos que controlan parte del marco del poder de Estado y cuya trascendencia social, económica y política es a todas luces perjudicial para cualquier nación.

En este contexto, estudiar el panorama jurídico que rodea al narcotráfico en la relación bilateral México - Estados Unidos de América adquiere una relevancia especial, ya que este fenómeno ha adquirido paulatinamente dimensiones descomunales que en la actualidad representan un aspecto fundamental de la

conformación de la política exterior de México y los Estados Unidos, debido a la afectación que este problema reviste en las relaciones entre ambos países, por lo que es de vital importancia determinar, en estricto apego a derecho, las políticas a seguir en el plano nacional, bilateral y multilateral, para el combate a las drogas.

Por esto mismo, en la actualidad ningún aspecto es tan delicado dentro de la agenda bilateral entre México - Estados Unidos, como el análisis político y jurídico que emana del narcotráfico, sobre todo si se toma en cuenta que para los países de Latinoamérica, así como para México, la política de lucha contra el narcotráfico representa un problema de seguridad nacional debido a dos razones:

Por un lado porque el narcotráfico representa la amenazante formación de un poder económico y militar paralelo al Estado que funciona al margen de este y que actúa en contubernio de numerosos servidores públicos; por otro lado deriva en que tanto el crimen organizado como algunos países, como Estados Unidos, comete constantes actos de violación de la soberanía de los países, ya sea para el tráfico de drogas, o bien para cumplir con las funciones auto impuestas de policía mundial con una jurisdicción hemisférica que exige el cumplimiento extraterritorial de sus leyes.

Dentro de esta segunda vertiente se consolida el esquema de la certificación de la lucha contra las drogas, la cual, junto con el

tema del narcotráfico ha adquirido, en los últimos años, una importancia fundamental en el desarrollo de la relación de México con los Estados Unidos.

Este problema, a pesar de no ser nada nuevo, tiene una serie de dimensiones que lo han convertido en un elemento determinante por lo que, desde el inicio de la década de los años ochenta, el narcotráfico se colocó como uno de los asuntos más importantes en la relación de nuestro país y del vecino del norte.

Tanto en nuestro país, como en el vecino del norte, se ha emprendido una decisiva lucha contra las drogas, desafortunadamente en torno a esta lucha se han creado diferentes expectativas respecto de lo que los gobiernos de ambos países puedan hacer para contener la producción, el tráfico y el consumo de drogas.

La controversia reside en la visión que se tiene del problema, ya que mientras que México lo contempla como un problema estructural y global, en los Estados Unidos se visualiza principalmente la producción y el tráfico, dejando fuera de contexto a la demanda y el consumo.

El problema del narcotráfico está estrechamente vinculado al tema de la seguridad nacional, ya que el narcotráfico está íntimamente relacionado con los altos índices de violencia y criminalidad, por que tiene una capacidad enorme para

corromper instituciones, constituyéndose en una amenaza real y latente para la estabilidad de los Estados.

Por esto mismo, sin importar si los países son productores o consumidores, el tema del narcotráfico ocupa un lugar central en la agenda mundial de fines de siglo y particularmente en las políticas internas y externas de México y los Estados Unidos.

Para el adecuado desarrollo del presente trabajo de investigación, el mismo tiene los siguientes objetivos:

- a) Analizar de forma general la dimensión internacional del narcotráfico.
- b) Estudiar los principios fundamentales del Derecho Internacional que legalizan o invalidan la política norteamericana de la certificación.
- c) Revisar las principales acciones de cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico.
- d) Analizar las más importantes regulaciones jurídicas del narcotráfico contra el ámbito internacional.
- e) Examinar la política antidrogas del gobierno de los Estados Unidos de América, sus resoluciones jurídicas entorno al narcotráfico, así como el proceso y praxis política de la

certificación particularmente en lo que respecta a las disposiciones aplicadas a México.

- f) Analizar la política mexicana en torno al problema del narcotráfico, el marco jurídico que lo regula y la cooperación que el gobierno mexicano mantiene en su relación bilateral con los Estados Unidos de América.

Finalmente, el presente trabajo de investigación persigue la demostración de la siguiente hipótesis:

El fenómeno del narcotráfico y su configuración como un poder transnacional que trastoca economías, sociedades, culturas y hasta aparatos gubernamentales, se visualiza como un instrumento utilizado para incidir en algunas estructuras estatales. Por ello el narcotráfico, particularmente en la relación México. Estados Unidos de América ha fungido como un detonador más para presionar, condicionar e imponer al gobierno mexicano criterios políticos y jurídicos establecidos por y desde el gobierno norteamericano, lo que redundará en muchas ocasiones, en una flagrante violación de la soberanía nacional mexicana.

El asunto del narcotráfico ha derivado en un pretexto y en un medio de presión para el gobierno mexicano debido a que Estados Unidos relaciona su tratamiento con otras áreas como la migración, el comercio, los procesos electorales, la política de nuestro país hacia centro y Sudamérica, entre otros, manejando el problema conforme a sus intereses globales y no como un asunto

especifico. Esto se hace evidente fundamentalmente con el proceso de certificación o descertificación que lleva a cabo el gobierno de los Estados Unidos de América.

CAPÍTULO I. POLÍTICAS Y MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL PARA EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO

El consumo mundial de drogas ilícitas, su producción y su distribución, se han venido propagando a una gran velocidad sin precedentes, especialmente durante los últimos veinte años.

Actualmente se escucha un profundo clamor de la comunidad internacional que expresa el deseo de liberarse de tan nefasta calamidad, para lo cual reúne sus esfuerzos tendientes a la creación, ampliación y reforzamiento de programas de acción que le permitan enfrentar a la plaga mundial del narcotráfico.

Adelante desarrollamos el marco jurídico que envuelve a las políticas y procedimientos utilizados por cada país en coordinación y cooperación con sus homólogos, a la luz del Derecho Internacional que determina los lineamientos a seguir en la lucha contra los envenenadores del ser humano.

Así lo señala un vocero de la Organización de las Naciones Unidas, al decir que:

"Todos los países, sin excepción, se beneficiarán con la adopción de una postura firme en la lucha contra todos los aspectos del problema de las drogas. Las Naciones Unidas seguirán desempeñando una función central a este respecto al brindar un mecanismo internacional de intercambio de información y conocimientos técnicos, y de estímulo a la cooperación entre las naciones.

El problema del uso indebido y el tráfico de drogas no se puede resolver de la noche a la mañana. Requiere tiempo y una cooperación constante entre los distintos países".¹

¹ "Las Naciones Unidas y la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas", Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, Departamento de Información Pública, No. S.90.1.3., 1990, p. 4.

1.1. EL NARCOTRÁFICO COMO PROBLEMÁTICA INTERNACIONAL

Tanto el uso indebido como el tráfico ilícito de drogas a niveles nacional, regional e internacional, han conjugado un grave binomio con delicados y trascendentes matices de elevadas dimensiones mundiales entre cuyas peculiares características encontramos una de relevante importancia que es la interacción coordinada, casi a perfección, de grandes y poderosos grupos organizados que, a través de sofisticados mecanismos algunas veces, o sencillos procedimientos en su reprochable actividad, en otras ocasiones, paulatinamente han venido sumergiendo a la comunidad internacional dentro de un caos que ha desencadenado lamentables consecuencias en los ámbitos político, social, económico, jurídico y, en general, en todos y cada uno de los aspectos que integran al ser humano como tal, ya sea en lo individual o bien en cuanto éste participe de las grandes masas y conglomerados. En este sentido lo afirma la Secretaría de las Naciones Unidas:

"En todo el mundo, millones de individuos se ven afectados por el uso indebido de drogas, ya sea en forma directa o a causa de las actividades delictivas de los traficantes, la violencia relacionada con ellas y la corrupción creciente. El uso indebido y el tráfico ilícito de drogas no sólo destruyen vidas humanas sino que ponen en peligro la estructura de la sociedad e incluso, amenazan la estabilidad de los gobiernos. Los problemas relacionados con las drogas afectan cada vez más a los países de la mayoría de las regiones del mundo, traspasando fronteras nacionales y sistemas sociales. Hay en juego miles de millones de dólares".²

En la época moderna, caracterizada por los intensos intercambios comerciales y culturales entre las naciones de todo el mundo, la producción, el tráfico y el uso indebido de drogas se han propagado epidémicamente a todos los rincones del planeta,

² Ibid., p. 84.

sometiendo a sus habitantes no solamente a la dependencia de su uso, sino a la economía derivada de su nefasta repercusión en el aparato financiero de los países de la comunidad internacional, que también se ve perturbada por la difusión de la violencia, el aumento de la delincuencia y la intimidación y corrupción destructora de los valores éticos y humanos de las innumerables autoridades que debieran enfrentar a las plagas de narcotraficantes; pero que finalmente ha cobrado conciencia del enorme peligro que representa este fenómeno al constituir un problema global que solo podrá ser solucionado cabalmente mediante la coordinación y cooperación internacional de todos los países a los que real y potencialmente ataca y perjudica con sus venenosos tentáculos.

Así lo explica el Organismo en cita:

"Todas las naciones son vulnerables ante este fenómeno, independientemente de su ubicación geográfica, su orientación política o su etapa de desarrollo económico. Habida cuenta de sus dimensiones alarmantes, el fenómeno del uso indebido de drogas se percibe cada vez más como un desarrollo mundial que va en aumento y que requiere una respuesta también a nivel mundial. Es a todas luces evidente que se requiere intensificar la cooperación internacional en la materia".³

Por otra parte, el "blanqueo" o "lavado" de dinero, es utilizado por el narcotráfico para encausar y justificar sus ilícitas ganancias, desplazándolas de unas a otras latitudes geográficas, contaminando y desestabilizando sus economías y sus instituciones bancarias y financieras, lo que en no pocas ocasiones se traduce en el resquebrajamiento de los sistemas políticos de los países en desarrollo que, por desgracia, carecen de los suficientes recursos técnicos y económicos que les permitiesen hacer frente al problema, por lo que requieren del apoyo y colaboración de la comunidad internacional, que les brinde la correspondiente capacitación, asesoría y asistencia técnica y económica para los

³ Ibid., p. 85.

finés de referencia, como lo indica el Organismo de las Naciones Unidas, señalando que:

"Ningún país está libre por completo del azote de la droga, ya sea en calidad de base de producción, punto de tránsito o mercado. A lo largo de ese proceso, el comercio ilegal corrompe a personas, emplea diversos métodos de transporte y atraviesa las fronteras nacionales para hacer llegar furtivamente el producto a su destinatario. El camino de regreso está cargado de millones de dólares, en unos fondos que pueden ser "blanqueados" o legitimados por las instituciones bancarias y corporaciones financieras. Con una frecuencia cada vez mayor, las drogas se utilizan como medio de intercambio en lugar del dinero".⁴

Desde luego que no será suficiente sólo la cooperación de la Comunidad Internacional para dar solución a estos problemas, si antes no existe la real y plena convicción de cada Estado para erradicarlos por encima de todo tipo de intereses fomentados por la corrupción que, paulatinamente va cobrando mayor fuerza también a nivel global. Lo reporta de este modo la periodista Anne Marie Mergier, citando a su vez las palabras del Procurador general del Cantón de Ginebra:

"Llegué a la convicción de que no hay voluntad política para aumentar la eficacia de la justicia a nivel internacional... cuando se trata de erradicar prácticas... que favorecen a la corrupción y al crimen organizado... para... lavar dinero... Mientras más internacionales se vuelvan los grupos más razones tendrán para corromper a una autoridad nacional o a un Estado".⁵

⁴ Ibid., p. 36.

⁵ Mergier, Anne Marie, "Cientos de jueces se adhieren al llamado de Ginebra contra la corrupción en Europa", en Proceso, No. 1062, 9 de marzo de 1997, pp. 52-53.

Igualmente, con la problemática del uso indebido de las drogas y de su tráfico ilícito, se ve perjudicada la salud pública y, como ha quedado anotado, la seguridad y la integridad de los países afectados. Así se pronuncia la Secretaría de las Naciones Unidas:

"El alcance del problema de los estupefacientes trasciende hoy día las cuestiones de cumplimiento de la ley y de salud pública, constituyendo una amenaza a la seguridad e integridad de las naciones y regiones. El tráfico de estupefacientes debilita a los gobiernos y a los funcionarios mediante la corrupción, la intimidación y la desestabilización económica. El irregular flujo y reflujo y el mero volumen del dinero de las drogas producen un efecto desestabilizador sobre la oferta de dinero y los mercados de divisas".⁶

1.2. EL DERECHO INTERNACIONAL FRENTE AL NARCOTRÁFICO

El Derecho Internacional como conjunto de normas que regulan las relaciones que se suscitan entre los diversos Estados de la comunidad mundial y los ciudadanos de estos mismos Estados, participa en forma necesaria en el marco jurídico regulador del problema del narcotráfico, debido a que, como se ha señalado, la dimensión del comercio de estupefacientes rebasa las fronteras nacionales de cualquier país, y por ende se convierte en un problema de índole internacional.

En la actualidad la base de las relaciones jurídicas internacionales deriva de la Carta de las Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 en la Ciudad de San Francisco, como conclusión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, dentro de la cual se establecen siete principios básicos que se constituyen en reglas de conducta que los Estados Miembros de la ONU y la propia organización deberán respetar

⁶ "Las Naciones Unidas y la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas". Op. Cit., p. 48.

para dar cumplimiento irrestricto a los propósitos de esta Organización estos siete principios se encuentran redactados en el artículo segundo de la Carta de las Naciones Unidas, en los siguientes términos:

"Artículo 2.

Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.
2. Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.
3. Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.
4. Los Miembros de la Organización en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.
5. Los Miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.

6. La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo a estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.

7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.”⁷

El contenido específico de estos principios generales de la Organización de las Naciones Unidas, puede ser explicado, siguiendo lo establecido por el maestro César Sepúlveda en la siguiente forma:

El principio número uno que se refiere a la igualdad soberana de los miembros de la ONU, contempla dos elementos específicos de singular importancia para el derecho internacional, ya que por un lado reconoce la soberanía de cada Estado misma que deriva de reconocer y respetar en cada uno a “una unidad territorial decisoria universal y efectiva, tanto en su interior como hacia el exterior”.⁸

Con relación a la pretendida igualdad de Estados que contempla este mismo principio, tal y como nos señala el maestro César Sepúlveda, esta cualidad es relativa, debido a que las grandes potencias internacionales han acaparado el mayor poderío en cuanto al control y la administración de la Organización por lo que no existe en realidad el alcance de igualdad que los principios rectores de la ONU establecen.

⁷ Organización de las Naciones Unidas. Carta de las Naciones Unidas. 18/01/99, p.3.

⁸ Heller Hermann. La Soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional. Trad. Mario de la Cueva, Ed. F.C.E, 2ª Edición, 1995, p. 225.

El segundo de los principios establecidos, en la Carta de las Naciones Unidas, se refiere a la buena fe con que se deberán conducir los Estados miembros de esta organización con el objeto de asegurarse los derechos y beneficios que derivan de esta membresía, por lo cual todos los miembros de la misma, para poder gozar de los derechos que les concede ésta, deberán conducirse en este sentido dando cumplimiento a sus obligaciones.

Por otro lado, el tercero de los principios contemplados por la Organización de las Naciones Unidas, impone a los Estados miembros la obligación de solucionar sus controversias internacionales exclusivamente por medios pacíficos, tomando en consideración que de ninguna forma deberá ponerse en riesgo la paz, la seguridad internacional o la justicia.

El cuarto de los principios que se contempla en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, se constituye en uno de los principios medulares de esta organización, ya que implica la obligación de los Estados miembros de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza o de cualquier medida incompatible con los principios de la misma, en contra de la integridad territorial o independencia política de cualquier Estado, por lo que este principio se consolida como uno de los pilares de esta Organización Internacional, evitando el uso de la fuerza y la violencia en las relaciones internacionales.

El principio quinto impone a los Estados miembros la obligación de prestar a la organización toda clase de ayuda que les sea solicitada, por lo cual es evidente que la amplitud de este principio podría abarcar desde una aportación económica para el mantenimiento de la organización hasta la prestación de fuerzas armadas para cualquier necesidad de la misma, debiendo en todo momento darse cumplimiento a los procedimientos o medidas que se establezcan para solicitar la ayuda de los países miembros en cada caso concreto.

El sexto de los principios de esta organización se refiere a que la ONU se hará responsable de que los Estados que no sean miembros de la misma, se conduzcan de acuerdo con los

principios establecidos por la misma, lo cual implica un entendimiento diferente del concepto clásico de soberanía, debido a que el pretender imponer, aún en contra de la voluntad de un Estado soberano el cumplimiento de ciertos principios internacionales rompe, como lo señala César Sepúlveda "con el concepto clásico y cerrado de soberanía".

Finalmente, el séptimo de los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, establece que la Organización por ningún principio y bajo ningún motivo podrá intervenir en los asuntos esencialmente de jurisdicción interna de los Estados, lo que se ha denominado como dominio reservado, situación que implica una serie de consecuencias de diversa índole que el citado autor expone en los siguientes términos:

"Debilita poderosamente la autoridad de la agrupación. Lleva, como apunta sagazmente Brierty, al reforzamiento de la soberanía de las Grandes Potencias a costa de la soberanía de las pequeñas. Dificulta la realización de los propósitos de las Naciones Unidas e impide la correcta acción de sus órganos.

Otros autores mantienen que no había para qué incluir el reconocimiento de la soberanía en la Carta, como no se había hecho en el Pacto, pues con ello se retrocede en el proceso de organización general".⁹

La efectividad y obligatoriedad de la Carta de las Naciones Unidas deriva de la evolución del derecho internacional y de la interacción de los miembros de la misma, por lo que estos principios son normas rectoras de las relaciones internacionales que se suscitan entre los miembros de esta organización, por lo que, debido a la continua evolución de estas relaciones, este tipo de regulación internacional debe irse actualizando, tal y como el maestro César Sepúlveda señala en los siguientes términos:

"Se trata de un código de principios fundamentales de derecho internacional que se

⁹ Sepúlveda, César, Curso de Derecho Internacional Público, 7ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1976, pp. 293-295.

refiere a las relaciones entre Estados y entre éstos y pueblos, y que permite pensar en desarrollos que faciliten la presencia de otros actores y sujetos bajo el derecho internacional".¹⁰

Ahora bien, estas normas de Derecho Internacional, una vez que han sido adecuadas a la realidad de las difíciles circunstancias que caracterizan al mundo actual, especialmente por lo que se refiere al problema del consumo y tráfico ilícitos de drogas, han cobrado gran relevancia en la coordinación y cooperación adoptadas por la comunidad internacional, utilizándolas en sus planteamientos técnicos, económicos y jurídicos que determinan sus frentes de lucha contra el narcotráfico.

Antes de analizar con más detenimiento cada uno de los principios rectores de la ONU, es necesario detenernos a reflexionar sobre la obligatoriedad o no del acatamiento de estos postulados por parte de los países miembros.

En el Derecho Internacional, puede identificarse un Derecho sui generis el cual es el *ius cogens*. En efecto, el *ius cogens* pertenece por su *genus proximum* al Derecho Internacional General y dentro de éste se constituye por su *differentia specifica* en la norma que no consiente ninguna derogación o ningún acuerdo en contrario.

En retrospectiva, el *ius cogens* surge de la vivencia de ciertos valores esencialmente humanos y universales cuyo respeto y vigencia se estima como algo absolutamente necesario a la vida y subsistencia de la comunidad. Al respecto, el maestro Antonio López Robledo afirma:

"Con el *ius cogens*, en efecto, tiene que llegarse por fuerza al ápice de la Stufenbau kelseniana, a la norma o normas supremas, y consiguientemente, a menos de clausurarse en un juridicismo agnóstico, sin ventanas, habrá que inquirir por su última razón y fundamento."¹¹

¹⁰ Ibid., p. 500.

¹¹ Gómez Robledo, Antonio. El Jus Cogens Internacional (Estudio histórico -crítico). Ed. UNAM, 19a edición, México, D.F., 1982, p. 92.

La norma suprema como *ius cogens* no admite acuerdo en contrario. Así lo estipula el Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados:

"ART. 53. Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter."¹²

En este artículo, la norma imperativa no se define por su inderogabilidad, sino por no admitir acuerdo en contrario.

"(...) la esencia del *ius cogens* no está en la inderogabilidad de la norma, sino en la imposibilidad de que los sujetos de la norma se sustraigan en ningún caso a su aplicación. La norma en sí misma, en cambio, y ya sea dispositiva o imperativa, es siempre derogable, con tal que los hagan los mismos sujetos que la crearon."¹³

Hasta aquí, hablar de norma imperativa o de *ius cogens* es exactamente lo mismo. Entiéndase por este tipo de normas, las que son de inexorable cumplimiento.

Una norma imperativa una vez adoptada en los términos del artículo 53 es obligatoria para toda la comunidad internacional. El mismo artículo prevé que una norma de este tipo "... sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter". Consecuentemente, la norma imperativa sólo puede ser sustituida por otra que tenga el

¹² Ibid. P.93.

¹³ Ibid., p. 94.

mismo carácter. En este sentido, no puede haber acuerdo en contrario (*dérogation*) sino la aparición de una norma nueva de igual categoría, capaz de desplazar a la norma anterior. Esto es lo que significa según el sentido natural de los términos el "tener el mismo carácter" y no que la nueva norma deba ser oriunda de la misma fuente formal que lo fue la norma anterior, es decir, de la convención o de la costumbre.

En la Carta pues, encontramos si no en todos los preceptos ciertamente en varios de entre ellos normas *iuris cogentis* como por ejemplo la igualdad soberana de los Estados, la libre determinación de los pueblos y la prohibición de la amenaza o del empleo de la fuerza. Precisamente, las normas *iuris cogentis* tienden a proteger no los intereses de algún Estado en particular, sino los intereses comunitarios y de éstos, los más importantes e irrenunciables, es decir, aquellos cuya salvaguarda es absolutamente necesaria para la vida y cohesión de la comunidad. Dado esto, en al Conferencia de Viena la mayoría de los representantes estuvieron a favor del tratado multilateral como vehículo potencial del *ius cogens*.

En la misma Carta se habla de principios y dado que estamos refiriéndonos a normas, es necesario aclarar las diferencias entre estos términos. Al respecto puede decirse que un principio general de derecho por definición no es una norma. En efecto, un principio es una declaración general que se deriva de un conjunto de normas jurídicas o que puede dar lugar a ellas, pero que no es en sí mismo una norma, en el sentido de no tener un carácter jurídicamente obligatorio. Al respecto, el maestro Gómez Robledo hace la siguiente precisión:

"Los principios, en conclusión, ofrecen una gama conceptual muy variada, que podría tal vez reducirse a las tres siguientes categorías. Pueden ser, en primer lugar, conceptos puros (soberanía, buena fe, etcétera) que no rigen, de suyo, ninguna acción en concreto. Pueden ser, en segundo lugar, principios dotados ya de normatividad, aunque con vistas a la acción futura; principios programáticos, *non self-executing*, mientras no encarnen en normas más

definidas, como pudo serlo el principio de autodeterminación de los pueblos, mientras no pasó a concretarse, a lo que creemos, en la resolución 1514 (XV). Y hay, por último, principios de normatividad inmediata, pero que no pierden su condición de principios, justamente por ser normas de extrema generalidad, y a esta última categoría pertenecen sobre todo las normas de *ius cogens*."¹⁴

Cabe aclarar que en jurisprudencia el término principio se usa tanto en su sentido más propio de abstracción de último grado, como en el de norma de aplicación general o universal.

Dicho esto, pasemos ahora al análisis de los principios generales de la Organización de las Naciones Unidas.

1.2.1. PRINCIPIO DE IGUALDAD JURÍDICA

El principio de Igualdad Jurídica entre los Estados se refiere a que estos entes son sujetos de ciertas prerrogativas que poseen originariamente dentro de sus propias jurisdicciones territoriales y que van a conservar frente a la Comunidad Internacional a la que concurren junto con otros Estados política y económicamente más o menos poderosos pero que no por esta causa sean legalmente superiores o inferiores unos a otros.

Este concepto encierra una dualidad jurídico-política, sin la cual no podría encontrar cabal entendimiento, dada cuenta que surge al ámbito del Derecho Internacional precisamente de los acuerdos desprendidos de las respectivas asambleas de la Organización de las Naciones Unidas, donde es absolutamente imprescindible la existencia de este principio que establezca la participación igualitaria de cada país miembro en la toma de decisiones que afecten el destino de la comunidad internacional; por lo que se ha llegado a considerar que igualdad Legal Internacional es una causa motor y a la vez un efecto inflamado de ardor, de razón y de justicia. A este respecto César Sepúlveda alude que:

¹⁴ Ibid., pp. 108-109.

"Puede percibirse que en un adecuado entendimiento del simultáneo significado político y jurídico de esa igualdad puede lograrse una reducción del abismo entre la igualdad legal y la desigualdad real. Esto es, apreciando correctamente la correlación entre derecho y política, que son inseparables, y esta última como capacidad para actuar propugnando por un sistema jurídico que se base al mismo tiempo en la igualdad de derechos y en una igualdad sustantiva, puede esa acción política, bien encaminada, desembocar en reglas jurídicas aptas".¹⁵

También se ha explorado que la Igualdad Jurídica de los Estados pertenecientes a la Comunidad Internacional es necesaria para la creación de nuevas instituciones tanto legales como políticas, y que el concepto juega un papel muy importante dentro del mencionado Grupo de Naciones ya que al manejarse asociado al Derecho Internacional ofrece magníficas posibilidades para su desarrollo.

Por otra parte, el mismo autor en mención explica que:

"Los tratadistas suelen indicar con alguna precisión que esa igualdad jurídica se manifiesta en la celebración de tratados; en la participación en la creación de nuevas normas de derecho internacional; en el voto en organismos internacionales, en los que no exista el sistema de voto compensado; y en la seguridad contra la interferencia".¹⁶

Y también señala que el artículo noveno de la Carta de la Organización de los Estados Americanos estipula que:

"Los Estados son jurídicamente iguales, gozan de iguales derechos y de igual capacidad para

¹⁵ Sepúlveda, César. Op. Cit., p. 483.

¹⁶ Ibid., p. 481.

ejercerlos y tienen iguales deberes. Los derechos de cada Estado dependen no del poder de que disponga para asegurar su ejercicio sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional".¹⁷

Por último, haciendo referencia a los Principios de Derecho Internacional relativos a las Relaciones Amistosas y de Cooperación entre los Estados -donde se enuncian los Principios de Igualdad Jurídica y el de Igualdad Soberana de los Estados- el autor cita que esta última es conformada del siguiente modo:

- a) Los Estados son jurídicamente iguales.
- b) Cada Estado goza los derechos inherentes a la soberanía plena.
- c) Cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de otros Estados.
- d) La integridad territorial y la independencia política del Estado es inviolable.
- e) Los Estados tienen el derecho de escoger libremente y de desarrollar su sistema político social, económico y cultural.
- f) Todos los Estados tienen el deber de cumplir por entero y de buena fe sus obligaciones internacionales de vivir en paz con otros Estados".¹⁸

Entonces pues, no obstante que el Principio de la Igualdad Jurídica de los Estados ya se ha convertido en una norma del Derecho Internacional, no se debe ignorar que las grandes potencias políticas y económicas siempre han encontrado los mecanismos, poco ortodoxos por cierto, para imponer sus propios criterios convencionales -que siempre favorecen a sus intereses- al resto de la comunidad mundial o a ciertas regiones según sea el caso; lo que nos hace concluir a este respecto que todavía queda gran trecho por recorrer en la materia para que se establezca un sistema normativo de verdadera imparcialidad en la imposición, propagación y defensa de este principio fundamental en la franca y cotidiana convivencia de las naciones.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Ibid., p. 482.

1.2.2. PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN

Este Principio, que ya es parte del Derecho Internacional, ha sido ampliamente difundido por nuestro país desde el siglo pasado. A propuesta de México, aparece "como una tímida exhortación"¹⁹ a la potencia mayor del Continente Americano, en la Sexta Conferencia de Estados Americanos, de 1928, en la Habana. Posteriormente, en 1933, una Declaración de Derechos y Deberes de los Estados, condenando la Intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro, cualquiera que sea el pretexto, fue emitida por la Séptima Conferencia de los Estados Interamericanos. Finalmente, la Conferencia Americana de Consolidación de la Paz, de 1936, celebrada en la Ciudad de Buenos Aires, también estipuló la No Intervención como una norma convencional y regional.

Como se observa, el Principio de No Intervención apareció inicialmente en nuestro hemisferio y luego fue adoptado, en el mismo, por la Organización de los Estados Americanos, cuya Carta, de 1948, dispuso en su artículo 15 que:

"Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro...".²⁰

En 1965, la Asamblea General de las Naciones Unidas también trascendió dicho Principio a los foros mundiales; hasta que dicha Organización, al elaborar la Declaración de los Principios que rigen las Relaciones de Amistad y de Cooperación entre los Estados, de 1970, en su parte correspondiente establece, como lo alude el autor en consulta, que:

"Ningún Estado tiene el derecho de intervenir, directa o indirectamente, por razón alguna, en los asuntos internos o externos de ningún otro Estado. Consecuentemente, la intervención armada, como así también toda otra forma de injerencia o intentos de amenaza contra la

¹⁹ Ibid., p. 485.

²⁰ Ibid. P.486

personalidad del Estado o contra sus elementos políticos, económicos y culturales, son condenados;

Ningún Estado puede utilizar o alentar el uso de medidas económicas de ningún otro tipo para convencer a otro Estado a fin de obtener de él la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos o para lograr de él ventajas de cualquier índole. Ningún Estado puede tampoco organizar, asistir, fomentar, financiar, incitar o tolerar actividades terroristas o armadas dirigidas al derrocamiento violento del régimen de otro Estado, o interferir en una lucha civil en otro Estado;

El uso de la fuerza para despojar a pueblos de su identidad nacional constituye una violación a los derechos inalienables y del principio de no intervención;

Todo Estado tiene el inalienable derecho de elegir sus sistemas políticos, económicos, sociales y culturales, sin injerencia de ninguna forma por parte de otro Estado;

Nada en los párrafos precedentes puede interpretarse como que afecta, las estipulaciones relevantes de la Carta que se refiere al mantenimiento de la paz y de la seguridad".²¹

Es así como surgió la prohibición de cualquier tipo de interferencia armada, económica, política y cultural que pretendiera efectuar algún país en contra de otro, y, al decir de algunos estudiosos del tema: "Sólo quedarían permitidas las intervenciones colectivas de unos cuantos casos, cuando merecen el asentimiento y la participación de una mayoría de naciones, y cuando existen además instrumentos precisos que la admiten. De otra manera,

²¹ Idem.

cualquier justificación para intervenir no deja de ser sólo un argumento retórico".²²

Por lo tanto, este principio viene a establecer el impedimento de cualquier interferencia externa no consentida, o sin derecho, en los sistemas internos de un Estado, así como la interposición en los asuntos y relaciones internacionales de dicho Estado, sin que exista disposición con fuerza legal para ello; es decir, a contrario sensu, que en ciertos casos sí se permitirá la intervención en cualquiera de sus modalidades, incluso la territorial, previo consenso entre los integrantes de la Comunidad de las Naciones, cuya mayoría así lo determine, lo cual también podría ser un arma de dos filos que ocasionara ventajas a los Estados más poderosos cuyos intereses se vieran comprometidos frente a Estados débiles que irremediablemente serían interferidos por las potencias seriamente afectadas, viciándose de este modo los lineamientos de tan encomiable principio.

1.2.3. PRINCIPIO DE EXTRATERRITORIALIDAD.

El principio de la extraterritorialidad que consagra la Carta de la Organización de las Naciones Unidas se refiere a la facultad que asume esta organización para obligar a los Estados que no sean miembros de la misma a que se conduzcan de acuerdo con los principios establecidos en la carta de las Naciones Unidas, situación que necesariamente lleva a establecer un apartado especial derivado del principio de soberanía, ya que entendida la soberanía, como se ha señalado, como la existencia de una unidad territorial independiente y con capacidad de decisión y determinación interna y externa, es evidente que el principio de extraterritorialidad de la ONU, atenta en contra de esta concepción.

En tal sentido, es evidente que al existir la dualidad de derecho interno y derecho internacional, se podría caer en el sofisma de considerar que la existencia de un principio de extraterritorialidad de la ONU rechaza el principio de soberanía de los Estados miembros, sin embargo este principio no está reñido con el otro, en atención a que, primeramente la existencia de la ONU deriva de

²² Ibid., p. 487.

la necesidad de diversos Estados soberanos de tener una organización internacional que promueva la resolución de los conflictos por la vía pacífica, por lo que se reconoce a cada Estado la capacidad soberana de mandar y mandarse; de esta forma, resulta evidente que el principio de extraterritorialidad de la ONU, se refiere en forma expresa a aquellos lineamientos generales internacionales cuyo cumplimiento permita el armónico desarrollo de las relaciones entre diversos Estados soberanos, por lo cual no hay tal choque entre la soberanía de un Estado y la facultad de la ONU de hacer cumplir sus principios.

Esta dualidad de principios con relación a la soberanía estatal y a la facultad extraterritorial de un organismo internacional es explicada brillantemente por el maestro Hermann Heller, en los siguientes términos:

"Toda la problemática del derecho internacional, desde Grocio hasta Locarno, se funda, por una parte, en el imprescindible concepto de soberanía, y por otra, en la sujeción normativa del sujeto de la soberanía al derecho internacional. A la terminación de la Primera Guerra Mundial, con la erección de la Sociedad de las Naciones, de la Corte y de una jurisdicción internacionales, el problema se ha visto complicado, si bien creemos no se han modificado sus aspectos fundamentales. Frente al dilema, soberanía absoluta del Estado o validez absoluta del derecho internacional, el jurista que estudia serenamente la realidad no puede dudar sobre cual de los dos términos es más problemático desde los puntos de vista sociológico y jurídico, a saber, la existencia de unidades territoriales decisorias o su absoluta sujeción por el derecho internacional. Puede imaginarse la formación futura de una civitas máxima; pero en todo caso, y más aun para el grado de desarrollo de la sociedad contemporánea, se requiere un orden jurídico positivo, cuya vigencia y seguridad son impensables sin la existencia de una unidad territorial decisoria universal y absoluta... El

principio de la soberanía del Estado se conserva en el derecho internacional, en primer término, porque no existe ni puede existir una norma jurídico - positiva internacional capaz de decidir sobre el ser o no ser del Estado. Además, antes de que exista una sola norma de derecho internacional tienen que existir, por lo menos, dos Estados. La norma jurídica internacional, individualizada por la voluntad común de los dos Estados, puede únicamente persistir a condición de que los dos Estados subsistan el uno del otro. En consecuencia, la norma jurídica internacional positiva tienen como presupuesto inquebrantable la soberanía de los Estados."²³

1.2.4. PRINCIPIO DE SOLUCIÓN PACÍFICA DE LAS CONTROVERSIAS

Ya anotamos el instrumento que contiene los principios que rigen las relaciones de amistad y de cooperación entre los Estados; el segundo de ellos reza que éstos ajustarán sus disputas internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se ponga en peligro la paz internacional, la seguridad y la justicia.

Para tal efecto, la comunidad mundial de las Naciones Unidas ha creado, adoptando ciertas instituciones de derecho procesal, diversos aparatos cuya prioritaria misión es la aplicación de las respectivas normas jurídicas que resuelvan los conflictos que surjan entre dos o más Estados de la Organización o, en ocasiones, de Estados ajenos pero que concurran a ella en solicitud de auxilio para dirimir sus diferencias -siempre que, en unos y otros casos, sus controversias pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Los distintos niveles de relaciones que se generan entre los Estados del orbe, implican necesariamente que exista un método de

²³ Heller Hermann. Op. Cit., pp. 227-228.

organización y cooperación que sea el medio adecuado para encausar las controversias internacionales derivadas desde un enfoque distinto de un problema hasta una confrontación abierta de ideas y de intereses que pueden suscitarse entre los distintos países.

Con base en esto, han existido diversos organismos internacionales cuya misión es coordinar las relaciones de los países con el objeto de evitar que éstos, intenten solucionar sus controversias mediante el uso de métodos violentos o agresivos que generen resultados negativos para los habitantes de este planeta.

La existencia de la Liga de las Naciones en la década de los años veinte y treinta, misma que fue el antecedente directo de la actual Organización de las Naciones Unidas, ha mantenido como misión el erigirse como un organismo supranacional que se encargue de dirigir las relaciones internacionales multilaterales, con el claro objeto de evitar la confrontación violenta de los países.

De ahí que el arreglo de las controversias que se susciten entre los países miembros de esta Organización, puedan actualmente ser solucionados en el seno de la misma, mediante el uso específico de cinco caminos establecidos en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, precisamente para la obtención de la solución de una controversia internacional, en los siguientes términos:

"CAPÍTULO IV. ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS.

Artículo 33

I. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a

organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección".²⁴

- a) La negociación. Este esquema de arreglo supone la existencia de voluntad y determinación por parte de los países involucrados en obtener una solución pacífica, por lo que, mediante el uso de los métodos diplomáticos auspiciados por el derecho diplomático y por la Organización de las Naciones Unidas, se promueve la negociación, con base en los términos establecidos por el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, en donde adicionalmente, se exhorta a los países en conflicto a que, con anterioridad a someter sus controversias ante el Consejo de Seguridad, se intente arreglar el conflicto mediante una negociación.

El tópico de la negociación es abordado por el maestro César Sepúlveda, en los siguientes términos:

"El arreglo directo, de Estado a Estado, por las vías diplomáticas comunes, de los conflictos que surgen entre ellos es la forma mejor utilizada para terminar las controversias. A este medio se le conoce con el nombre de negociación..."

La negociación es el método más antiguo, más simple y el mayormente utilizado. Es a través de la negociación diplomática que se soluciona el volumen más grande de diferencias. Puede funcionar por ella sola, o bien, proceder o acompañar a cualquiera de los demás medios de arreglo."²⁵

- b) Los buenos oficios y la mediación. Un segundo camino para intentar solucionar un conflicto por medios pacíficos cuando la negociación ha fracasado es mediante la participación directa de un tercer Estado el cual funge como mediador en la disputa internacional o con la interposición de sus buenos

²⁴ Organización de las Naciones Unidas. Carta de las Naciones Unidas Op. Cit. p. 9.

²⁵ Sepúlveda, César. Derecho Internacional Público, 7ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1976, p. 386.

oficios para que los países en conflicto acudan a una negociación.

La diferencia entre estos dos métodos de solución internacional de conflictos radica en que si bien en ambos participa un tercer país, en la mediación, este país funge precisamente como mediador, es decir interviene en la posición de cada país en conflicto para así procurar conciliar sus intereses; por otro lado, los buenos oficios es un esquema diplomático mediante el cual el tercer país, únicamente interpone sus buenos oficios, aprovechando las buenas relaciones que tiene con los países en conflicto para así exhortar a estos a que acudan a la negociación.

- c) Comisiones de Investigación. En la Conferencia de la Haya de 1899 se establecen las comisiones de investigación para fungir como instituciones formales dedicadas al esclarecimiento de aquellos hechos que fueron generadores de controversias internacionales.

Este tipo de investigaciones no son propiamente métodos para resolver conflictos sino que tienen por objeto determinar la posible responsabilidad de los países en conflicto, para así poder conseguir que estos acerquen sus posiciones; cabe destacar que a pesar de que sus resoluciones no tienen carácter obligatorio, si contienen un enorme peso moral internacional destinado a delimitar la responsabilidad de los países que participan en una controversia internacional.

El maestro César Sepúlveda detalla la funcionalidad de las comisiones de investigación mediante un suceso internacional entre Rusia y la Gran Bretaña, acontecido en 1904, en los siguientes términos:

"El ejemplo mas destacado de estos cuerpos lo constituye el caso del incidente del Dogger Bank, en 1904. Cuando la flota rusa del Báltico se dirigía a encontrar su fatal destino a Oriente, en la guerra ruso-japonesa, encontró en su camino, cerca de las Islas Británicas, en el llamado Banco Dogger, una flotilla de barcos pesqueros ingleses que fueron lamentablemente confundidos con

barcos de guerra nipones, y sujetados al fuego de la artillería naval rusa. El asunto se iba deteriorando, pues la Gran Bretaña no ocultaba sus simpatías por el Japón. Pero los buenos oficios de Francia, primero, que condujeron a la formación de una Comisión de Investigación, y el éxito que ésta tuvo proporcionando los datos que determinaron la responsabilidad de Rusia, con la subsecuente aceptación de ésta, eliminaron el conflicto. El buen resultado de esa Comisión llevó a crear Comisiones de Investigación con carácter permanente, en la Conferencia de La Haya en 1907."²⁶

- d) La Conciliación. Este método de solucionar conflictos implica no solamente la investigación de los hechos controvertidos por parte de una comisión, sino que además, otorga a los conciliadores, la posibilidad de establecer un resultado y emitir una determinación en donde sugieran alguna solución pacífica que tienda, precisamente, a conciliar los intereses de los países en conflicto.

En términos regionales, este método de solución de conflictos internacionales tiene su origen en los Tratados Bryan suscritos entre los Estados Unidos de América con diversos países de este mismo continente en 1914, y mediante los cuales las partes firmantes se comprometían a no dar inicio a ninguna agresión hostil sino hasta después de que se hubiera hecho público el informe de la Comisión de Conciliación.

Posteriormente este método fue incluido en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, específicamente en el artículo 12, en donde se prohibía a los países miembros el que recurrieran a la guerra sino hasta tres meses después de rendido el informe del Consejo o bien de que se dictara la sentencia judicial o arbitral.

Poco a poco esta forma de solucionar conflictos fue cayendo en desuso, debido principalmente a que sus determinaciones tienen el carácter de proposición sin que puedan llegar a ser exigidas en menor o mayor medida a ninguno de los países en conflicto.

²⁶ Ibid., p. 388.

- e) Arbitraje. Parte del desuso en que cayeron las comisiones de conciliación se debió a la consolidación del arbitraje como medio de solución de controversias en donde las partes se someten a la decisión de un tercero, un tribunal arbitral específicamente compuesto para resolver dicha controversia, mediante la utilización de normas y procedimientos determinados por las partes, las cuales normalmente corresponden al derecho internacional, comprometiéndose ambas partes en conflicto a sujetarse a la determinación del tribunal arbitral.

En tal sentido, al existir un medio de solucionar controversias que garantizaba un poco más que la resolución iba a ser adoptada por las partes, la conciliación resultaba un tanto limitada, máxime si se toma en cuenta que al no haber mecanismos de exigencia de las decisiones de los conciliadores, los países podían fácilmente evadir su responsabilidad, tal y como aconteció en forma clara en los siguientes casos:

"Por ejemplo, en 1949, en ocasión de una disputa entre Suiza y Rumania, por el arresto de Vitiánu, un rumano, funcionó una comisión establecida en virtud de un tratado en vigor desde 1926, y Rumania desertó la Comisión. En 1947, otra comisión instituida de acuerdo con un pacto de 1937 entre Francia y Tailandia, fracasó en su misión, pues su informe fue rechazado por la última de las nombradas".²⁷

Bajo este contexto se encuentra la figura del Arbitraje, y su estructura material de tribunal especialmente creado para la libre concurrencia de los Estados que lo designen para la resolución de sus diferencias; o bien cuando uno de estos cuerpos deba ser creado por elección y acuerdo de las entidades en conflicto. Esta institución fue originada por el Tratado Jay de 1794, con Inglaterra; la Corte Permanente de Arbitraje, derivada de la Conferencia de La Haya, de 1899, tuvo destacadas funciones hasta 1931. El artículo 16 de dicha Convención dispone que:

²⁷ Ibid., p. 389.

"En las cuestiones jurídicas, y en primer término, en las cuestiones sobre interpretación o aplicación de los tratados internacionales, las potencias contratantes reconocen el arbitraje como el medio más eficaz y al mismo tiempo, el más equitativo para resolver los conflictos que no hayan podido solucionarse por la vía diplomática".²⁸

En estos términos, el auge del arbitraje se debió adicionalmente a que mediante esta forma se ajustan las controversias internacionales a los métodos y reglas que las partes determinaban y que eran igualmente resueltos por árbitros escogidos por los mismos Estados en conflicto, resolviendo conforme a derecho, e imponiendo una resolución que es en cierta medida obligatoria para las partes, mientras que, por su parte, el conciliador se limita a emitir una propuesta de compromiso recomendando lo que es mejor que se haga, sin que esto implique necesariamente que sea lo más justo o lo más apegado a la ley y al derecho internacional.

A raíz de la consolidación de este método de solucionar las controversias internacionales se crea en 1899 la denominada Corte Permanente de Arbitraje, la cual funge como organización que incluye a todas aquellas personas reconocidas en forma internacional, por sus conocimientos y calidad moral para formar parte de un tribunal arbitral; su composición es múltiple debido a que cada uno de los países signatarios de los estatutos de la Corte designa a cuatro integrantes, los cuales duran en este encargo seis años, pudiendo ser nuevamente designados.

Así, de esta forma la Corte Permanente de Arbitraje se encuentra integrada por los participantes de esta lista de árbitros internacionales, los cuales son alrededor de 500 personas, más un Consejo Administrativo integrado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Holanda y los agentes diplomáticos de los países miembros de las Convenciones de 1899 y 1907 que se encuentren acreditados en los Países Bajos.

²⁸ Ibid., pp. 390-391.

Complementariamente, este organismo internacional cuenta con una Oficina Internacional, con sede en La Haya y que se encuentra a cargo de un Secretario General.

La funcionalidad de este organismo se limita a ser el antecedente de la actual Corte Internacional de Justicia, por lo que se consolida como uno de los medios rectores internacionales especializados para resolver en forma pacífica las controversias que se suscitan entre los países.

Actualmente el Arbitraje Internacional ha decaído a segundo término, además de que su procedimiento y resoluciones resultan poco favorables para los países más débiles de la comunidad; no obstante la influencia de la Corte Permanente de Arbitraje se dejó sentir como el antecedente más viable de la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas.

En efecto, a diferencia de la figura del Arbitraje Internacional, la Corte Internacional de Justicia es un Órgano Jurisdiccional que ejerce sus facultades de impartición de justicia, solucionando las disputas de los Estados.

Se dice que la función jurisdiccional produce una mayor posibilidad de certeza, de justicia y de imparcialidad en los Estados que se someten a su competencia:

"... la jurisdicción ofrece un aspecto muy importante de estabilidad y permanencia, pues el tribunal se crea por el concurso de la gran mayoría de los miembros de la comunidad internacional".²⁹

La institución jurisdiccional ha sido vista con desagrado de las grandes potencias pues éstas permanecen en el temor de encontrarse con disposiciones del órgano judicial que contradiga sus intereses. A pesar de esto, las resoluciones jurisdiccionales carecen de elementos coercibles, por lo que su cumplimiento y ejecución se llena de duda. Su campo de acción es tan estrechamente limitado, específico y excepcional, pudiendo

²⁹ Ibid., p. 399.

conocer solamente de asuntos internacionales y únicamente sobre conflictos de naturaleza jurídica.

Por otro lado la creación de la Corte Internacional de Justicia es un avance significativo en la búsqueda del establecimiento de mecanismos de coordinación y respeto recíproco para solucionar los conflictos que se suscitan entre los países como consecuencia del trato internacional, por lo que la constitución de una Corte de Justicia Internacional, como un organismo dedicado a la resolución jurídica de las controversias internacionales es de singular valía para la implementación de políticas respetuosas de coordinación de las relaciones entre los distintos países.

La Corte Internacional de Justicia se encuentra contemplada preliminarmente en el artículo 92 de la Carta de las Naciones Unidas, bajo el siguiente ordenamiento:

"CAPÍTULO XIV.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Artículo 92.

La Corte Internacional de Justicia será el órgano judicial principal de las Naciones Unidas; funcionará de conformidad con el Estatuto anexo, que está basado en el de la Corte Permanente de Justicia Internacional, y que forma parte integrante de esta Carta".³⁰

La integración de este organismo judicial internacional establecido por el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, mismo que contempla que se compondrá de quince miembros, sin que pueda haber dos miembros pertenecientes a un mismo Estado; en estos términos la competencia de la Corte es detallada por el artículo 36 del estatuto en los siguientes términos:

³⁰ Organización de las Naciones Unidas. Carta de las Naciones Unidas. Op. Cit. p. 20.

"Artículo 36

1. La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos espacialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes.

2. Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria ipso facto y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre:

a. la interpretación de un tratado;

b. cualquier cuestión de derecho internacional;

c. la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional;

d. la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

3. La declaración a que se refiere este artículo podrá hacerse incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad por parte de varios o determinados Estados, o por determinado tiempo.

4 - 6 ...".³¹

La Corte Internacional de Justicia, de la que estamos comentando, es competente para conocer:

a) Exclusivamente los casos que los miembros sometan.

³¹ Idem., pp. 83-84.

- b) Cuando un Estado acepta sus procedimientos en una controversia que le afecta.
- c) Exclusivamente de los asuntos previstos en la Carta, tratados y convenciones vigentes entre los estados en conflicto, de carácter internacional.

Ahora bien, no existe obligatoriedad de los Estados para acatar la competencia del Órgano Jurisdiccional en comento, ya que dichas entidades se ven favorecidas con la reserva de su derecho a hacerlo o no, como en el caso de los norteamericanos, al discutirse en San Francisco, en 1945, el otorgamiento de jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia sobre los estados miembros.

"... la reserva de los Estados Unidos, que después habrían de copiar México, Francia y otras naciones, expresa que se excluyen del procedimiento judicial de arreglos 'controversias con respecto a asuntos que caen esencialmente dentro de la jurisdicción doméstica de los Estados Unidos de América, según lo determinen los Estados Unidos de América'. Aunque se dijo por los representantes norteamericanos que el efecto de esa reserva era dejar a los Estados Unidos libres para rehusarse a someter cualquier disputa al tribunal, manifestaron que esa libertad, por razones morales y políticas, no se ejercitaría irrazonablemente".³²

De lo anterior se desprende la antipática concepción que en la práctica internacional se han impuesto a sí mismos los Estados Unidos de Norteamérica para actuar como "policías del mundo" cuando así lo crean conveniente, pretendiendo encuadrar cualquier conflicto internacional que afecte sus intereses, como asuntos de su propia jurisdicción, sin someterse obligatoriamente a la competencia de la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas.

³² Ibid., pp. 401-402.

No debemos pasar por alto que el Órgano Jurisdiccional, en la resolución de las controversias que le sean sometidas, invocará en algunos casos, perfectamente determinados por sus estatutos, las normas del Derecho Internacional que tengan aplicación al caso concreto; en otras ocasiones deberá considerar y aplicar las normas jurídicas, valoradas comparativamente, de los estados en disputa; o bien, serán traídas las disposiciones que se hayan convenido en los tratados o cualquiera de las respectivas instrumentaciones celebradas previamente entre los países del conflicto.

Es así como se va desarrollando y enriqueciendo el Derecho Internacional, ya que las propias naciones, convencional y consensualmente, aprueban las moderaciones, modificaciones, derogaciones o creaciones de nuevas y actuales formas dispositivas con caracteres de normas jurídicas que, finalmente, serán aplicadas para que con la mayor equidad y justicia, se den soluciones a las controversias internacionales.

En ciertos casos de gravedad, que las controversias puedan ser peligrosas para alterar la paz mundial, inmediatamente tendrán intervención las Naciones Unidas, a través de su Consejo de Seguridad y de la Asamblea General para que recomienden a las partes en conflicto arreglen sus diferencias mediante algún procedimiento pacífico.

El Consejo de Seguridad está facultado para realizar todas las investigaciones necesarias al esclarecimiento del conflicto, así como para conciliar y ser mediador, o bien para formular a las partes la recomendación antes mencionada, pudiendo del mismo modo imponer los términos y condiciones del arreglo.

Por su parte, la Asamblea General también puede conocer de todo tipo de controversias que pongan en peligro la paz mundial, discutir las y proponer de recomendaciones al Consejo de Seguridad, o directamente a las entidades en disputa.

Así mismo, debemos señalar que las controversias pueden ser de carácter político o de naturaleza jurídica; que éstas encontrarán solución mediante procedimientos igualmente jurídicos, mientras que aquellas no son susceptibles de ser arregladas por conductos

legales sino por instrumentaciones diplomáticas también conocidas como negociaciones.

Las negociaciones diplomáticas son muy útiles para resolver las controversias de menor importancia, ya que las de trascendencia mayor hacen ver la deficiencia de esta figura de arreglo pacífico. Las Naciones Unidas han establecido que los estados, para someter su conflicto al Consejo de Seguridad, intentarán arreglarlo antes mediante la negociación diplomática.

1.2.5. PRINCIPIO DE SOBERANÍA

El concepto de "Soberanía" se ha prestado a muchas interpretaciones y en algunos casos a no pocas confusiones, a grado tal que "no sólo sucede que hay tantas definiciones del término... como hay autores, sino que no hay acuerdo sobre cuál es el objeto buscado por este concepto en el derecho internacional".³³

Bien cierto es que el término "Soberanía" fue trasladado de la teoría jurídica a la teoría del Estado y posteriormente a la ciencia política; es así como se explica que la "Soberanía Nacional" se proclamó con toda solemnidad al Triunfo de la Revolución Francesa en 1789, asociándola con la voluntad del pueblo.

Más tarde el concepto fue dirigido al propio Estado como entidad omnipotente y, en consecuencia, se tradujo "en la voluntad del Estado como absoluta representación de la Soberanía y como única fuente de toda validez legal".³⁴

En este sentido se ha opinado que la idea de un Estado todo poderoso sería mejor entendida y más adecuada si se empleara para su designación el término "independencia", como lo había referido Vattel, en el siglo XVIII, al afirmar que "toda nación que se gobierna a sí misma bajo cualquier forma que sea, sin dependencia de ningún extranjero, es un Estado Soberano".³⁵

³³ Ross, A. A. Textbook of International Law. Longmans, London, 1947, citado por Sepúlveda, César. Op. Cit., p. 81.

³⁴ Hegel citado por Sepúlveda, César. Op. Cit., p. 84.

³⁵ Vattel, Le Droit des Gens, I. Cap. I, párr. 4, citado por Sepúlveda, César. Op. Cit.,

Como quiera que sea, debemos anotar que la Soberanía no se reduce solo a un elemento, quizá el más significativo y valioso, de una nación, sino que se dimensiona en la esfera del Derecho Internacional, es decir, en la manera como el concepto debe ser construido, desarrollado y aplicado dentro de la comunidad mundial de los Estados. Así lo anota Heller:

"La eficacia del derecho internacional está fundada en la voluntad común de los Estados ... (que)... actualizan o positivizan los principios jurídicos en preceptos jurídicos, los cuales, en su conjunto, forman los preceptos del Derecho Internacional. Y son los sujetos de este orden jurídico, libres, soberanos y jurídicamente iguales, los que formulan el Derecho Internacional... Decir que un Estado es Soberano significa que él es la unidad universal de decisión en un territorio, eficaz en el interior y en el exterior".³⁶

Y pareciendo complementar el texto, enriqueciendo y clarificando el concepto, Pedroso apunta:

"La soberanía no consiste en un grado superior de poder. Ni siquiera en un monopolio de Poder por el Estado. El Poder es sólo un medio para el cumplimiento de la función soberana".³⁷

Así, resulta que la soberanía es un privilegio de gobierno, poder e independencia de que gozan los Estados en las relaciones políticas hacia sus gobernados, y que cobra funcionalidad en las relaciones de convivencia internacional con otros Estados igualmente soberanos, en la medida recíproca, justa y equitativa que pacten las naciones en la actualización y evolución del moderno Derecho Internacional.

p. 85.

³⁶ Heller, H. Souveranität, Gruyter, Berlin-Leipzig, 1927, (Trad. Esp.: La Soberanía, UNAM, 1965), citado por Sepúlveda, César. Op. Cit., pp. 85-86.

³⁷ Pedroso, M. La Relación entre Derecho y Estado, y la Idea de Soberanía, R. E. . J., Tomo XII, No. 46, p. 124, citado por Sepúlveda, César. Op. Cit., p. 86.

Para este tipo de relaciones internacionales entre los Estados soberanos e independientes, Schwarzenberger propone los siguientes principios fundamentales, entre los que alcanzamos a percibir los de aplicación de los principios generales del derecho, aceptación y consentimiento de obligaciones, territorialidad y extraterritorialidad, e intervención como causa de ruptura del orden internacional establecido:

1º. Aún sin su consentimiento, los sujetos del derecho internacional están obligados por las normas del derecho de gentes consuetudinario que le resulten aplicables y por los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;

2º. Pueden imponerse a un sujeto del orden legal internacional, obligaciones internacionales adicionales sólo con su consentimiento.

3º. El ejercicio de la jurisdicción territorial es exclusivo para cada Estado, a menos que estuviere limitado o exceptuado por normas de derecho internacional;

4º. En ciertos y especiales casos, los sujetos de derecho internacional pueden pretender jurisdicción sobre cosas y personas afuera de su jurisdicción territorial, y

5º. A menos que existan reglas que lo permitan, la intervención de un sujeto de derecho internacional en la esfera de la exclusiva jurisdicción doméstica de otro sujeto constituye una ruptura del orden jurídico internacional".³⁸

Una probable excepción a este principio aceptado por la Comisión de Derecho Internacional de la ONU es el de estado de necesidad. En efecto, el estado de necesidad es una causa de

³⁸ Schwarzenberger, Georg. A Manual of International Law, 4ª Edition, Volume I, pp. 58-59, citado por Sepúlveda César, Op. Cit., p. 87.

exclusión de la ilicitud en el Derecho Internacional. Sobre este particular, Cesáreo Gutiérrez precisa:

"El estado de necesidad se distingue de la fuerza mayor, del caso fortuito y del denominado peligro extremo en que la acción u omisión que se realiza invocándolo (contraria en principio como en las otras tres causas citadas al Derecho Internacional) es absoluta y totalmente voluntaria: en la fuerza mayor, los órganos que representan al Estado se ven impelidos, por una fuerza irresistible e independiente de la voluntad del sujeto, a obrar en quebrantamiento del Derecho Internacional; en el caso fortuito, también un factor exterior imprevisto pone a la persona cuya conducta se atribuye al Estado en la imposibilidad de percatarse de la contradicción de su comportamiento con una obligación jurídica internacional; en el supuesto de peligro extremo por último, el órgano del Estado cuyo comportamiento es atribuible a éste se ve obligado, aun sin ser forzado materialmente a ello, a no cumplir el Derecho Internacional a fin de evitar un destino trágico para él o eventualmente para quienes están confiados a su cuidado, por lo que el carácter voluntario de su conducta es más teórico que real.

El estado de necesidad se distingue también de las restantes causas de exclusión de la ilicitud ... : del consentimiento de la víctima, porque en cierta forma el Estado que invoca frente a otro el haber actuado en estado de necesidad demuestra, por ese mismo hecho, que no ha pedido el consentimiento del otro Estado o que, en su caso, éste le ha sido negado; de las contramedidas y de la legítima defensa, porque en uno y otro caso la reacción del Estado que eventualmente las invoca reposará en la previa comisión por otro Estado de un hecho

internacionalmente ilícito, tratándose más en concreto, en el último de los supuestos, de un ataque armado."³⁹

El propio Relator Especial del tema de la responsabilidad internacional del Estado por hechos ilícitos, ha propuesto como causa de exclusión de la ilicitud al estado de necesidad; más aún ha manifestado que dicha exclusión no prejuzga la cuestión de si el Estado que lo invocó puede verse obligado <<con otra base que no fuera la de una responsabilidad *ex dicto*>> a reparar los eventuales daños. En mi opinión, y dentro de los límites contenidos en ésta última idea, la reparación de los daños causados en estado de necesidad podría tener efectos positivos, y su aceptación colocaría al Derecho Internacional en una situación análoga a la de numerosos ordenamientos internos que considerando al estado de necesidad como una causa que excluye la antijuricidad y por ello la responsabilidad penal, deja vigente, sin embargo, la responsabilidad civil.

1.3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO

Ante la amenaza que constituye el consumo indebido de drogas así como su producción y tráfico ilícitos, para la comunidad mundial en general y para ciertas regiones en particular, a nivel internacional los estados han decidido unir esfuerzos en colaboración, coordinación, organización, planeación y ejecución contra las múltiples e inagotables redes del narcotráfico mundial y regional.

Los nocivos efectos sociales, políticos, económicos y culturales que ocasiona el flagelo del consumo y tráfico de estupefacientes en la convivencia internacional de los Estados, comprometen gravemente su particular estabilidad en cada uno de los aspectos referidos, por lo que, para enfrentar al nefasto problema se han visto precisados al estudio del fenómeno contemplado integralmente, es decir en todas sus facetas como son la demanda, el consumo, la producción, el tráfico ilícito, así mismo

³⁹ Gutiérrez Espada, Cesáreo. El Estado de Necesidad y el Uso de la Fuerza en Derecho Internacional, Editorial Tecnos, Madrid, 1987, pp. 34-35.

sus consecuencias conexas como el blanqueo o lavado de dinero, el contrabando de armas, el desvío de precursores químicos y los trastornos que ocasionan en la salud pública.

Con este método se obtiene un claro y amplio panorama de acción para atacar el problema tanto en sus causas como en sus efectos y también en cada etapa de su destructora penetración.

La lucha contra el narcotráfico no es reciente, lo verdaderamente innovador ha sido el reconocimiento del nefasto enemigo, su poder, su fuerza, sus alcances y sus negativas consecuencias en perjuicio de la humanidad; así como la aceptación de la incapacidad para ser combatido por cada Estado en particular, ya sea por la falta de los recursos suficientes, sean económicos, sean técnicos o de cualquier índole adecuada para el efecto, por lo que finalmente, la Comunidad Internacional ha decidido unir sus esfuerzos en franca solidaridad de acción concertada, colectiva y simultánea que presente real combate a este reprobable flagelo.

El gran potencial económico que caracteriza a las grandes organizaciones criminales del narcotráfico, lo describe un crítico del siguiente modo:

"El narcotráfico es un gran poder económico, que desde luego, no respeta ideologías... pues se mueve en función de objetivos comerciales y de máximo lucro. No le importa si los funcionarios... lo que le interesa... es que le sirvan como escudo protector de sus actividades criminales".⁴⁰

Así, "para instituir una cooperación más efectiva en los planos nacional, regional e internacional en la lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas",⁴¹ fue creado el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), mediante la Resolución 45/179 del 21 de Diciembre de

⁴⁰ Ramírez Cuéllar, Héctor. "Narcopanistas", Quehacer Político, No. 772, 24 de junio de 1996, p. 61.

⁴¹ "Declaración Política y Programa Mundial de Acción", Publicación de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, México, 1993, p. V.

1990, otorgándosele la más exclusiva y amplia facultad de dirección y coordinación de todas las actividades de las Naciones Unidas en materia de fiscalización de drogas.

En consecuencia, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) tuvo, y tiene, bajo su responsabilidad, la aplicación del Programa Mundial de Acción que, junto con su Declaración Política, fue previamente aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su decimoséptimo período extraordinario de sesiones, dedicado, precisamente, a la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, con su Resolución S-17/2 del 23 de febrero de 1990.

En la aludida Declaración Política, que es una homología expositora de motivos, la Asamblea General de las Naciones Unidas manifiesta profunda alarma por la magnitud y el aumento de la demanda, producción, oferta, tráfico y distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, que ponen en inminente peligro a todos los países por igual, dañándolos en sus estructuras políticas, económicas, sociales y culturales; de lo que se infiere la adopción de un enfoque integral para combatir a las redes del narcotráfico mediante la cooperación internacional que así mismo entable contraofensivas nacionales, regionales e internacionales.

Solo como un ejemplo de los argumentos en referencia, la periodista española Rosa de la Vega reporta:

"La droga llega a Europa, fundamentalmente a España, a través de embarcaciones que simulan llevar cargamentos de madera... y cacao o café... El que dirige todo este tinglado es... el presidente de Guinea Ecuatorial. Según el exministro detenido (quien declara esta acusación), desde hace más de diez años Guinea Ecuatorial es el principal bastión del narcotráfico en Centroáfrica. Desde allí... introduce droga en diferentes países industrializados. La organización alcanza, en

extremo oriente, a China, Hong Kong y Corea del Norte... (pero también) Francia, Bélgica, Estados Unidos...".⁴²

Reafirma las estipulaciones que en este sentido se han pronunciado en diversas instrumentaciones del Organismo, especialmente en las Convenciones de 1961 y su enmienda de 1972, el Convenio de 1971, la Conferencia de 1987 y la Convención de 1988; tales como las facultades de la Comisión de Estupefacientes y de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

Advierte la insuficiencia de recursos, sobre todo de los países en desarrollo, para hacer frente a la problemática; así como el uso de los sistemas bancario y financiero, realizado por los narcotraficantes para el lavado del dinero producto de sus estratosféricas utilidades ilícitas; y también observa que es sorprendente la dimensión creciente de los vínculos que nacen y persisten entre el narcotráfico, y terrorismo, el ilícito comercio de armas y otras actividades del mismo modo ilegales.

Concluye aseverando la importancia de las relaciones de cooperación internacional teniendo como núcleo a las Naciones Unidas, haciendo referencia a la década de 1991 a 2000 como período de redoblar, intensificar e incrementar esfuerzos, que será tentativamente suficiente para el logro de las metas planteadas en el Programa Mundial de Acción, al finalizar exponiendo:

"... la comunidad internacional, por la responsabilidad colectiva que le incumbe al respecto, debería asignar mayor prioridad a las medidas contra el uso indebido y la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y convencidos también de que las Naciones Unidas deberían constituir el principal centro de coordinación de la acción concertada y deberían desempeñar un papel más importante de esa esfera... la proclamación de un decenio de las Naciones Unidas contra el

⁴² De la Vega, Rosa. "Obiang es el Mayor Narcotraficante de África". Interviu, del 29 de septiembre al 5 de octubre de 1997, No. 1,188. año 21, pp. 26, 28 y 39.

uso indebido de drogas promovería los objetivos de lograr una mayor cooperación internacional y una intensificación de las actividades de los Estados al respecto...".⁴³

Terminante e imperativamente, pues, es innegable que la lucha contra el narcotráfico sólo podrá ser positiva y vencedora mediante la cooperación de los estados de la comunidad internacional que, afortunadamente, ya han cobrado conciencia de la dimensión del problema, iniciando y continuando con la preparación y ejecución de las estrategias más acertadas convenientes para dar la gran batalla al flagelo mundial de las drogas.

1.4. LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL NARCOTRÁFICO EN EL ÁMBITO DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Al hablar de Organismos Internacionales hemos de referirnos, invariablemente, al conocido como las Naciones Unidas, que recoge en su seno a la gran mayoría de los Estados constituidos en nuestro planeta.

Así lo estamos anotando en el desarrollo de este trabajo. En los apartados anteriores, y específicamente en lo relativo al sistema jurídico, normativo del fenómeno del narcotráfico internacional, indicaremos que descansa en diversas disposiciones que cobran fuerza análoga de normas jurídicas derivadas de las distintas y peculiares instrumentaciones bilaterales y multilaterales, a su vez extraídas de tratados, convenciones, conferencias, cumbres, reuniones y otras denominaciones con que se identifica a la reunión de los Estados, a través de sus correspondientes representantes, que crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones entre los países participantes.

En este orden de ideas uno de los postulados de la anteriormente comentada Declaración Política, establece que la Comunidad Internacional aprovechará al máximo "los instrumentos o arreglos bilaterales y otros instrumentos o arreglos internacionales existentes

⁴³ "Declaración Política y Programa Mundial de Acción". Op. Cit. p. 3.

a fin de consolidar la cooperación internacional en materia jurídica y en el plano de la represión policial de este tipo de actividades ilícitas".⁴⁴

Ahora incursionaremos a las páginas del tiempo, escudriñando brevemente algunos antecedentes que dieron cauce a las disposiciones jurídicas internacionales en materia de narcotráfico.

1.4.1. DISPOSICIONES JURÍDICAS INTERNACIONALES, PREVIAS A 1961

Para hacer frente a la amenaza que para todo el mundo representa la plaga del narcotráfico, la Comunidad Internacional ha decidido unir esfuerzos dictando las medidas pertinentes para el efecto, que han tenido el carácter de normas jurídicas, si bien con las limitaciones y alcances reducidos que en ciertos casos les impone el Derecho Internacional, como lo hemos analizado en los temas anteriores.

He aquí una sucinta relación de algunos de los Tratados y Convenios Internacionales, que iniciaron la fiscalización del Tráfico de drogas:⁴⁵

- a) La Comisión del Opio; celebrada en Shanghai, en 1909. Conferencia Internacional sobre Estupefacientes que es considerada como el primer Tratado de Fiscalización de Drogas.
- b) El Convenio Internacional del Opio, en La Haya, de 1912, fue el primer documento obligatorio de Derecho Internacional, cuyo objeto era regular la transportación de drogas necesarias para usos médicos. El investigador Ricardo Pérez Montfort dice al respecto:

"Desde 1912 la Convención Internacional del Opio de La Haya había iniciado la guerra mundial contra las drogas.

⁴⁴ Ibid., p. 5.

⁴⁵ Cfr. "Las Naciones Unidas y la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas". Op. Cit., pp. 72-75.

Los gobiernos... se fueron sumando poco a poco a dicha intención prohibicionista comandada por el gobierno de los Estados Unidos. El reverendo Charles Henry Brent fue, junto con Hamilton Wright y F.C. Harrison, uno de los principales impulsores del principio que establecía que ¡cualquier uso no médico de drogas era inmoral!. Este principio junto con una clara identificación racista de los consumidores de drogas y sus aficiones determinó el inicio de la campaña norteamericana contra las drogas".⁴⁶

- c) El Comité Consultivo sobre el Tráfico del Opio y otras Drogas Nocivas; auspiciado por la Sociedad de las Naciones, en 1920.
- d) La Convención de la Sociedad de las Naciones, de 1925. De esta se desprende la denominada Comisión Central Permanente de Estupefacientes, organismo que se encargaba de regular y controlar el tráfico de drogas permitido exclusivamente para fines médicos, así como limitar la producción de drogas exclusivamente a las necesidades medicinales que los países le reportaran.
- e) La (segunda) Convención Internacional del Opio, del mismo 1925, entrando en vigor en 1928.
- f) La (segunda) Convención de la Sociedad de las Naciones, de 1931, que pretendió limitar la fabricación mundial de estupefacientes solo para fines médicos y científicos. También creó un Órgano de Fiscalización de Estupefacientes para coordinar, supervisar y vigilar el sistema utilizado. El escritor Brian Inglis anotó que:

"... un componente de la Secretaría de la Sociedad de Naciones... propuso... (que) todo país que desease utilizar una droga peligrosa para fines médicos o científicos debería declarar

⁴⁶ Pérez Montfort, Ricardo. "Viaje al País de las Drogas. Cuando la Cocaína no tenía cola". Cap. IV. Nexos, No. 214, octubre de 1995, p. 64.

con antelación la cantidad que necesitaba y dónde se proponía obtenerla".⁴⁷

- g) La (tercera) Convención de la Sociedad de las Naciones de 1936; fue la primera que pidió una penalidad más estricta para los traficantes de drogas ilícitas.
- h) El Protocolo de 1946, donde se hace constar la transmisión a las Naciones Unidas, de las funciones de Fiscalización de Estupefacientes anteriormente practicada por la Sociedad de las Naciones.
- i) El Protocolo de 1948, que sometió a la Fiscalización de Estupefacientes diversas drogas no contempladas en la convención de 1931.
- j) Protocolo para Limitar y Regular el Cultivo de la Planta de Adormidera, la Producción, el Comercio Internacional y el Por Mayor, y el Uso del Opio, de 1953, en Nueva York, que cobró vigencia el 8 de marzo de 1963, limitando el uso y comercio del Opio a los requerimientos estrictamente médicos y científicos. Estableció la Comisión Central Permanente -que es la predecesora de la actual Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes- facultándola con funciones determinadas de supervisión y represión, así como para la imposición de embargos a la importación o exportación de Opio, en ciertos casos específicos.

1.4.2. LA CONVENCIÓN ÚNICA DE 1961 SOBRE ESTUPEFACIENTES

También se le conoce como la Convención Única. Fue adoptada en Nueva York, el 30 de marzo de 1961, cobrando vigencia el 13 de diciembre de 1964 y para nuestro país el 18 de mayo de 1967.

Posteriormente fue modificada en algunas de sus estipulaciones con el Protocolo del 25 de marzo de 1972 que entró en vigor el 8 de agosto de 1975.

⁴⁷ Inglis, Brian. El Juego Prohibido, Historia Social de las Drogas, Ed. Tikal, España, 1994, pp. 176-177.

La Convención Única fue celebrada por los países Miembros de las Naciones Unidas, persiguiendo tres principales objetivos:

- a) La codificación y actualización de todas las normas dispositivas esparcidas hasta entonces en los tratados anteriores.
- b) La modernización y simplificación de los métodos de fiscalización de drogas, desprendiendo la creación de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), en lugar de la Comisión Central Permanente y el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes.
- c) La Fiscalización del cultivo de plantas materia prima de los estupefacientes naturales.

Entre otras características de la Convención Única observamos que persistió la fiscalización de la producción del opio, y se incluyó la del arbusto de coca y la cannabis; se impuso la obligación de limitar la producción de plantas de estupefacientes a las cantidades absolutamente necesarias para los fines médicos y científicos. El funcionamiento del Sistema de Estadística permaneció sin modificaciones, tal como había sido establecido en las convenciones de 1925 y de 1931. Se incluyeron nuevas drogas sintéticas derivadas de las estipulaciones del Protocolo de 1948. Se prohibió fumar opio, y cannabis, y el uso de ésta para fines distintos a los médicos y científicos; se censuró igualmente tomar opio y masticar coca.

También obliga a tomar medidas de fiscalización en el caso de drogas peligrosas, como la heroína y la ketobemidona.

Continuaron, conforme a los anteriores tratados, las disposiciones de fiscalización sobre la elaboración y fabricación de estupefacientes así como su comercio y distribución; y la imposición de requerir la específica autorización de las partes exportadoras e importadoras en la misma transacción, a través de sus gobiernos, y la obligación de éstos de informar sobre la aplicación del Tratado y el intercambio y colaboración

internacional, por mediación de la ONU, de sus leyes y reglamentos promulgados conforme al Tratado.

Debe aclararse que, al mencionar las obligaciones impuestas por la Convención Única, se hace referencia a los Estados que forman parte de ella por haberla aceptado en el momento de su celebración o por adhesión posterior.

La Convención Única ha sido considerada como un instrumento internacional de gran trascendencia por su flexibilidad y eficacia, habiendo tenido un alto grado de aceptación entre los Estados de la Comunidad Mundial.

Por la indudable fuerza e importancia de su contenido jurídico a continuación se transcribe lacónicamente la Estructura formal del referido Instrumento.

"CONVENCIÓN ÚNICA DE 1961 SOBRE ESTUPEFACIENTES, ENMENDADA POR EL PROTOCOLO DE 1972 DE MODIFICACIÓN DE LA CONVENCIÓN ÚNICA DE 1961 SOBRE ESTUPEFACIENTES.

PREÁMBULO.

- | | |
|--------------|--|
| ARTÍCULO 1. | DEFINICIONES |
| ARTÍCULO 2. | SUSTANCIAS SUJETAS A FISCALIZACIÓN |
| ARTÍCULO 3. | MODIFICACIÓN DE LA ESFERA DE APLICACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN. |
| ARTÍCULO 4. | OBLIGACIONES GENERALES |
| ARTÍCULO 5. | LOS ÓRGANOS INTERNACIONALES DE FISCALIZACIÓN. |
| ARTÍCULO 6. | GASTOS DE LOS ÓRGANOS INTERNACIONALES DE FISCALIZACIÓN. |
| ARTÍCULO 7. | REVISIÓN DE LAS DECISIONES Y RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN. |
| ARTÍCULO 8. | FUNCIONES DE LA COMISIÓN. |
| ARTÍCULO 9. | COMPOSICIÓN Y FUNCIONES DE LA JUNTA. |
| ARTÍCULO 10. | DURACIÓN DEL MANDATO Y REMUNERACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA. |
| ARTÍCULO 11. | REGLAMENTO DE LA JUNTA. |
| ARTÍCULO 12. | FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PREVISIONES. |
| ARTÍCULO 13. | FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA. |

- ARTÍCULO 14. MEDIDAS DE LA JUNTA PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES DE LA PRESENTE CONVENCIÓN.
- ARTÍCULO 15. INFORMES DE LA JUNTA.
- ARTÍCULO 16. SECRETARIA.
- ARTÍCULO 17. ADMINISTRACIÓN ESPECIAL.
- ARTÍCULO 18. DATOS QUE SUMINISTRARAN LAS PARTES AL SECRETARIO GENERAL.
- ARTÍCULO 19. PREVISIONES DE LAS NECESIDADES DE ESTUPEFACIENTES.
- ARTÍCULO 20. DATOS ESTADÍSTICOS QUE SE SUMINISTRARÁN A LA JUNTA.
- ARTÍCULO 21. LIMITACIÓN DE LA FABRICACIÓN Y DE LA IMPORTACIÓN.
- ARTÍCULO 21.BIS LIMITACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DEL OPIO.
- ARTÍCULO 22. DISPOSICIÓN ESPECIAL APLICABLE AL CULTIVO.
- ARTÍCULO 23. ORGANISMOS NACIONALES PARA LA FISCALIZACIÓN DEL OPIO.
- ARTÍCULO 24. LIMITACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DEL OPIO PARA EL COMERCIO INTERNACIONAL.
- ARTÍCULO 25. FISCALIZACIÓN DE LA PAJA DE ADORMIDERA.
- ARTÍCULO 26. EL ARBUSTO DE COCA Y LAS HOJAS DE COCA.
- ARTÍCULO 27. DISPOSICIONES SUPLEMENTARIAS REFERENTES A LAS HOJAS DE COCA EN GENERAL.
- ARTÍCULO 28. FISCALIZACIÓN DE LA CANNABIS.
- ARTÍCULO 29. FABRICACIÓN.
- ARTÍCULO 30. COMERCIO Y DISTRIBUCIÓN.
- ARTÍCULO 31. DISPOSICIONES ESPECIALES REFERENTES AL COMERCIO INTERNACIONAL.
- ARTÍCULO 32. DISPOSICIONES ESPECIALES RELATIVAS AL TRANSPORTE DE DROGAS EN LOS BOTIQUINES DE PRIMEROS AUXILIOS DE BUQUES O AERONAVES DE LAS LÍNEAS INTERNACIONALES.
- ARTÍCULO 33. POSESIÓN DE ESTUPEFACIENTES.
- ARTÍCULO 34. MEDIDAS DE FISCALIZACIÓN Y DE INSPECCIÓN.
- ARTÍCULO 35. LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO.
- ARTÍCULO 36. DISPOSICIONES PENALES.
- ARTÍCULO 37. APREHENSIÓN Y DECOMISO.
- ARTÍCULO 38. MEDIDAS CONTRA EL USO INDEBIDO DE ESTUPEFACIENTES.
- ARTÍCULO 39. APLICACIÓN DE MEDIDAS NACIONALES DE

- FISCALIZACIÓN MÁS Estrictas QUE LAS ESTABLECIDAS POR ESTA CONVENCION.
- ARTÍCULO 40. IDIOMAS DE LA CONVENCION Y PROCEDIMIENTO PARA SU FIRMA, RATIFICACION Y ADHESION.
- ARTÍCULO 41. ENTRADA EN VIGOR.
- ARTÍCULO 42. APLICACION TERRITORIAL.
- ARTÍCULO 43. TERRITORIOS A QUE SE REFIEREN LOS ARTICULOS 19, 20, 21 Y 31.
- ARTÍCULO 44. ABROGACION DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES ANTERIORES.
- ARTÍCULO 45. DISPOSICIONES TRANSITORIAS.
- ARTÍCULO 46. DENUNCIA.
- ARTÍCULO 47. MODIFICACIONES.
- ARTÍCULO 48. CONTROVERSIAS.
- ARTÍCULO 49. RESERVAS TRANSITORIAS.
- ARTÍCULO 50. OTRAS RESERVAS.
- ARTÍCULO 51. NOTIFICACIONES.
- ENUMERACION DE LOS ESTUPEFACIENTES INCLUIDOS EN LA LISTA I.
- ENUMERACION DE LOS ESTUPEFACIENTES INCLUIDOS EN LA LISTA II.
- ENUMERACION DE LOS PREPARADOS INCLUIDOS EN LA LISTA III.
- ENUMERACION DE LOS ESTUPEFACIENTES INCLUIDOS EN LA LISTA IV".⁴⁸

Se hace la pertinente aclaracion que las listas I a IV reproducidas en la anterior transcripcion comprenden no solo las sustancias incluidas en 1961, sino tambien todas las modificaciones que se realizaron a dichas relaciones hasta fines de 1976 conforme a las disposiciones de la Comision de Estupefacientes, en cumplimiento al articulo 3 de la aludida Convencion Unica.

1.4.3. CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE EL USO INDEBIDO Y EL TRAFICO ILICITO DE DROGAS DE 1987

La Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Trafico Illicito de Drogas "fue la primera... de las Naciones Unidas a nivel

⁴⁸ Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por México, Procuraduria General de la Republica, 1ª Edicion, México, 1994, pp. 9 -63.

ministerial que abordó las cuestiones del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas".⁴⁹

Más de la mitad de los 138 Estados participantes enviaron a sus ministros de gabinete al evento que tuvo lugar en la Ciudad de Viena, Austria, del 17 al 26 de junio de 1987.

Dicha Conferencia contiene, en su Declaración Política, los cuatro objetivos siguientes:

- a) La adopción de medidas enérgicas contra el uso indebido y el tráfico de drogas;
- b) La aprobación de las medidas necesarias para atender todos los aspectos conexos y las causas del uso indebido de drogas;
- c) El establecimiento de un enfoque de medición del avance, a largo plazo, hacia una sociedad sin el flagelo de las drogas; y
- d) El reconocimiento de la responsabilidad colectiva de los gobiernos para contribuir a la aportación de los recursos adecuados para la eliminación de la producción ilícita, el tráfico y el uso indebido de drogas.

A efecto de encausar las directrices que lograra obtener los mencionados objetivos, la Conferencia proclamó el Plan Amplio y Multidisciplinario de Actividades Futuras atinentes a los problemas del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas.

Son cuatro los capítulos en que se anotan los lineamientos y prescripciones del Plan Amplio y Multidisciplinario, a saber:

Capítulo Primero: Prevención y Reducción de la Demanda Ilícita de Estupefacientes.

Capítulo Segundo: Fortalecimiento y Ampliación de las Medidas de Fiscalización de la Oferta de Drogas instituidas en los Tratados Internacionales sobre Fiscalización de Drogas.

⁴⁹ "Las Naciones Unidas y la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas". Op. Cit. p. 82.

Capítulo Tercero: Represión del Tráfico Ilícito de Drogas.
Capítulo Cuarto: Mayores Esfuerzos para el Tratamiento y Rehabilitación de los Adictos a las Drogas.

1.4.4. LA COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES, DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

La Comisión de Estupefacientes fue establecida por el Consejo Económico y Social de la ONU, en 1946. Esta comisión es el cuerpo central de las naciones Unidas encargado de tratar todos los asuntos relacionados con las drogas. Este cuerpo analiza la problemática mundial sobre el abuso de drogas y realiza propuestas para fortalecer el control internacional de estupefacientes. En 1991 su mandato fue ampliado para aprobar el presupuesto del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas (UNDCP, por sus siglas en inglés). Este Programa proporciona servicios de secretariado a la Comisión y a sus órganos subsidiarios para cuestiones de organización y administrativas.

Los integrantes de la Comisión aumentaron de 15 Estados en 1946 a 53 en 1991.

Dentro de sus principales atribuciones están las siguientes:

- Auxiliar al Consejo supervisando la aplicación de convenios y acuerdos internacionales relacionados con estupefacientes.
- Llevar acabo medidas transitorias en el marco de control internacional de drogas como sucesor del Comité para el Tráfico de Opio y Drogas Peligrosas de las Liga de Naciones.
- Instruir al Consejo en cuestiones relativas al control de drogas, así como redactar o preparar bosquejos y borradores de convenios internacionales en la materia.
- Considerar los cambios necesarios que se requieran hacer en la maquinaria para el control internacional de drogas. La Comisión decide que sustancias deben ser puestas bajo control internacional, atendiendo las recomendaciones ya sea de la Organización Mundial de la Salud o de la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes.

- Asumir, de acuerdo con las decisiones del Consejo, otras funciones ligadas con el control internacional de drogas.
- Monitorear la implementación del Programa Mundial de Acción, el cual fue asignado a la Comisión en 1991.
- Brindar asistencia política y monitorear las actividades del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas. En 1991 se fortaleció la maquinaria para el control de estupefacientes con la implementación del mencionado programa y se decidió que la Comisión actuara como el equivalente a un cuerpo de gobierno para este.
- Aprobar el presupuesto del fondo para el PNUFD.

Como respuesta a la necesidad de una mayor cooperación y coordinación a nivel regional, la Comisión ha establecido cinco cuerpos subsidiarios. La Subcomisión de Tráfico Ilícito de Drogas y Asuntos Relacionados en el Cercano y Medio Oriente así como las Juntas Regionales de Jefes de las Agencias Nacionales Antidrogas encargadas de hacer cumplir la ley. La primera fue la de Asia y el Pacífico de 1974, después fueron las de África de 1985; la de América Latina y el Caribe, de 1987; y la de Europa, de 1990.

De modo igual, la Comisión de Estupefacientes apoya al Consejo Económico y Social a supervisar, coordinar y organizar la aplicación y cumplimiento de las disposiciones derivadas de las convenciones y acuerdos internacionales relacionados con estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

La Comisión de Estupefacientes celebra períodos de sesiones anuales a las que asisten también en calidad de observadores muchos gobiernos, organismos especializados de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales.

“La adopción de fuertes medidas de fiscalización de drogas desde la perspectiva de un plan básico, manteniendo al propio tiempo el equilibrio entre la oferta y la demanda de drogas para fines legítimos, pasó a ser la consigna de todos los órganos de las Naciones Unidas que se ocupaban del problema. Ello hizo también que se diera mayor importancia a la ratificación de los tratados, a la participación de

las organizaciones no gubernamentales y a la intensificación de la cooperación entre gobiernos".⁵⁰

1.4.5. LA JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, es un órgano fiscalizador independiente y cuasijudicial encargado de aplicar las Convenciones y el Convenio de las Naciones Unidas relativos a las drogas. Fue establecida en 1968 por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

Se integra con trece miembros, los cuales ejercen sus funciones a título personal, que elige el Consejo Económico y Social. Tres de sus miembros son elegidos de entre una lista de candidatos propuestos por la OMS y diez de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos. Los integrantes de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) no son representantes de los Estados miembros de las Naciones Unidas, lo que hace que sus funciones gocen de independencia y con matices cuasi judiciales.

La Junta tiene el cometido de procurar que los gobiernos cumplan las disposiciones de los tratados sobre fiscalización de drogas y ayudarlos en ese empeño.

La Junta, de manera general, se ocupa de dos aspectos:

- Trata de asegurar la disponibilidad de cantidades suficientes para fines médicos y científicos, y de evitar que se produzcan desviaciones de droga de las fuentes lícitas al tráfico ilícito. Vigila además la fiscalización que ejercen los gobiernos de los productos químicos empleados en la fabricación ilícita de drogas, a los que ayuda a evitar la desviación de esos productos químicos hacia el tráfico ilícito.
- En cuanto a la fabricación y tráfico ilícitos de drogas, la JIFE detecta los puntos débiles de los sistemas de fiscalización nacional e internacional y contribuye a corregir esas

⁵⁰ Ibid., p. 90.

deficiencias. Cataloga los productos químicos utilizados en la fabricación ilícita de drogas, con miras a su posible fiscalización internacional.

Es importante señalar que de acuerdo a los tratados internacionales sobre fiscalización de drogas encontramos dos categorías:

- *ESTUPEFACIENTES*. En la actualidad se fiscalizan más de 116 tipos en virtud de la Convención de 1961. Encontramos, principalmente, los productos naturales, como el opio y sus derivados, la morfina, la codeína y la heroína; estupefacientes sintéticos como la metadona y la petidina, así como la cannabis y la cocaína.
- *SUSTANCIAS SICOTROPICAS*. De acuerdo al Convenio de 1971 se fiscalizan unas 111 sustancias de este tipo. La mayoría de las cuales forman parte de productos farmacéuticos que actúan sobre el sistema nervioso central. Por lo general, se trata de alucinógenos, estimulantes y depresores, así como de algunos analgésicos.

Adicionalmente a esto, la Convención de 1988 ha hecho extensiva la fiscalización internacional de drogas a 22 productos químicos que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

La Junta examina y analiza la información que recibe de unos 190 países y territorios, de esta manera comprueba si se están aplicando los tratados en todo el mundo de la forma más eficaz posible. La Junta puede recomendar medidas y sugerir ajustes de los regímenes de fiscalización internacional y nacional.

La Junta ha realizado programas de capacitación para los funcionarios de los organismos de los países encargados de la fiscalización del uso indebido de drogas y de su tráfico ilícito.

La Junta rinde un informe anual que se presenta al Consejo Económico y Social por conducto de la Comisión. Evalúa la situación mundial correspondiente, trata de detectar y predecir cualquier tendencia peligrosa y sugiere la adopción de las medidas pertinentes. Complementan a este informe anual diversos informes técnicos sobre los movimientos lícitos de los

estupefacentes y sustancias sicotrópicas apropiados para fines exclusivos médicos y científicos.

1.5. LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS, DE 1988

Esta Convención de las Naciones Unidas fue celebrada y adoptada en la Ciudad de Viena, el 20 de diciembre de 1988, entrando en vigor el 11 de noviembre de 1990.

Comenzaremos por reproducir el esquema de su estructura formal:

"CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS.

- | | |
|--------------|---|
| ARTÍCULO 1. | DEFINICIONES. |
| ARTÍCULO 2. | ALCANCE DE LA PRESENTE CONVENCIÓN. |
| ARTÍCULO 3. | DELITOS Y SANCIONES. |
| ARTÍCULO 4. | COMPETENCIA. |
| ARTÍCULO 5. | DECOMISO. |
| ARTÍCULO 6. | EXTRADICIÓN. |
| ARTÍCULO 7. | ASISTENCIA JUDICIAL RECÍPROCA. |
| ARTÍCULO 8. | REMISIÓN DE ACTUACIONES PENALES. |
| ARTÍCULO 9. | OTRAS FORMAS DE COOPERACIÓN Y CAPACITACIÓN. |
| ARTÍCULO 10. | COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ASISTENCIA A LOS ESTADOS DE TRÁNSITO. |
| ARTÍCULO 11. | ENTREGA VIGILADA. |
| ARTÍCULO 12. | SUSTANCIAS QUE UTILIZAN CON FRECUENCIA EN LA FABRICACIÓN ILÍCITA DE ESTUPEFACIENTES O SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS. |
| ARTÍCULO 13. | MATERIALES Y EQUIPOS. |
| ARTÍCULO 14. | MEDIDAS PARA ERRADICAR EL CULTIVO ILÍCITO DE PLANTAS DE LAS QUE SE EXTRAEN ESTUPEFACIENTES Y PARA ELIMINAR LA DEMANDA ILÍCITA DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS. |
| ARTÍCULO 15. | TRANSPORTISTAS COMERCIALES. |
| ARTÍCULO 16. | DOCUMENTOS COMERCIALES Y ETIQUETAS DE LAS EXPORTACIONES. |

ARTÍCULO 17.	TRÁFICO ILÍCITO POR MAR.
ARTÍCULO 18.	ZONAS Y PUERTOS FRANCOS.
ARTÍCULO 19.	UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS POSTALES.
ARTÍCULO 20.	INFORMACIÓN QUE DEBEN SUMINISTRAR LAS PARTES.
ARTÍCULO 21.	FUNCIONES DE LA COMISIÓN.
ARTÍCULO 22.	FUNCIONES DE LA JUNTA.
ARTÍCULO 23.	INFORMES DE LA JUNTA.
ARTÍCULO 24.	APLICACIÓN DE MEDIDAS MÁS ESTRICTAS QUE LAS ESTABLECIDAS POR LA PRESENTE CONVENCION.
ARTÍCULO 25.	EFFECTO NO DEROGATORIO RESPECTO DE ANTERIORES DERECHOS Y OBLIGACIONES CONVENCIONALES.
ARTÍCULO 26.	FIRMA.
ARTÍCULO 27.	RATIFICACIÓN, ACEPTACIÓN, APROBACIÓN O ACTO DE CONFIRMACIÓN FORMAL.
ARTÍCULO 28.	ADHESIÓN.
ARTÍCULO 29.	ENTRADA EN VIGOR.
ARTÍCULO 30.	DENUNCIA.
ARTÍCULO 31.	ENMIENDAS.
ARTÍCULO 32.	SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.
ARTÍCULO 33.	TEXTOS AUTÉNTICOS.
ARTÍCULO 34.	DEPOSITARIO.
ANEXO CUADRO I.	
ANEXO CUADRO II. ⁵¹	

Esta Convención constituye, el más completo instrumento jurídico de carácter multilateral sobre el tema, y en el cual se retoman y amplían las disposiciones adoptadas en las Convenciones precedentes.

En cuanto al análisis del texto en estudio, someramente podemos decir que sus disposiciones se contraen a los planteamientos siguientes:

- a) Castigo más estricto a los traficantes de drogas, privándolos de sus utilidades; mediante el decomiso y el embargo preventivo, para cuyos efectos se han concedido las más amplias facultades a los tribunales para la incautación de títulos

⁵¹ Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por México. Op. Cit., p. 99-141.

bancarios, financieros o comerciales, sin que pueda invocarse el secreto bancario.

b) Establecimiento del carácter penal de todas las actividades relacionadas con narcotráfico.

c) Prohibición de todo tipo de protección a los narcotraficantes.

d) Asistencia jurídica mutua entre los Estados en todos los asuntos relacionados con las drogas.

e) Compromiso de los Estados para eliminar, destruir o reducir la demanda ilícita de estupefacientes y sicotrópicos.

Esta convención fue el resultado de toda una época culminante de apogeo invasor del fenómeno de las drogas, que cobró gran auge a partir de la década de los 70, penetrando cada rincón del mundo y cimbrando las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales de todos los países del planeta, habiendo sido necesaria la cooperación internacional de éstos.

1.6. LA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS, DE JUNIO DE 1988

Es de gran actualidad la problemática en cuestión, que en la Asamblea General de las Naciones Unidas se llevó a cabo una Sesión Extraordinaria sobre el Problema Mundial de las Drogas, del 8 al 10 de Junio de 1988, en la Ciudad de Nueva York, sede de este organismo internacional.

Al respecto, un vocero debidamente autorizado por dicho Organismo, ha dicho que:

"La Sesión Especial será un punto de cambio para que el mundo avance en el control de drogas, con renovada energía. Existen muchas razones para ser optimistas a este respecto: un

clima internacional más cooperativo, políticamente libre de las divisiones ideológicas entre el este y el oeste y entre el norte y el sur; sofisticadas tecnologías, tales como la observación por satélite; y los conocimientos acumulados de la comunidad internacional sobre las actividades de control de drogas".⁵²

En la anterior expresión se advierte un ambiente lleno de vigor, energía e ímpetu en la Comunidad Internacional para prestarse estrecha cooperación en el combate antidrogas.

Igualmente se determina una estrategia global, como ya lo hemos señalado, para dar la gran batalla al narcotráfico:

"... define una estrategia global completa diseñada para combatir simultáneamente a todos los aspectos del problema de las drogas y propone un objetivo bien definido una drástica reducción simultánea del abastecimiento y de la demanda de drogas para el año 2008".⁵³

En este evento fueron contemplados los seis temas siguientes: Precursores Químicos, Estimulantes de Tipo Anfetamina (ETA), Cooperación Judicial, Lavado de Dinero, Reducción de la Demanda de Drogas y, por último, Eliminación de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo; que por su actualidad y por el foro donde se realiza se trata de un acontecimiento de gran relevancia que la Comunidad Internacional aportó como uno más de los esfuerzos en la cooperación para enfrentar al tráfico ilícito de estupefacientes.

De esta asamblea extraordinaria, sobresalen en forma importante para los fines del presente trabajo, los señalamientos hechos por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, quien en su intervención del día 8 de junio de 1998, manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

⁵² "Asamblea General de las Naciones Unidas, Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas", Naciones Unidas México, publ. mensual del Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana, No. Especial, Jun. 1998, p. 2.

⁵³ Idem.

"El uso de las drogas anula la libertad y la dignidad del ser humano, impide la superación individual y colectiva, y daños en especial la esperanza que son nuestros niños y jóvenes...

Son nuestros hombres y mujeres los primeros en morir combatiendo el narcotráfico. Son nuestras comunidades las primeras en sufrir la violencia y nuestras instituciones las primeras en ser vulneradas por quienes caen víctimas de la corrupción. Son nuestros gobiernos los primeros en tener que desviar recursos, que serían preciosos para atender la pobreza, a fin de ser la primera trinchera en esta guerra...

De ahí que México proponga dar un mandato a las Naciones Unidas, para que articule y aliente la lucha global contra las drogas como una gran prioridad entre sus tareas.

Con ese propósito, la ONU debe hacer lo conducente para que cada país formule un plan de acción con metas concretas y verificables; para que cada país se adhiera a los instrumentos emanados de esta reunión; para que cada país cuente con legislación adecuada contra el lavado de dinero y delitos ligados al narcotráfico; y para que las Naciones Unidas evalúen con periodicidad y objetividad los avances de cada país."

Complementariamente, como resultado de esta cumbre internacional contra las drogas, la Organización de las Naciones Unidas, emitió una declaración política, cuya parte medular establece lo siguiente:

"Hacemos énfasis en la necesidad de programas de erradicación y de medidas de aplicación de la ley para contrarrestar el cultivo, producción, manufactura y tráfico ilícitos, prestando especial atención a la protección del

medio ambiente. A este respecto, apoyamos fuertemente el trabajo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Estupefacientes en el área de alternativas de desarrollo...

Hacemos un llamado a todos los Estados a tomarse en consideración los resultados de esta Sesión Especial al formular sus estrategias y programas nacionales, a informar bianualmente a la Comisión sobre Drogas Narcóticas sobre sus esfuerzos para alcanzar estas metas y objetivos hacia los años 2003 y 2008, y solicitamos a la Comisión que analice estos informes de forma que se mejoren los esfuerzos cooperativos para combatir el problema mundial de las drogas".⁵⁴

Los esfuerzos de cooperación internacional han continuado en la cumbre antinarcóticos de las Naciones Unidas.

"Para la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de la ONU la reducción de la demanda y la oferta de drogas no pueden desvincularse. Las medidas para su control pueden ser codificadas en los acuerdos multilaterales, ya que su aplicación idéntica en cada país es el criterio **sine qua non** para el funcionamiento del sistema antinarcóticos mundial."⁵⁵

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de esta cumbre ya que es necesario uniformar los acuerdos de control de manera que los esfuerzos se dirijan en una sola dirección.

Con este propósito, la ONU presentó un plan de cooperación multilateral, el cual fue objeto de múltiples polémicas.

⁵⁴ Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. Revista Naciones Unidas México. Edición especial junio 1998, p. 3.

⁵⁵ "Gastan estadounidenses 41 mil mdd anuales en la compra de cocaína" En El Financiero, lunes 8 de junio de 1998, p. 48.

En efecto, "el ambicioso plan de la ONU para enfrentar el narcotráfico, reducir el consumo y eliminar los cultivos de materias primas para enervantes en el mundo, fue criticado como poco realista, un día antes de ser adoptado por 150 países.

El plan, diseñado por el director ejecutivo del Programa para el Control de Drogas de la ONU (UNDCP, por sus siglas en inglés) Pino Arlacchi -un exlegislador italiano famoso por combatir la mafia-, prevé la erradicación de sembradíos ilícitos en sólo una década, por medio de una mezcla de represión y proyectos de desarrollo alternativo."⁵⁶

Cabe destacar que la polémica y el escepticismo se deriva en gran medida de los fracasos que se han tenido en otros intentos, y que hacen pensar en la imposibilidad de que en un período de tiempo relativamente corto, se logre erradicar el cultivo de productos que, aunque ilegales, resultan tan rentables.

Sin embargo, se reconoce que no existe otra opción que la unión de esfuerzos de todos los países para combatir y prevenir el narcotráfico.

Al respecto se destaca que "prevenir el uso de drogas se está convirtiendo cada vez más en una empresa difícil, al menos en parte por la rápida y creciente difusión de mensajes en el medio social que promueven su consumo. La vía de prevención más prometedora a largo plazo es la creación de una cultura opuesta a los enervantes."⁵⁷

Tomando en cuenta este enfoque, en la cumbre antinarcóticos se planteó la necesidad de combatir la oferta mediante la sustitución de cultivos, pero además, disminuir la demanda mediante medidas de prevención para el consumo de drogas.

Así, el 11 de junio de 1998, los representantes de 150 países participantes en la cumbre aprobaron:

⁵⁶ "Escepticismo en Washington sobre el plan antinarcóticos de la ONU" En El Financiero, Miércoles 10 de junio de 1998, p. 35.

⁵⁷ "Gastan estadounidenses 41 mil mdd anuales en la compra de cocaína" Op. Cit. p. 48.

"un ambicioso plan de acción que por primera vez establece la necesidad de un enfoque equilibrado entre la reducción de la demanda y la oferta basado en la 'responsabilidad compartida'.

Dicho plan a que se llegó en la Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas sobre Drogas, convocada a iniciativa de México, compromete a los países a invertir en programas preventivos y de atención al abuso de estupefacientes."⁵⁸

Este tema fue abordado en la Cumbre Mundial contra las Drogas, mediante el establecimiento de una nueva agenda mundial antinarcoóticos, enfocada específicamente a combatir esta etapa del problema, determinando como puntos medulares de esta nueva agenda, los siguientes:

"Los documentos que se aprobaron en el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del 8 al 10 de junio en Nueva York, constituyen una agenda global antinarcoóticos y manifiestan por primera vez a nivel mundial, el enfoque integral para hacer frente a las nuevas amenazas que han surgido para la seguridad y la soberanía de los Estados por las redes internacionales del crimen organizado, del tráfico de drogas y del lavado de dinero...

La Declaración incluyó metas y fechas concretas para la reducción de la oferta y la demanda de estupefacientes y sus actividades conexas y entre los principios que se plantean están: dar más atención a las nuevas tendencias en la fabricación de estupefacientes, como las drogas sintéticas.

⁵⁸ "Aprueba 150 países plan de acción antinarcoóticos". En El Financiero, Jueves 11 de junio de 1998, p. 29.

- Reforzar el combate contra el lavado de dinero.
- Fomentar la cooperación multilateral, regional, subregional y bilateral en materia judicial.
- Adoptar un enfoque global para la eliminación de cultivos ilícitos.
- Reducir la fabricación, la comercialización y el tráfico ilícito de sustancias sicotrópicas y el desvío de precursores.
- Fortalecer la cooperación internacional para responder a las amenazas que se derivan de los vínculos entre el narcotráfico y el terrorismo.
- Aumentar la cooperación internacional para frenar el tráfico ilícito de armas".⁵⁹

De esta forma, se establecieron importantes compromisos, por parte de la comunidad internacional, para erradicar los cultivos y desarrollar una cultura antidrogas y se espera ver resultados en el corto plazo, para que en el término de una década se haya logrado combatir el problema.

Evidentemente, esto es una tarea difícil, pero las bases están establecidas en la reciente cumbre antinarcóticos que representa un importante avance desde la Convención de 1988.

Este avance es aún mayor si se toma en cuenta que la propia Convención ha motivado que países como Francia, propongan medidas como la compra de los cultivos para la producción de drogas, aceptando que existe una estrecha relación entre pobreza y narcotráfico.

⁵⁹ Periódico "El Nacional" del 15 de junio de 1998. Una Nueva Agenda Mundial Antinarcóticos, p. 3.

1.7. ESTABLECIMIENTO DE UNA CORTE PENAL INTERNACIONAL

El Programa Mundial de Acción de las Naciones Unidas estipula que "La elaboración de instrumentos jurídicos internacionales ha constituido un aspecto importante en la lucha contra el uso indebido de drogas... La aprobación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, de esa Convención encomendada por el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, constituyen los primeros pasos importantes en esa dirección".⁴⁰

El Programa en mención también alude a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988, señalando su utilidad para reforzar y complementar las medidas estipuladas en los instrumentos jurídicos vigentes.

Dicho documento indica las acciones tendientes a la preparación de un registro de leyes y reglamentaciones sobre blanqueo o lavado de capitales, información sobre divisas, secreto bancario, entre otros recomendando a los Estados promulguen la legislación en estas materias, y la cooperación recíproca para proporcionarse la información pertinente a solicitud de ellos.

Del mismo modo, este Programa hace hincapié en el fortalecimiento de los sistemas judicial y jurídico y de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, para lo cual dispone que los Estados deberán adaptar su legislación nacional a las convenciones y decisiones internacionales relativas a la fiscalización del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, invitándolos a considerar Tratados y Acuerdos Tipo referentes a asuntos penales relacionados con el narcotráfico y consumo indebido de drogas, así como a la cooperación de las dependencias gubernamentales en la lucha contra el narcotráfico.

⁴⁰ Ibid., p. 7.

Propone la innovación del posible establecimiento de un Tribunal Penal Internacional u otro mecanismo de justicia penal internacional que tenga jurisdicción sobre las personas de las que se sospeche que hayan participado en el tráfico ilícito transfronterizo de estupefacientes.

En este sentido, el gobierno mexicano ha propuesto ante la ONU que el narcotráfico sea considerado como un delito que trascienda las fronteras nacionales de los Estados, ya que al ser sus consecuencias de índole internacional, es necesario que su persecución y sanción también sean promovidas y auspiciadas en forma internacional.

La posición de México en relación con el establecimiento de la Corte Penal Internacional ha sido reflejada en la intervención formulada por la Delegación de Paraguay, en su carácter de Coordinadora del Grupo de Río, en donde se destacó la necesidad de contar con un órgano de alcance internacional en materia penal, a fin de uniformar criterios y lograr la eficacia de los tribunales.

En vísperas de la celebración de la Conferencia de Plenipotenciarios que se encargaría de establecer tan relevante órgano jurisdiccional, el representante de México ante la sexta comisión (asuntos jurídicos) en el tema 150 del programa de trabajo de la Asamblea general, referente a la creación de una Corte Penal Internacional destacó lo siguiente:

"1997 ha sido un año particularmente fructífero para las labores del Comité Preparatorio. Ha iniciado la elaboración de los primeros textos consolidados y las deliberaciones a su interior adquieren cada vez mayor grado de detalle. Destacamos con agrado el espíritu de colaboración que caracteriza sus trabajos. Estamos seguros de que ese espíritu nos permitirá alcanzar el éxito de esta empresa.

Al mismo tiempo, notamos con preocupación que varios de los textos que han sido adoptados como primeros borradores, contienen todavía numerosos corchetes y opciones excluyentes entre sí.

Desafortunadamente no hemos contado con el tiempo necesario para mejorar cualitativa y cuantitativamente el proceso de conciliación de posiciones. Asimismo, apreciamos que la proliferación de grupos informales de discusión dentro del Comité ha afectado de manera sensible la participación de las delegaciones pequeñas, que se ven en ocasiones, imposibilitadas para contribuir a la preparación de los textos.

Teniendo presente el espíritu de la resolución 51/207, esperamos que en sus próximas sesiones, el Comité pueda subsanar estas cuestiones y presente a la Conferencia de Plenipotenciarios que se celebrará en Roma el próximo mes de junio, un texto consolidado lo más concreto posible y de aceptación general. Consideramos que en la medida en que se logre este objetivo se garantiza el éxito de la Conferencia."⁶¹

Cabe destacar que en el proceso de creación, de una Corte Penal Internacional, la elaboración de las reglas y procedimientos es un aspecto de gran importancia. Para ello se elaboró un proyecto de reglamento, de acuerdo con la práctica de las conferencias codificadoras que se han celebrado en el marco de las Naciones Unidas siguiendo recomendaciones de la Comisión de Derecho Internacional.

El Gobierno de Italia presentó un ofrecimiento para albergar la Conferencia y realizó importantes gestiones para su preparación.

La comunidad internacional ha considerado oportuno la creación de un tribunal internacional de naturaleza penal para combatir la impunidad de los delitos internacionales.

Sobre esta propuesta se han realizado importantes avances y el pasado 18 de julio de 1998:

⁶¹ "Creación de una Corte Penal Internacional"
<http://www.undp.org/missions/mexico/discur97/cortep.htm>.

"concluyó en la Ciudad de Roma, Italia, la Conferencia de Plenipotenciarios convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas para crear una Corte Penal Internacional. Los resultados de este esfuerzo deben ahora ser evaluados por las autoridades de México y de los otros 161 países que participaron en esa importante reunión, a fin de determinar la viabilidad de lo que se aprobó en la tarea de combatir la impunidad de los delitos internacionales.

La creación de la Corte en condiciones adecuadas es un esfuerzo compatible con los intereses de nuestro país.

De ahí que la comunidad de naciones consideró que había llegado el momento de intentar la creación de un tribunal internacional de esta naturaleza." ⁶²

México se ha esforzado por en el ámbito internacional se cuente con un organismo que sea imparcial, que combata y castigue con eficacia los delitos internacionales como aquellos relacionados con el narcotráfico.

De tal forma:

"apoya firmemente la creación de la Corte Penal Internacional, como un importante paso en el desarrollo del Derecho Penal Internacional; sin embargo, considera que debe negociarse un Estatuto de ese Tribunal que garantice su independencia frente a cualquier organismo u órgano de Naciones Unidas, incluyendo el Consejo de Seguridad, que fue el que creó los Tribunales para la ex Yugoslavia y Ruanda. Se puso énfasis en este aspecto, por estimar que la vinculación de la Corte y el Consejo, siguiendo

⁶² González Gálvez, Sergio. "México y la Corte Penal Internacional", en Reforma, miércoles 12 de agosto de 1998, p.12A-1.

los precedentes citados, podría crear una situación de iniquidad que erosionaría la independencia del Tribunal.

Asimismo, nuestro país debe garantizar que la Corte sea una institución que actúe con absoluta imparcialidad y certeza jurídica y que su Estatuto defina en términos muy precisos las garantías mínimas en el debido proceso, en forma compatible con lo que sobre el particular establece nuestra Carta Magna y leyes reglamentarias."⁶³

Para lograr la imparcialidad y certeza jurídica, es necesario que se apege a los principios del derecho internacional y se definan claramente los objetivos, entre los que México destaca siguientes:

- a) "Una clara definición de los casos en los cuales puede actuar la Corte, dejando claro que no se trata de sustituir los sistemas judiciales nacionales en vigor, sino de complementarlos para castigar a individuos responsables de los delitos internacionales más graves y aberrantes definidos en Tratados o Declaraciones Internacionales, con significativo apoyo de la comunidad de naciones; un Tribunal que no cuente con el apoyo internacional será necesariamente ineficaz.

- b) A la luz de los debates en la Comisión Preparatoria de la Conferencia que trabajó por varios años, se consideró que sería realista que en esta primera etapa nos limitamos a incluir tres crímenes de los más graves, a saber: genocidio, lesa humanidad y los mal llamados crímenes de guerra, que son –propriadamente dicho– violaciones al derecho aplicable en caso de conflicto armado.

⁶³ Ibid., p. 12A-2.

- c) Estrictamente, la Corte debe tener competencia exclusivamente sobre individuos y no sobre Estados.
- d) Si bien el llamado principio de complementariedad no puede basarse en el consentimiento de los Estados, y así lo señalamos en el Debate General y en las negociaciones durante la Conferencia de Roma, sí sostuvimos que era necesario establecer claramente los casos de excepción a la jurisdicción nacional y fijar las salvaguardias que aseguren que no se cometan abusos que afecten la soberanía de los Estados mediante la aplicación de criterios no pactados".⁶⁴

A pesar de la diversidad de intereses y opiniones, se lograron significativos progresos en la elaboración de un Estatuto por consenso, que tendría como características principales el delimitar la competencia de la Corte a tres crímenes: genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra.

Los resultados más importantes alcanzados fueron: la delimitación de la competencia de la Corte a los tres crímenes antes mencionados; el principio de complementariedad que definía los casos de excepción en los que la competencia de ésta operaba dando mayor certeza jurídica y la fórmula más flexible en cuanto a los requisitos para que pueda cobrar vigencia la competencia de la corte. Se lograron acuerdos sobre los elementos que tipifican los tres crímenes que se incorporan al Estatuto; sobre la estructura misma del Tribunal; sobre las facultades del fiscal; derechos de los acusados; financiamientos de la Corte; mecanismos de solución de controversias y sobre el sistema de revisión del Estatuto.

El punto que presento mayor desacuerdo fue sobre las condiciones de una posible vinculación de la Corte con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En concreto para México fue inaceptable esta cuestión ya que se trata de una subordinación política de la Corte respecto del Consejo.

⁶⁴ Idem.

No se logró acuerdo general sobre las condiciones de una posible vinculación de la Corte con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ni sobre la incorporación entre los casos típicos de crímenes de guerra, de las armas de destrucción masiva, además de la inadecuada incorporación a última hora en el Estatuto de una cláusula sobre los "Elementos del Crimen" que señala que adicionalmente a lo ya incluido en el Estatuto a propósito de la definición de cada crimen, deben elaborarse otros "elementos constitutivos" de cada crimen.

En una carta abierta del secretario general de Amnistía Internacional a todos los gobiernos hizo un llamado para que el Estatuto de la Corte Penal Internacional fuera ratificado lo antes posible.

En dicha carta, con fecha 14 de septiembre de 1998, se indicó lo siguiente:

"Amnistía Internacional pide a todos los Estados que luchen para fortalecer el Estado de Derecho en todo el mundo ratificando el Estatuto de la Corte Penal Internacional lo antes posible. Desde hoy, los más de un millón de miembros y simpatizantes de Amnistía Internacional se unirán a mí en un esfuerzo mundial por establecer la Corte lo antes posible, por dotarla, una vez establecida, de los recursos necesarios y por garantizar que todos los Estados Parte colaboran con ella plenamente y sin dilación.

El Estatuto, que se adoptó el 17 de julio de 1998 por 120 votos a favor, 7 en contra y 21 abstenciones, al final de una conferencia diplomática de cinco semanas de duración en Roma, prevé la creación de una Corte Penal Internacional permanente con jurisdicción sobre los peores crímenes perpetrados en el mundo: el genocidio, otros crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, tanto en conflictos internacionales como locales.

La necesidad de que exista esta Corte es evidente. En el medio siglo transcurrido desde el fin de los juicios celebrados ante los Tribunales Militares Internacionales de Nuremberg y Tokio, a pesar de los millones de víctimas de genocidio y de otros crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, los Estados no han cumplido con su deber de llevar a los responsables ante la justicia.

La Corte no sustituirá a los tribunales nacionales que han podido y han querido cumplir con su deber. Solamente intervendrá cuando los Estados no cumplan con la responsabilidad que les atribuyen las leyes internacionales de procesar a los responsables de estos crímenes. Su mera existencia será un catalizador que animará a los sistemas jurídicos nacionales a cumplir con su obligación y actuará como elemento disuasivo contra estos crímenes."⁶⁵

A corto plazo Amnistía Internacional solicitó a todos los Estados que:

1. Ratifiquen el Estatuto de la Corte Penal Internacional lo antes posible. Para su entrada en vigor, el Estatuto precisa de 60 ratificaciones. Entrará en vigor el día primero del mes siguiente a partir de los sesenta días de haber sido depositado ante el secretario general de las Naciones Unidas el sexagésimo documento de ratificación. Si se entregan 60 documentos de ratificación antes del 30 de septiembre de 2000, el Estatuto entrará en vigor antes del fin del siglo XX, el siglo que ha sido testigo de las peores violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario de la historia.
2. Adopten la legislación necesaria para garantizar que la Corte Penal Internacional es un complemento eficaz de las jurisdicciones nacionales. Los Estados deberán promulgar una legislación que facilite una cooperación plena, inmediata y eficaz con la nueva Corte. Una legislación procesal de estas características debe ser similar en muchos aspectos a la

⁶⁵ Amnistía Internacional. <http://www.edai.org/centro/14002398htm>

legislación necesaria para cooperar con los tribunales penales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda. Sin embargo, juzgar estos crímenes es principalmente responsabilidad de cada Estado y en muchos casos será precisa una importante legislación adicional que garantice que el genocidio, otros crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra, según los define el Estatuto, también son considerados crímenes según las leyes nacionales, que las defensas se ajustan a las que permite el Estatuto, y que no hay plazos de prescripción para esos crímenes.

3. Se nieguen a realizar declaraciones de exclusión voluntaria («licencia para matar») acogiéndose al artículo 124 del Estatuto. El artículo 124 permite a los Estados que en el momento de la ratificación declaren que no aceptan la jurisdicción de la Corte sobre los crímenes de guerra durante un periodo de siete años. Una declaración de este tipo socavaría el propósito mismo de la Corte al dotar a los Estados de impunidad ante la justicia internacional en casos de crímenes de guerra durante un periodo de siete años que comienza en el momento en que el Estatuto entra en vigor para ese Estado. Ningún Estado debe realizar tal declaración y, una vez el Estatuto entre en vigor, las Naciones Unidas no deben aceptar la participación de fuerzas de países que se nieguen a reconocer la jurisdicción de la Corte sobre crímenes de guerra en sus operaciones para el mantenimiento de la paz. Además de negarse a aceptar la participación de fuerzas de Estados Parte en los que este tipo de declaración esté vigente, las Naciones Unidas deben solicitar a los Estados que no son Parte que acuerden realizar una declaración de conformidad con el artículo 12 (3) según la cual entregarán a sus ciudadanos ante la Corte si así se les pide cuando éstos hayan sido acusados de delitos cometidos como miembros de una operación de mantenimiento de la paz o de otro tipo de operación de la ONU.
4. Se nieguen a firmar con Estados que no son Parte acuerdos que les impidan presentar a sus ciudadanos ante la Corte. Varios altos cargos de los Estados Unidos han indicado que su país intentará alcanzar acuerdos bilaterales con todos los demás Estados acordando que no entregarán a ciudadanos

estadounidenses acusados de genocidio, otros crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra a la Corte. Estos acuerdos minarían el propósito de la Corte de garantizar la aplicación eficaz de la justicia internacional cuando los Estados no pueden o no quieren llevar ante la justicia a los responsables de estos crímenes.

Se aseguren de que el trabajo de la Comisión Preparatoria es eficaz. Parece probable que la Comisión Preparatoria celebre al menos dos sesiones en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York el próximo año (posiblemente en marzo-abril y en agosto) para redactar el proyecto de las disposiciones procesales y otros documentos relacionados para que sean estudiados por la Asamblea de Estados Partes cuando ésta se establezca. Para garantizar la efectividad de la propia Comisión Preparatoria, las Naciones Unidas deben continuar apoyando a los gobiernos para que participen en la labor de creación de la Corte y deben garantizar que las ONG, que desempeñaron un papel tan importante en la labor del Comité Especial y del Comité Preparatorio y en la conferencia diplomática, sigan participando de acuerdo con lo aprobado por la Asamblea General.

Amnistía Internacional insta a los jefes de Gobierno y a los ministros de Exteriores a que apoyen estos objetivos en las declaraciones que realicen en este periodo de sesiones de la Asamblea General y a que se aseguren de que entre las resoluciones adoptadas en él hay llamamientos a todos los Estados para que apliquen estos objetivos. Además, en las resoluciones se debe pedir al secretario general que proporcione ayuda técnica a cualquier Estado que lo solicite.

A más largo plazo, Amnistía Internacional trabajará para asegurarse de que la Corte recibe todos los recursos necesarios, que se seleccionan candidatos cualificados como fiscal, jueces y demás personal, que se convoca una Conferencia de Revisión lo antes posible para fortalecer el Estatuto, que éste se ratifica lo más ampliamente posible una vez entrado en vigor, que los Estados colaboran plenamente y sin dilación con la Corte y que la Asamblea de Estados Partes actúa eficazmente si uno no coopera.

Se insta a adoptar estas medidas para ayudar a terminar con la impunidad de los peores crímenes del mundo, que han sido el azote de este siglo, especialmente el narcotráfico.

Podemos resumir que la regulación jurídica que establece la normatividad internacional de los aspectos del narcotráfico proviene en primer término de la legislación de cada Estado sobre la materia, que, en búsqueda de la actualización y adecuación a las graves circunstancias impuestas por los envenenadores del espíritu y la dignidad humanos, acuden a la cooperación con otros Estados para encontrar una legislación homogénea que paulatinamente se va transformando en Derecho Internacional mediante la coordinación y apoyo de Organismos Mundiales como las Naciones Unidas; independientemente del impulso que se da al movimiento ideal de la creación de un solo cuerpo jurídico de Derecho Internacional que determine y desarrolle las normas jurídicas aplicables uniformemente a los ilícitos relacionados con el narcotráfico.

"La adhesión de los Estados partes a los tratados internacionales que regulan el cultivo, la producción, la fabricación, el comercio y el uso de drogas es de vital importancia para que los esfuerzos internacionales de fiscalización de drogas tengan éxito."⁶⁶

A través de estos convenios "un Estado acepta la obligación legal de someterse a las disposiciones del tratado prometiendo que en su propia zona de jurisdicción aplicará el tratado mediante leyes nacionales..."⁶⁷

Así, mientras la idea de contar con un organismo y legislación homogénea a nivel internacional, cobra vida material, es de relevante importancia que los Estados se adhieran a los Tratados Internacionales que regulan el cultivo, la producción, la fabricación, el comercio y el uso de drogas.

⁶⁶ "Las Naciones Unidas y la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas". Op. Cit. p.

61.

⁶⁷ Idem.

CAPÍTULO II. LEGISLACIÓN ESTADOUNIDENSE EN TORNO AL NARCOTRÁFICO Y LA CERTIFICACIÓN

La gran amenaza que significa para cada país la demanda, el consumo, la producción y el tráfico ilícitos de sustancias enervantes conocidas también con la terminología de drogas sicotrópicas o estupefacientes, alucinógenas, etcétera, en sus esferas política, económica, social y cultural, se manifiesta abiertamente y con mayor fuerza cada día, materializando el inminente peligro de destrucción de su integridad en las mencionadas áreas. Los Estados Unidos de América, el país más poderoso del mundo, no es la excepción.

En efecto, nuestro vecino país del norte no ha escapado al fenómeno del narcotráfico, sea en su propio territorio, o bien resintiéndolo directamente los efectos del flagelo internacional.

El gobierno norteamericano se ha visto, en el ejercicio de su mandato constitucional correspondiente, precisado a hacer frente al problema mediante la expedición de todo un aparato legislativo que ha venido normando los presupuestos e hipótesis susceptibles de ser contemplados y sancionados por las reglas jurídicas al respecto. Precisamente uno de estos cuerpos normativos -la Ley de Asistencia Externa- desprende un procedimiento que, investido de peculiares lineamientos, se convirtió en toda en una institución instrumentada de la política Estadounidense: la Certificación.

2.1. EL NARCOTRÁFICO EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA INTERNA Y EXTERNA DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Los Estados Unidos de América son el país donde se desarrolla el mayor mercado ilícito de drogas de todo el mundo. No obstante que en la década de los ochenta el gobierno logró reducir las legales ofertas y demanda de drogas, en base a una gran estrategia de lucha, desde el inicio de los años noventa, por desgracia, dicho fenómeno ha vuelto a surgir y ahora con mayor fuerza de penetración y arraigo entre la población consumidora y su consecuente red de distribución.

Entre las sustancias de mayor uso indebido se encuentran la cocaína, la cannabis y diversos alucinógenos, así mismo debemos mencionar el auge cobrado por la fabricación ilícita de ciertos derivados de la anfetamina y el aumento de los invernaderos donde se cultiva cannabis.

Al respecto, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes ha informado que:

"La cannabis se cultiva ampliamente... La Junta toma nota con satisfacción de los informes de los Estados Unidos sobre la erradicación de 373 millones de plantas de cannabis... La cannabis sigue siendo la droga de... máxima incidencia en los Estados Unidos".⁶⁸

La misma fuente informativa expone que en los Estados Unidos se incautaron, en 1995, 1,146 Kg de heroína, lo cual representa una gran disminución frente a las más de 2 toneladas incautadas en 1994. Según las estimaciones de la encuesta nacional sobre el uso indebido de drogas, en 1995 había mensualmente en los Estados Unidos unos 200, 000 heroinómanos, estimación notablemente superior a la de 1994... En los Estados Unidos, la mayoría de heroinómanos hacen también uso indebido de otras drogas o sustancias; según las estimaciones de DAWN, en 1995 el 59% de los casos de uso indebido de heroína estaban asociados al uso indebido de cocaína, y el 55% de los heroinómanos hacían también uso indebido del alcohol".⁶⁹

Igualmente es de amplio conocimiento el uso indebido de sustancias como: opioides sintéticos (hidrocodona, oxycodona, petidina o meperidina y dextropropoxifeno), LSD, alprazolam, benzodiacepina, diazepam y entre otros más, clonazepam y metanfetamina.⁷⁰

Los Estados Unidos de América han llegado a la determinación de considerar al narcotráfico como un serio asunto de Estado cuyos

⁶⁸ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, "Informe correspondiente a 1996", Naciones Unidas, Nueva York, 1997, p. 40

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Cfr. Ibid., pp. 40-41.

planteamientos de solución implican una acción multidisciplinaria, que, integralmente, abarque una amplia gama en el ámbito de las competencias legal y política sin omitir las áreas educativas, económicas y de salud. Abundando esta idea, se dice que:

“... los norteamericanos aciertan en una cosa: de ser un problema policíaco, el narcotráfico ha pasado a ser un asunto de Estado porque su acción socava las bases mismas de la convivencia, propicia la corrupción o se sirve de ella, se infiltra en los aparatos de procuración de justicia, en los medios de comunicación, en el Ejército y en los partidos políticos sin distinción de ideologías.”⁷¹

Así, el país de la frontera norte ha tenido que replantear la estructura orgánica y ejecutiva de la lucha contra el narcotráfico, lo que reviste singular importancia dada su circunstancia de país de mayor consumo en el mundo, aunada a la producción y tráfico ilícito que día a día florecen y se producen como interminable plaga devastadora, además de los mercantes internacionales que cotidianamente se introducen en su territorio causando innumerables daños en su población y en sus instituciones en general.

Para tal efecto, los Estados Unidos de América finalmente definieron la Estrategia Nacional para el Control de Drogas cuyos lineamientos se han perfeccionado adecuándolos a las graves y complicadas circunstancias actuales que envuelven al narcotráfico en cuanto fenómeno característico de la agresión que atenta y compromete la seguridad, la salud, la política y la economía del país.

En este sentido se ha difundido que “Las drogas ilícitas constituyen un desafío creciente para la mayoría de las sociedades modernas, independientemente de su nivel de desarrollo. La producción, el tráfico, la distribución y el consumo de drogas afectan a todos y cada uno de los elementos de la sociedad y son una amenaza

⁷¹ Martínez Veloz, Jaime, “Narcotráfico: problema de Estado”, *La Jornada*, México, 27 de febrero de 1997, p. (Internet)

para la salud pública, la seguridad, el desarrollo y el bienestar de la población... ya no es válido clasificar a los países exclusivamente como de producción, de tránsito o de consumo, puesto que todas estas características pueden encontrarse, en mayor o menor medida, en la misma sociedad".⁷²

Debemos enfatizar, de la anterior transcripción, el alto nivel de desarrollo de los Estados Unidos así como su clasificación de país de mayor consumo de drogas ilícitas.

La Estrategia Nacional para el Control de Drogas, implementada por los Estados Unidos, contempla primordialmente, como base de partida, el problema fundamental del consumo ilícito de drogas desde la perspectiva del índice que señala las edades de quienes cometen su uso, diferenciando así dos grandes grupos de consumidores:

- a) Jóvenes de 12 a 20 años de edad, cuya adicción ha venido en aumento desde 1991 y actualmente conforman la cantidad de más de 4.2 millones de estadounidenses.
- b) Adultos, entendiéndose los mayores de 21 años; manteniéndose sin notables cambios, en más de 8.6 millones.

En el primer grupo, se hace de vital importancia la investigación y conocimiento de la posibilidad de aceptación del compromiso que asuman dichos jóvenes para acoger estilos de vida diferentes a los que han desarrollado en el uso ilícito de los enervantes. Este objetivo puede conseguirse mediante la participación y en la medida de la capacidad que para ello aporten tanto organismos públicos y privados que tengan relación directa con dichos jóvenes, como personas individuales que igualmente se encuentren en directa convivencia con ellos, encontrando entre éstas, en primer lugar, a sus padres y, posteriormente, "maestros, entrenadores, vecinos, miembros de la comunidad, dirigentes religiosos, proveedores de servicios, mentores,..."⁷³; y entre los organismos de referencia se mencionan "la comunidad médica y

⁷² Grupo de Contacto de Alto Nivel. Gobiernos de México y Estados Unidos. México y Estados Unidos ante el problema de las Drogas. Estudio-Diagnóstico Conjunto, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1997, p. 9.

⁷³ Ibid., p. 10

las organizaciones cívicas... las empresas, los espectáculos, los medios de información, el gobierno en todos sus niveles...".⁷⁴

Obviamente que al anotarse la participación del gobierno "en todos sus niveles" se implica la intervención de todas sus dependencias en general y, por supuesto, el sistema educacional tanto del sector oficial como del privado.

Es decir, que se da prioridad a la atención del mencionado sector de jóvenes adictos:

"Todos aquellos que participan en la vida de los jóvenes deben ser parte de la solución... tienen que aunar esfuerzos y responsabilizarse para educar a nuestros niños acerca de los peligros de las drogas y proporcionarles los medios para triunfar en la vida".⁷⁵

Como se observa, referente a las juventudes norteamericanas, la motivación y ejecución de programas para que sea rechazado, relegado y destruido el abuso de drogas ilícitas, es la primera meta de la Estrategia Nacional para el Control de Drogas.

Reviste, pues, singular importancia al menos en el marco teórico del planteamiento, que en un plano supremo se encuentren las directrices del citado objetivo hacia la juventud, que se contiene en la aludida Estrategia.

Por lo que respecta al grupo de clasificación en que se han catalogado a los adultos adictos, la meta perseguida por la Estrategia Nacional para el Control de Drogas es atraída por el común lineamiento genérico que constituye la piedra angular que enarbola el postulado principal de la Estrategia y que consiste en:

- a) Reducir la oferta de drogas ilícitas, en base a:
- b) Reducir la demanda de ellas, mediante:
- c) Prevención,
- d) Tratamiento, y
- e) Educación

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Idem.

Se ha propuesto que "La estrategia de Estados Unidos para reducir la demanda incluye la prevención, el tratamiento y la educación. Entre los esfuerzos de reducción de la demanda, figuran los que promueven la participación comunitaria -específicamente, la participación tanto en la prevención como en el tratamiento del abuso de drogas- y aquellos de educación al público sobre opciones para una vida sana y alternativas para las consecuencias negativas que tiene el uso de las drogas en los individuos, las familias y las comunidades".⁷⁶

Esta acción implica el compromiso del país para instrumentarla debidamente en los niveles de los gobiernos federal, estatal y local, así como en cuanto a la iniciativa privada.

Entre las principales autoridades participantes en la Estrategia en mención se encuentran:

- a) Oficina de Política Nacional para el Combate a las Drogas, de la Casa Blanca, (ONDECP).
- b) Departamento de Justicia.
- c) Departamento de Estado.
- d) Departamento del Tesoro.
- e) Departamento de Salud.
- f) Agencia para el Control de Drogas (DEA).
- g) Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano.
- h) Departamento del Trabajo.
- i) Departamento del Transporte,
- j) Departamento de la Administración de Veteranos,
- k) Departamento de Educación, y
- l) Servicio de Aduanas.

Ahora bien, estas Dependencias forman parte del Gobierno Federal por lo que, consecuentemente, las tareas que desempeñan en materia de drogas ilícitas encuadran en la jurisdicción igualmente federal.

Así mismo, existen las siguientes agencias, del mismo modo Federales, que cobran actividad en la reducción de la demanda de drogas:

⁷⁶ Idem.

- a) La Administración de Servicios para el Abuso de Sustancias y la Salud Mental, perteneciente al Departamento de Salud. Igualmente forma parte, como eje central que marca las directrices, del Sistema Nacional de Salud, en los Estados Unidos. Su principal función consiste en los servicios de prevención, intervención temprana, tratamiento y rehabilitación. También emplea sus recursos en la publicación y difusión de dichas actividades, coordinando sus tareas con los gobiernos estatales y locales, con los servicios de Salud Pública y con las familias de los consumidores, incluyendo a éstos.
- b) El Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas, dependiente del Departamento de Salud. Investiga sobre el uso de drogas y adicciones. Apoya y ejecuta sus investigaciones en aspectos multidisciplinarios, facilitando eficientemente la difusión de sus resultados a efecto del mejoramiento de los métodos de prevención y tratamiento del uso ilícito de drogas. Entre sus áreas de investigación se encuentran la incidencia, prevalencia, causas y efectos, mecanismos biomédicos y psicológicos del consumo de drogas.
- c) La Administración de Recursos y Servicios de Salud.
- d) El Servicio de Salud Indígena, y
- e) Los centros para el Control y Prevención de Enfermedades.

Hasta aquí hemos expuesto someramente la participación del gobierno federal de los Estados Unidos en los aspectos de prevención y tratamiento, cuya información fue adquirida de la fuente consultada.

Veamos, ahora, cómo es cubierto el aspecto de la Educación en la reducción de la demanda de alucinógenos conforme a la Estrategia Nacional para el Control de Drogas.

En principio debemos trasladarnos a la aplicación de la Ley para Escuelas y Comunidades Seguras y Libres de Drogas entre cuyas disposiciones se encuentran las que facultan a los educadores, docentes en general, su intervención para prevenir la violencia y el

uso de drogas y alcohol; para incluir programas de capacitación, demostración y coordinación a las zonas escolares con problemas graves del tipo mencionado. Aunque pudiese existir duplicidad de estos programas con los que manejan los estados y las comunidades locales, se impone la jerarquía Federal del Departamento de Educación, constituyéndose de este modo en líder nacional dentro de las mencionadas áreas de prevención de drogas y violencia a través de asistencia técnica, esfuerzos de evaluación y subvenciones directas. Por ejemplo, en el año fiscal de 1996... concedió una subvención discrecional que tenía 4 prioridades: Prevención de drogas; ausencia injustificada de la escuela; amenazas e intimidación, y eliminación de armas en las escuelas".⁷⁷

Uno de dichos instrumentos preventivos es el programa de Educación para la Resistencia al Abuso de Drogas, que surgió como resultado de la unión entre el Departamento Unificado de los Ángeles, aplicado por oficiales veteranos de la policía, quienes proporcionan información amplia y precisa sobre drogas y alcohol a los estudiantes de escuelas primarias y secundarias, enseñándolos "a tomar decisiones, mostrarles cómo resistir a la presión de sus compañeros y darles ideas sobre alternativas al uso de drogas".⁷⁸ Este tipo de programas ha tenido gran aceptación y es de uso cotidiano en los Estados Unidos.

Es obvio que son las instituciones y planteles escolares donde mejor se reciben las instrucciones que señalan el camino contra el uso indebido de las drogas, por las siguientes razones:

- a) En las escuelas la mayoría de los jóvenes permanecen por un período prolongado al día y a la semana, pudiendo ser receptores de la adecuada orientación al respecto.
- b) En los planes de estudios que se imparten en las escuelas fácilmente se pueden incorporar las enseñanzas sobre los perjuicios y efectos negativos de las drogas, así como en los valores del comportamiento, la conducta y la ética.

⁷⁷ Ibid., p. 37.

⁷⁸ Ibid., p. 38.

- c) En las escuelas existe el ambiente propio para impartir la respectiva capacitación para resistirse al uso del alcohol y de las drogas.
- d) Las escuelas establecen normas de conducta y fomentan en sus alumnos el sentido de responsabilidad, carácter y fuerza de espíritu.
- e) Las escuelas dan asesoría a los jóvenes sobre sus interrogantes y dudas en relación con el uso del alcohol y de las drogas.
- f) Las escuelas se coordinan con los padres y en general con otros miembros de la comunidad para que participen en los esfuerzos para prevenir la violencia y el uso del alcohol y de las drogas.

Estos conceptos son los que han prevalecido en el Departamento de Educación a nivel Federal, o en los correspondientes sistemas estatales y locales de educación, y han sido de gran utilidad en la implantación de los programas en mención.

Y en cuanto a las actividades que realiza la iniciativa privada sumando esfuerzos en la disminución de la demanda de consumo de drogas, orientados y dirigidos a la educación del público en general, se pueden contar las siguientes:

- a) Familias Nacionales en Acción.
- b) Instituciones de Recursos de los padres para la Educación sobre Drogas.
- c) Asociación para unos Estados Unidos Libres de Drogas.
- d) Centro sobre Adicción y Abuso de Sustancias.
- e) Coaliciones Comunitarias Antidrogas de Estados Unidos, y
- f) Coalición Nacional de Organizaciones Hispánicas de Servicios de Salud y Humanos.

Este tipo de organizaciones del sector privado tienen entre sus filas agrupaciones sociales en una red multidisciplinaria y cultural - hospitalares, centros de salud comunitarios, universidades, etcétera- cumpliendo sus funciones de educación a los consumidores de drogas ilícitas, a efecto de disminuir la demanda de ellas.

Así es como el gobierno de los Estados Unidos ha fomentado su política interna para dar combate tanto al flagelo constituido por la droga, como al narcotráfico que ha cobrado arraigo en su territorio.

La política externa utilizada contra el narcotráfico internacional es determinada anualmente por la Casa Blanca, mediante la Estrategia para el Control Internacional de Narcóticos.

Fundamentalmente esta política se basa en el combate al narcotráfico por conducto de sus grandes organismos del poder público que son la Oficina de Política Nacional para el Combate a las Drogas de la Casa Blanca, y la Agencia para el Control de Drogas, ambas organizaciones son ampliamente conocidas con sus siglas ONDCP y DEA, respectivamente.

También tienen intervención en esta política externa el Departamento de Estado, el Departamento de Justicia y el Departamento de Defensa. El Congreso de los Estados Unidos igualmente interviene en ciertos procedimientos legislativos relacionados con el consumo y tráfico ilícitos de estupefacientes.

El tráfico de drogas en los Estados Unidos, respecto de las que provienen del extranjero, como la cocaína, la heroína, los precursores químicos, la metanfetamina, la cannabis o marihuana, así como otras más entre las que figuran dietilamida del ácido lisérgico (LSD), feniclidina (PCP) y la metilendioximetanfetamina (MDMA), además del flunitrazepam, es realizado por organizaciones cuyas redes criminales abarcan a grupos transnacionales, productores estadounidenses independientes, grupos pequeños a nivel local y grupos de transportistas con sus propias organizaciones.

Los países productores, mediadores y abastecedores de la droga, se encuentran prácticamente en todo el mundo pero tienen mayor resonancia en naciones como Colombia, México, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Haití, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela, Paraguay, en Latinoamérica; del mismo modo países como Nigeria, Guinea en África. En Asia las Filipinas, China, Japón, Hong Kong, Taiwan, Malasia, sólo por mencionar algunos. Las rutas principales pasan por América Central, México y

el Caribe, pero hay otras que se encuentran en las costas poniente y oriente de los Estados Unidos, por lo que es crucial realizar un intenso esfuerzo de intercepción por tierra, mar y aire para mantener las drogas ilícitas fuera de Estados Unidos...".⁷⁹

Como delito conexo al narcotráfico, el "blanqueo" o lavado de dinero también es enfrentado en tenaz lucha por la política en mención, ya que las enormes cantidades de dólares que obtienen los narcotraficantes se lavan por diversos medios en la propia nación norteamericana y en otros países.

Igualmente se combate al tráfico de armas que ilícitamente son desviadas de los Estados Unidos hacia otros países o simplemente entre aquéllos, encontrándose estrecha relación de esta actividad ilegal con el narcotráfico.

El decomiso y destrucción de la droga que se descubre en el trayecto a su destino o en almacenes de abastecimiento, se realiza bajo el Sistema Federal de Investigaciones (FBI) y el Servicio de Aduanas de Estados Unidos; la Guardia Costera de Estados Unidos efectúa los aseguramientos marítimos de su jurisdicción.

La DEA también tiene facultades para dismantelar laboratorios clandestinos donde se elaboran derivados de los precursores químicos; además tiene distribuidos estratégicamente a sus agentes en los países donde existen organizaciones de narcotraficantes. Precisamente una de las imposiciones de los Estados Unidos hacia México es que dichos agentes destacados en nuestro territorio reciban inmunidad diplomática y sean autorizados a portar armas.

2.2. LA CERTIFICACIÓN COMO POLÍTICA.

Es la Certificación un instrumento de la Política Externa del Gobierno de los Estados Unidos, a través de la Casa Blanca, con la participación de todo un aparato que involucra a diversos Departamentos de Estado y al propio Congreso.

⁷⁹ Ibid., p. 10.

La Certificación tiene por objeto vigilar, revisar y controlar a los países con problemas de narcotráfico, que producen, distribuyen, consumen, transportan, comercian o desempeñan cualesquier actividad relacionada con las drogas ilícitas y que, de una u otra manera, repercuten en la economía, en la política y en la sociedad del pueblo norteamericano.

Entonces, es un mecanismo de control político, con fuerza de legalidad -ya que se desprende de la Ley de Asistencia al Exterior-, que se aplica anualmente a los mencionados países que previamente son descubiertos en algunas de las modalidades relativas al narcotráfico mundial, como se lee en un editorial: "La denominada Certificación que lleva a cabo anualmente Estados Unidos es un rito que comenzó en 1986, en el marco del apartado 49 de la Ley de Asistencia Extranjera, por medio del cual las autoridades norteamericanas otorgan una especie de certificado de buena conducta -a más tardar el 1 de marzo- a casi 30 países que combaten el narcotráfico."⁸⁰

La Certificación no es más que un medio de control y de presión en los ámbitos político y económico de los países débiles y endeudados, por ende, con los organismos mundiales de la Banca, entre cuyos deudores encontramos a la América Latina en su conjunto a la que pertenece México; igualmente encontramos el siguiente relato de comentarios periodísticos:

"Estados Unidos certifica año con año a los países con problemas de narcotráfico. Los que no pasan su clasificación son sancionados. No se les apoya en la lucha contra las drogas. Y tampoco se les considera como países susceptibles de recibir nuevos créditos. La deuda externa que tienen las naciones de América Latina es una cadena que las obliga a estar bien con Estados Unidos. Este país presiona a los nuestros con la deuda, exigiéndoles que cumplan ciertas condiciones para renovarles créditos. El Fondo Monetario Internacional exige

⁸⁰ Sandoval, Nora, "Tiro de Gracia para el presidente Samper; Los Pasos de la Certificación", Época, México, No. 248, 4 de marzo de 1996, p. 59.

privatizar empresas de la nación, reducir el gasto público y controlar los salarios".⁸¹

2.3. ANTECEDENTES, ORIGEN Y DESARROLLO DE LA CERTIFICACIÓN.

La certificación es una medida adoptada por los Estados Unidos de Norteamérica para controlar la producción y el tránsito ilícito de drogas.

Bajo la Ley para la Asistencia al Exterior de 1961, y con las modificaciones de 1986, el Presidente de los Estados Unidos debe identificar y notificar al Congreso sobre aquellos países con mayor producción y tráfico de drogas ilícitas y que hayan fallado en la cooperación para el combate al narcotráfico. Las modificaciones sobre la "certificación" fueron introducidas debido a que el Congreso estadounidense consideró que durante la administración de Ronald Reagan no se estaba haciendo lo suficiente para combatir el narcotráfico tanto dentro como fuera de Estados Unidos.

La decisión puede tomarse en tres sentidos: certificar, descertificar o bien, certificar por razones de interés nacional. En caso de certificar al país, éste continúa recibiendo todo el apoyo de los Estados Unidos, así como de los organismos internacionales de la banca multilateral. En caso que el Presidente no "certifique" los esfuerzos de un país o si el Congreso revierte la determinación presidencial, se aplicará lo siguiente. El 50% de la asistencia estadounidense asignada a cada año fiscal para cada uno de los principales países productores o de tránsito de drogas deberá ser retenido y no ser desembolsado.

Adicionalmente, el Secretario del Tesoro de EUA deberá instruir a su Director Ejecutivo en cada banco de desarrollo multilateral a votar en contra de cualquier préstamo u otra utilización de fondos de su respectiva institución para cualquier país productor o de tránsito "no certificado". Cuando se habla de banco de desarrollo multilateral debe entenderse el Banco Internacional de

⁸¹ Castillo, Heberto, "Supeditados a la deuda y a los narcos", Proceso, México, No. 1061, 2 de marzo de 1997, p. 41.

Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial), la Asociación Internacional de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de Asia, el Banco de Desarrollo de África y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

La tercera posibilidad se hace por razones políticas y el país que recibe esta resolución no deja de contar con la ayuda de los Estados Unidos. En caso que el Presidente determine que un país debe ser "certificado" por razones de interés nacional, debe igualmente incluir y evitar al Congreso una descripción del interés nacional que se pondría en riesgo si se suspendieran la asistencia bilateral estadounidense, así como la asistencia que prestan las instituciones multilaterales de financiamiento al desarrollo.

Se trata, pues, de una fijación anual que hace el Presidente al Congreso.

Este debe de certificar que cada uno de estos 32 países haya cooperado o bien haya tomado las medidas necesarias para lograr los objetivos y metas de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sicotrópicos, de 1988. El Departamento de Estado empieza el proceso elaborando una lista de los países de mayor producción y tránsito de drogas ilícitas. Se le envía al Presidente para hacer las consideraciones pertinentes a esta lista. Posteriormente la casa Blanca la remite al Senado para su estudio. Después la oficina del Departamento de Estado encargada de Narcotráfico y Asuntos Jurídicos Internacionales coordina esfuerzos para recomendar si se debe certificar o no a un país. El secretario de estado presenta estas recomendaciones al Presidente quien hace las determinaciones finales y las presenta al Congreso el primero de marzo, a más tardar. El congreso tiene 30 días naturales para apelar esta determinación, de lo contrario la decisión del Presidente aplica.

La figura de la Certificación se fue robusteciendo conforme transcurrían las circunstancias que igualmente hacían crecer inimaginariamente las redes del narcotráfico internacional que, gracias a sus enormes volúmenes de ilícitas ganancias que obtenían, igualmente penetraban en todos los medios gubernamentales de cada país de su extensión, corrompiéndolos y evitando así ser derrotado en el combate que se le oponía:

"Existe una relación íntima entre el poder político absoluto, el narcotráfico y la corrupción en todas las clases. Cada uno de estos elementos depende uno de otro para tener éxito. Esta clase de triple expresión tiene un efecto de profunda inestabilidad, sobre todas las personas que habitan este continente".⁸²

Efectivamente, el narcotráfico está vinculado ampliamente con el fenómeno de la corrupción, lo que resulta obvio en virtud de la naturaleza económica representada por las inmensas cantidades de dinero que maneja el comercio de este fenómeno. Un político sudamericano comentó que en la medida en que el narcotráfico es un delito, gran parte de las ganancias se dirigen a sobornar a los órganos de control para evitar problemas. Sobornar policías, sobornar jueces, sobornar políticos; como tienen un alto porcentaje de ganancias, pueden destinar un alto porcentaje de sobornos internacionales. Vemos que aparecen con fondos para campañas políticas en Latinoamérica, vemos que aparecen sobornando jueces en Chicago. uno de los efectos del narcotráfico es que corroe el sistema de aplicación de leyes.

Cabe destacar que en el ámbito internacional, la corrupción parece ser utilizada de manera cada vez más sistemática tanto por los grupos financieros e industriales como por los organismos gubernamentales de algunos países, y se ha convertido en el principal factor de crecimiento de la gran criminalidad moderna, ya que aparece como elemento común a las formas de ésta: infracciones bursátiles, lavado de dinero, fraudes informáticos, desvío de subvenciones o de ayuda internacionales, desvío de fondos públicos, espionaje industrial o comercial, y por supuesto, el tráfico de drogas.

La corrupción se está convirtiendo en una característica común a todo tipo de relaciones comerciales. Por ello, tanto en el ámbito nacional como internacional, se han hecho esfuerzos por combatir la corrupción.

⁸² Robles, Manuel. "Quejumbre de Panistas ante el ultra Helms...", Proceso, México, No. 512, 25 de agosto de 1986, p. 10.

En el ámbito nacional se destaca que: "un problema esencial en la lucha contra la delincuencia y en particular contra el narcotráfico, ha sido la corrupción interna en las filas de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, la Policía Judicial Federal y otros servidores de la Procuraduría General de la República.

Por ellos, bajo la administración del Presidente Ernesto Zedillo, se ha dado una lucha implacable y permanente para garantizar la lealtad, la honradez y eficacia en los servidores públicos encargados de la procuración de justicia y para erradicar la corrupción."⁸³

Además del esfuerzo que el gobierno nacional ha realizado para combatir la corrupción, en la relación bilateral de México con Estados Unidos, se ha abordado este tema como prioritario. Así, en el marco del Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, se establecieron estrategias para combatir la corrupción.

En el ámbito internacional, en el marco de la Convención de Naciones Unidas Contra El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, se establecieron tratados contra la corrupción, reconociendo que este problema proveniente del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como de otros delitos graves, se ha expandido internacionalmente hasta convertirse en una amenaza de tal gravedad para la honestidad, seguridad y estabilidad para las estructuras de gobierno y la sociedad en su conjunto, que su solución requiere la adopción de medidas por parte de la comunidad internacional que denieguen apoyo a los narcotraficantes.

En tales acuerdos se establece la necesidad de crear un marco legislativo que penalice la corrupción relacionada con el narcotráfico y otros delitos graves, de modo que sea posible prevenir, detectar e investigar la corrupción y procesar a los responsables mediante la cooperación internacional, así como la

⁸³ Procuraduría General de la República. La lucha de México contra el narcotráfico. Acciones y logros. México, diciembre de 1998, pp. 37- 38.

asistencia judicial recíproca en supuestos casos de corrupción; además de la inclusión del delito de corrupción en los acuerdos de asistencia judicial recíproca con miras a la obtención de asistencia judicial para la investigación, el enjuiciamiento o toda actuación judicial contra este delito.

Por otro lado, volviendo a lo que se refiere a la Certificación, sus creadores, los Estados Unidos de América, debieron meditar las ventajas y conveniencias que dicha figura legal traería a sus intereses, invistiéndola con las características no solo de las instituciones jurídicas aplicables, sino -y esto fue de mayor relevancia- con las modernas normas de política económica y financiera, además del elemento coactivo y coercible para hacer cumplir sus disposiciones, o bien, para imponer severas penalidades -casi siempre con implicaciones económicas con graves perjuicios para los países que desacataren sus directrices- como se observa enseguida:

"... el párrafo de la nueva ley anti-narcotráfico, que prevé diversos tipos de sanciones contra los países narco-productores que a juicio del presidente Reagan, o del Congreso, no hagan lo suficiente para combatir el narcotráfico. Dichas sanciones van desde suspensión de asistencia norteamericana directa, algo que a nosotros no nos afecta: hace años que México no recibe 'ayuda' de Estados Unidos, hasta advertencias a turistas estadounidenses para que no viajen a los países 'culpables' y culminando con la obligación impuesta al Ejecutivo de vetar préstamos a esos mismos países de organismos multilaterales de los cuales Estados Unidos es miembro: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etcétera. Huelga decir que esto sí nos afectaría muchísimo..."⁸⁴

Del anterior comentario debemos anotar la estrecha relación guardada por el gobierno Norteamericano con las diversas instituciones mundiales del poder económico y financiero, con los

⁸⁴ Castañeda, Jorge G., "Estreno de Crisis", Proceso, México, No. 521, 27 de octubre de 1986, p. 36.

que nuestro país se encuentra endeudado desde siempre y a las que, obviamente, tiene la obligación moral y legal de rendirles pleitesía tanto para la obtención de ciertas prerrogativas -la concesión de nuevos empréstitos- como para la espera y otorgamiento de plazos necesarios a la moratoria. Desde luego que estas circunstancias, no obstante corresponder a la realidad político-económica de la relación bilateral entre los Estados Unidos de América y México, en la segunda parte de la década de los ochentas, fácilmente se entienden sus consecuencias trascendentes a los tiempos actuales, de fines de los noventas, es decir que el comentado procedimiento de Certificación fue concebido como instrumento de presión política, favorable -ventajosamente- a los Estadounidenses so pretexto del consumo, producción y tráfico ilícitos de drogas.

2.4. LA CERTIFICACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA MÉXICO

Empecemos por señalar que el proceso de Certificación ha sido utilizado desde 1986 y que México ha sido certificado en forma plena todos los años. Algunos casos como son los años de 1987, 1988, 1996, y 1997 revisten singular atención.

Este proceso ha venido influyendo en su política y su economía, desde 1986, año en que se tensionaron las relaciones entre ambos países y que, finalmente, se sometió a México mediante la presión de su economía:

"Por eso, Paul Volcker y James Baker (representantes del gobierno de los E.U.A.), obligaron al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional y la banca privada a que nos prestaran (a México) los 13,700 millones de dólares; por eso Reagan insistió en su invitación al presidente De la Madrid, en agosto de este año; por eso fue bien recibido el presidente en Washington...".⁸⁵

⁸⁵ Idem.

Ahora, trece años después del acontecimiento narrado, bien estamos en posibilidad inmejorable de hacer deducciones al respecto, una de las cuales, la principal para el tema que venimos desarrollando, consiste en el interés persistente de los norteamericanos para controlar la política de México, coaccionándola con los factores financieros antes anotados, si bien, disfrazando sus intenciones con las singulares ceremonias de la diplomacia y de la demagogia internacionales.

En el año de 1987 la DEA reconoció el avance de México en el combate a las drogas. Sin embargo, señaló que no se había aclarado el asesinato del agente de esa Agencia, Enrique Camarena. Por lo que se exigió una mayor protección para los agentes de la DEA. En ese año se presentaron en ambas Cámaras dos propuestas de resolución conjunta desaprobando la certificación. (Ninguna de las cuatro fue aprobada).

La convergencia de la sucesión presidencial en ambos países, en 1988, fue otro elemento decisivo que muestra igualmente la presión ejercida por el vecino Estado en contra de México para que el cambio de mandatario no altere las políticas previamente establecidas entre ambas naciones, asegurándose de este modo la conservación y protección de los desmedidos y ventajosos intereses del país del Norte.

En este contexto y bajo estas circunstancias la famosa Certificación había comenzado a ver la luz, restringiendo la soberanía de nuestro país sin dar mayor importancia a los gobiernos que lo dirigieran, pero sin perder el énfasis en su aplicación de supervisión y control político.

Previamente, se observa, en ese tórido año de 1986, que, a los ojos de Estados Unidos, México atravesaba una difícil situación en su estabilidad política y económica que, incluso, ponía en peligro su paz social; también dejaba entrever una marcada corrupción que descomponía todo su aparato gubernamental en cualesquiera de sus niveles y, asimismo, relacionaba ésta con el fenómeno del tráfico ilícito de enervantes.

Y por lo que respecta al tráfico ilícito de drogas y su repercusión en las relaciones bilaterales entre ambos países, no omitía el gobierno de los Estados Unidos considerar la participación de un buen número de funcionarios mexicanos dentro de los movimientos del narcotráfico, las consecuencias que esto acarrea y las inconveniencias que entrañaba para la convivencia armónica de ambas naciones.

La reducción de ayuda económica para dar combate al narcotráfico, bien encaja en una medida adoptada como consecuencia de una Descertificación hacia nuestro país: esto sucedía en 1988. Por otra parte, en esa misma época se recrudecía el asunto del tráfico ilícito de enervantes y estupefacientes entre los vecinos Estados, sometiéndose incluso a enfrentamientos verbales en los foros diplomáticos.

Con el pretexto de la Certificación de México, Estados Unidos lo presiona para obtener una serie de posiciones que abiertamente atentan y violan la soberanía nacional en las jurisdicciones de su poder y su territorio, y todo ello, por el supuesto motivo de la lucha contra el narcotráfico que tanto pregonan los gobiernos estadounidenses desde décadas atrás, pero que no parece ser un razonamiento imparcial o desinteresado, pues en aquella nación no se arrojan óptimos resultados contra las organizaciones que realizan su criminal actividad, pues para que dicha política fuera real y absoluta, igualmente tendría que ser globalizada y aplicada en su propio territorio. Heberto Castillo explica que:

"... ahora se presiona a México con medidas específicas en la lucha contra el narcotráfico que vulneran la soberanía nacional... Se le pide, entre otras cosas, que permita a los barcos estadounidenses vigilar las costas mexicanas, a sus aviones surcar los aires nacionales y a los agentes de la DEA penetrar en territorio nacional armados con inmunidad diplomática para atrapar narcotraficantes, es decir, so pretexto de la lucha contra el narcotráfico, se pide que sus agentes puedan actuar libremente

en territorio nacional".⁸⁶

Una solución parcial al problema de la Certificación que incide en la política y la economía mexicanas -además de la muy sospechosa participación en este procedimiento, por parte de las redes del narcotráfico internacional- se hace consistir en la definitiva renegociación y ajuste del pago de la deuda externa así como del Tratado de Libre Comercio existente entre nuestro país y el Norteamericano, es decir la consecuente independencia económica de nuestro vecino país, así como la genuina liberación de nuestros prejuicios ideológicos que nos hacen rendirle moral tributo a su pretendida superioridad de raza y real potencial económico, como continúa exponiéndolo el citado escrito, aduciendo que sería "... una medida urgente que el gobierno debe tomar. Y renegociar el TLC y la deuda externa, para escapar del control implacable que los narcos incrustados en la administración gubernamental de Estados Unidos pretenden imponer a México".⁸⁷

Otra solución al problema del narcotráfico, que involucra a ambos países, sería enmarcarlo dentro del concepto de globalización y de los grandes grupos de naciones situadas en un mismo lugar de la geografía política donde se despliegan las banderas de los comerciantes del flagelo de los estupefacientes. Y es que la misma política, en estos niveles, es desarrollada con la intervención de las grandes redes de traficantes de drogas ilícitas, que se inmiscuyen en cualquier sistema económico -como agentes activos de los factores que lo provocan- al grado de calificarla como "Narcopolítica, como lo sugiere el enfoque de Marcos Kaplan, al destacar que: "Una serie de factores y procesos interrelacionados convergen para intensificar y acelerar la marcha del narcotráfico hacia una creciente conquista y un ejercicio cada vez más deliberado y agresivo del poder político, y hacia una fase de cerco y acoso al Estado que amenaza con dar lugar al surgimiento de un Narco-Estado."⁸⁸

Igualmente, la teoría doctrinaria de No Intervención, junto con la

⁸⁶ Castillo, Heberto. "Supeditados a la deuda y a los narcos". Proceso, México, No. 1061, 2 de marzo de 1997, pp. 41-42.

⁸⁷ Ibid., p. 42.

⁸⁸ Kaplan, Marcos. Aspectos sociopolíticos del narcotráfico. Instituto Nacional de Ciencias Penales, p. 151.

de No Injerencia, que se mantienen vigentes, al menos hipotéticamente, en el Derecho Internacional, indican una solución más al problema de la Certificación, ya que existen opiniones que la reprueban por considerarla como un acto intervencionista, unilateral e intolerable, así lo expresó el Congreso de la Unión, por su comisión permanente, rechazando la dependencia de la Certificación de Estados Unidos en materia de narcotráfico, agregando otros analistas que el Gobierno Norteamericano elogia el esfuerzo mexicano en el combate contra la droga. Pero al mismo tiempo se presiona, se ataca, contrariando las declaraciones públicas. Quieren que se conceda inmunidad diplomática a sus agentes de la DEA, que actúen con armas, arresto de los principales capos mexicanos y extradición de narcotraficantes.

A fines de su gestión en el poder, ya en 1994, el Presidente de México, Lic. Carlos Salinas, dejó al país inmerso en una problemática peor que como la existente al recibir el mandato constitucional de ejercer el Poder Ejecutivo. Su último informe de gobierno dio motivo a un despliegue de críticas de todos los medios políticos y sociales, una de estas narraciones, referentes a dicho acto, indica su descripción así:

"La lucha contra el narcotráfico se acepta insuficiente y la raíz del mal se localiza en los consumidores del norte. Algunos de los capos, civiles y militares, estaban en la sala y aplaudían sus intervenciones. Salinas dio salida de pie de banco: mientras sigan comprando estupefacientes en Estados Unidos no habrá manera de evitar la producción aquí ni su tránsito por nuestro territorio con su inevitable causa de corrupción. No hay remedio pues".⁸⁹

Es decir, se dejaba al país a la cabal y completa disposición de la red del narcotráfico, ignorando -o provocando- la ira y las represalias del gobierno Estadounidense que, ineludiblemente repercutirían al siguiente periodo anual de Certificación.

⁸⁹ Castillo, Heberto. "El México irreal de Salinas", Proceso, México, No. 940, 7 de noviembre de 1994, p. 49.

Algunos observadores más se inclinan por contemplar la Certificación como un medio no sólo de presión sino de "complicación" de las relaciones de Estados Unidos hacia México, como recientemente apareció en uno de los más prestigiados diarios de Norteamérica, que al respecto redacta así:

"El ciclo al que obedece el artículo de hoy tiene tres objetivos: Apoyar los esfuerzos de la derecha en el Capitolio para, por medio de la negativa a la Certificación, endurecer las relaciones de Estados Unidos hacia México..."⁹⁰

Entonces la mentada Certificación que los Estados Unidos de América hacen en favor de los países con problemas de narcotráfico, entre ellos México, ha sido multiplicada en su utilización tanto de la propia Ley que la desprende, como en la intención del manejo de los medios de comunicación masiva para el encausamiento y destino de la obtención de finalidades turbias y dolosas en la política a la que nos viene sometiendo el gobierno norteamericano.

No obstante, continuaban surgiendo las alternativas de solución al problema de la independencia económica hacia los Estados Unidos -en todos sus aspectos-, la sujeción a sus aviesos intereses y el constante peligro de su intervencionismo y violación a nuestra soberanía, entre otras imposiciones resultantes de la Certificación. Una de ellas planteaba la real democracia y auténtica lucha contra la corrupción así como la consideración, análisis, estudio y aplicación del contexto internacional de los últimos años:

"México tiene que ser gobernado desde el divisadero de un reformismo democrático que ponga el énfasis en la lucha contra la desigualdad y la corrupción, a través de la democracia, en la defensa de la soberanía en el contexto de las nuevas realidades

⁹⁰ Beltrán del Río, Pascal y Carlos Puig, "The New York Times, dispuesto a defender su trabajo: Seguiremos con estos reportajes a donde quiera que conduzcan", Proceso, México, No. 1061, 2 de marzo de 1997, p. 8.

internacionales...".⁹¹

Así, surcan en torno a la Certificación cientos de ideas ampliamente vinculadas al concepto, aunque sobresale la que lo vincula estrechamente con el narcotráfico, que, final y decididamente fue el fenómeno que cobró trascendental importancia para ser considerado como suficientemente necesario su control y espléndidamente manejada la información relacionada con su círculo de acción consecuente, tendiente a la conquista política y económica de los países y de los bloques geográficos que los hubiesen absorbido.

Pero, los Estados Unidos siempre han aprovechado su situación de país poderoso, imponiendo a México las medidas más convenientes a los intereses de aquel país, y qué mejor pretexto que el proceso de Certificación.

Para 1996 E.U.A. tenía la preocupación por el crecimiento de presuntos grupos de mexicanos traficantes de cocaína y metanfetaminas en los E.U.A., así como la corrupción oficial y la débil regulación financiera contra el lavado de dinero.

Como dato relevante en ese año se aprende a Juan García Ábrego y la PGR cesa 737 agentes, comandantes y subdelegados desmantelando un buen porcentaje de la protección al narcotráfico.

Tanto en la Cámara de Representantes como en la de Senadores se presentaron resoluciones simples declarando que el Presidente no debería de "certificar" la cooperación de México en la lucha contra el Narcotráfico. (Ninguna fue aprobada).

La Certificación a México para el año de 1997 fue un acto que despertó las más severas protestas de nuestro país hacia los Estados Unidos, quien, abusando de la indicada figura interna de su régimen jurídico, pretendió imponer ciertas medidas que atentaban a la soberanía nacional:

⁹¹ Castañeda, Jorge G., "Sorpresas te da la vida", Proceso, México, No. 940, 7 de noviembre de 1994, p. 51.

"... al Certificar a México, se evitó poner a Zedillo en una posición difícil, puesto que si coopera con nosotros después de una descertificación, suscitaría tal descontento a nivel de la opinión pública mexicana que le sería imposible cooperar activamente... México fue Certificado... Estimamos que era más fácil obtener la cooperación de México si lo Certificábamos... La decisión de Washington de otorgar la Certificación, también suscitó inquietudes en México, acerca de eventuales concesiones del gobierno de Zedillo a Estados Unidos a cambio del certificado de buena conducta... La prensa mencionó en particular la instalación de radares en territorio mexicano, o la autorización para agentes de la agencia antidrogas norteamericana (DEA) de portar armas en operativos conjuntos realizados del lado mexicano de la frontera".⁹²

Como dijimos, las protestas no se hicieron esperar por conducto del Presidente de la República Mexicana, que, airadamente explicó "La soberanía de México no es negociable en grado alguno... se actuará con toda energía para defender la dignidad y soberanía de los mexicanos, si la nación se ve agredida por algún acto jurídico interno de Estados Unidos... se debe partir siempre -dijo- del respeto al orden jurídico internacional, del respeto a la soberanía de las naciones...".⁹³

Luego se presentó la ocasión perniciosa de que México sería descertificado, por oposición del Congreso a la Certificación previamente concedida por la Casa Blanca; causándose, igualmente, gran revuelo tanto en el gobierno como en la opinión pública de nuestro país, donde se originó una fuerte tensión en las relaciones bilaterales de ambos países; "uno de los especialistas en la relación bilateral México-Estados Unidos, fue categórico al señalar que "una 'Descertificación' a México lesionará aspectos de

⁹² Sin Autor. "Esta el país bajo el microscopio dice M. Albrigh". El Universal, México, 6 de marzo de 1997, p. (Internet).

⁹³ Arvizu Arrijoja, Juan. "Defenderá dignidad y soberanía el gobierno, asegura el ejecutivo". El Universal, México, 7 de marzo de 1997, p. (Internet).

la cooperación en esta materia".⁹⁴

Trascendió que, en el fondo, los Estados Unidos buscaban de esa manera ejercer mayor presión para que México permitiera que el país del norte tuviera aun más intervención en los asuntos relacionados con el narcotráfico en nuestro país, pretendiendo:

"... la inmunidad para que agentes de la Drugs Enforcement Administration (DEA) porten armas en territorio mexicano, sobre todo en aquellas acciones que pongan en peligro sus vidas. Asimismo, busca una rigurosa aplicación de la nueva ley contra el lavado de dinero...".⁹⁵

El Gobierno de Estados Unidos pedía la extradición de capos, hacer que la legislación contra el lavado de dinero y la corrupción tuviera plena vigencia. En ese mismo año se informa sobre el aumento en el consumo de estupefacientes entre la población Norteamericana.

El 18 de Febrero de ese mismo año es detenido el Comisionado del INCD, (Instituto Nacional para el Combate a las Drogas) Gral. Gutiérrez Rebollo, así como a Oscar Malherbe, cabecilla del cártel del Golfo.

Fue, como lo afirma Jorge Fernández, "una de las personalidades más fuertes y poderosas dentro de la estructura gubernamental mexicana". En su momento fue el encarado de dismantelar el narcotráfico en Sinaloa, fue el responsable de la captura de Héctor El Güero Palma, detuvo a los hermanos Lupercio, quienes operaban un fuerte grupo en Jalisco.

La caída del titular del INCD, Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, se da en febrero de 1997. El General fue acusado de proteger al Cártel de Amado Carrillo mejor conocido como el Señor de los Cielos. Ahora se encuentra preso en Almoloya. Con la caída del General Gutiérrez Rebollo empieza también la de

⁹⁴ Luis, José. "No habría rompimiento con Estados Unidos, si se nos Descertifica: Gurria", *El Universal*, México, 8 de marzo de 1997, p. (Internet).

⁹⁵ Belmont Vázquez, Jesús. "Estados Unidos pretende una mayor injerencia en México", *Época*, México, No. 301, 10 de marzo de 1997, p. 14.

Amado Carrillo, quien había logrado corromper estructuras políticas, económicas y de seguridad su detención además de constituir una traición, falta de lealtad afectó directamente a la seguridad nacional y la reconstrucción de los servicios de inteligencia.

Para Estados Unidos fue prácticamente una derrota ya que sus sistemas de información e inteligencia, se puede decir que fallaron.

Volviendo a la discusión sobre la certificación, en el Senado se presentaron una propuesta de resolución concurrente y tres de resolución conjunta (ninguna prosperó).

En la Cámara de Representantes se presentaron una resolución simple y una resolución conjunta. Ambas prosperaron. En conclusión la resolución conjunta desaprobando la determinación presidencial fue aprobada. Se envió al Senado en donde fue aprobada de igual manera, aunque con alguna modificación.

El caso es que, al final, el debate que en torno al desconocimiento de la Certificación otorgada por la Casa Blanca en favor de México, que sustentaron los poderes Legislativo y Ejecutivo de Estados Unidos, fue favorable a que prevaleciera dicha calificación.

Sin embargo, México, como ha ocurrido en los últimos tres años, volvió a ser motivo de controversia entre la Casa Blanca y el Congreso originando polémica en torno a la certificación que debía otorgar el presidente Clinton antes del primero de marzo de 1999.

Para tal efecto, el presidente de Estados Unidos realizó una visita de 24 horas a la ciudad de Mérida, el pasado mes de febrero, dando una virtual certificación a México al destacar que:

“El esfuerzo de las autoridades mexicanas en la guerra contra las drogas es valeroso y de gran ayuda para Estados Unidos. Y nunca debemos castigar a México por tener el valor de afrontar sus problemas... Quiero reconocer los esfuerzos

del presidente Zedillo para ayudar a México a eliminar este flagelo."⁹⁶

A pesar de la aprobación de Clinton a la política antinarcóticos de México, el proceso no estuvo libre de polémicas. A pesar de que hasta ahora nuestro país nunca ha sido descertificado, la certificación mexicana ha desafiada por el Congreso que acusa a la Casa Blanca de ignorar la falta de avances en el combate a las drogas y la corrupción en México, con el propósito de proteger una relación que considera vital para la seguridad nacional.

La oposición a la certificación también se observa en la prensa norteamericana, como se observa en un editorial del diario The New York Times publicado el lunes 15 de febrero y que el Universal cita de la siguiente manera:

"Funcionarios mexicanos presentaron recientemente una estrategia antidrogas de alta tecnología y con recursos por 400 millones de dólares, calificada como una 'guerra total' contra el narcotráfico.

El anuncio no fue una sorpresa. Planes grandiosos para detener el flujo de cocaína y abundantes elogios de Washington por los esfuerzos antidrogas de México se han convertido en hechos que ocurren cada año en febrero.

Esto es porque el presidente Clinton debe certificar antes del primero de marzo qué países son socios confiables en la guerra contra las drogas. El proceso se ha convertido en un ejercicio anual de hipocresía y debe terminar, debido en parte a que el consumo de drogas ilegales en Estados Unidos alimenta el problema. Pero mientras la certificación sea requerida por ley, Washington

⁹⁶ "Bill Clinton dio en Mérida una virtual certificación a México" La Jornada, Martes 16 de febrero de 1999.

debería decir la verdad sobre México, que no merece la aprobación..."⁹⁷

"La reciente visita del presidente William Clinton a su colega mexicano, Ernesto Zedillo, inició de hecho el "cabildeo" abierto de los dos gobiernos en lo que algunos califican como la "batalla anual" por la "certificación" de la colaboración de México en la lucha antidrogas."⁹⁸

A pesar de la cordialidad, aunque sea aparente, en las relaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos, la reunión en la que la certificación fue el tema central, se convirtió en un campo de confrontación.

"Los argumentos más fuertes contra la *certificación* de México provienen del representante John Mica, de Florida, encargado del agrupamiento de legisladores republicanos interesados en el tema antinarcóticos."⁹⁹

El legislador Mica amenazó a México señalando que si no cumple con ciertas condiciones que su gobierno impone, será descertificado. Entre las condiciones que se han establecido destacan las siguientes:

"La firma de un acuerdo bilateral marítimo antidrogas; el incremento de las extradiciones de capós; prácticas verificables para desterrar la corrupción endémica entre las autoridades; sentencias significativas para los narcos de México; el permiso para que agentes de la DEA y el FBI puedan portar armas en territorio nacional; y la instalación de radares en nuestra frontera sur."¹⁰⁰

A pesar de la oposición de éste y otros legisladores, el Presidente Bill Clinton se comprometió a otorgar todo su apoyo al Gobierno

⁹⁷ "Evalúa NYT lucha antidrogas de México". El Universal, Lunes 15 de febrero de 1999.

⁹⁸ Carrelli Figueras, José. "Inició la visita de Clinton cabildeo para la 'certificación'", El Universal, miércoles 17 de febrero de 1999, p. 22.

⁹⁹ Cason Jim y Brooks David. "Presionan legisladores de EU para que México asuma mayor compromiso antidroga", Jornada, miércoles 17 de febrero de 1999, México, p. 8.

¹⁰⁰ Benavides, Carlos. "Establece Mica seis condiciones a México para darle la Certificación". El Financiero, jueves 18 de febrero de 1999, p. 30.

mexicano para combatir el narcotráfico y aseguró que los Estados Unidos no deben castigar a México, ya que ha contribuido a combatir ese flagelo con la verdad.

"Los Estados Unidos están dispuestos a hacer todo lo posible por apoyarles", ofreció Clinton, quien manifestó su beneplácito por la estrategia que México, a través de la Secretaría de Gobernación, anunció recientemente para enfrentar el narcotráfico, al tiempo que reconoció que Estados Unidos debe reducir su demanda de droga."¹⁰¹

Además del presidente Clinton, otros funcionarios norteamericanos como Janet Reno y Barry McCaffrey apoyan la certificación de México, considerando que nuestro país se ha esforzado por combatir el narcotráfico.

"Al término de la reunión oficial entre los Presidentes Bill Clinton y Ernesto Zedillo, el zar antidrogas estadounidense, Barry McCaffrey, manifestó ayer ante reporteros de su país que México cumple su tarea en la lucha antinarcoóticos."¹⁰²

No obstante, fue muy difícil llegar a un acuerdo sobre la certificación de México, no sólo entre los legisladores norteamericanos, sino también entre éstos y los homólogos mexicanos.

"Los legisladores mexicanos y estadounidenses chocaron con sus posiciones sobre la certificación antinarcoóticos que realizan e gobierno y el Congreso de Washington.

Los senadores de PRI, PAN y PRD pidieron la desaparición del mecanismo unilateral, una parte de la Ley de Ayuda al Exterior de Estados Unidos. Los congresistas republicanos y

¹⁰¹ Mayolo López, Fernando. "Compromete EU apoyo para certificar a México". Reforma, martes 16 de febrero de 1999.

¹⁰² Martínez McNaught, Hugo. "Consideran Barry McCaffrey y Janet Reno que autoridades mexicanas cumplen su tarea en combate al tráfico de drogas". Reforma, martes 16 de febrero de 1999.

demócratas respondieron que el proceso continuará."¹⁰³

Así, a pesar de que se dieron marcadas diferencias en el debate sobre el tema de la certificación antidrogas y de los esfuerzos para combatir al narcotráfico, los intereses de la Casa Blanca le obligan a dar la certificación a México.

2.5. RÉGIMEN JURÍDICO PARA EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO EN LA RELACIÓN BILATERAL ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA Y MÉXICO

Para dar la gran batalla al narcotráfico nacional como internacional, los Estados Unidos y México han desplegado una gran variedad de acciones debidamente instrumentadas dentro de un marco jurídico que estructura la organización y, en ocasiones, la coordinación de esfuerzos contra el enemigo común.

Los Estados Unidos y México han celebrado algunos Tratados Internacionales proyectados a la mencionada lucha, entre los cuales destacan:

- a) Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, de 1989.
- b) Declaración de San Antonio, de 1992, en la que participaron Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y los Estados Unidos de América así como Venezuela.
- c) Grupo de Contacto de Alto Nivel México - Estados Unidos para el control de Drogas, formado en marzo de 1996.

En el Acuerdo de 1989, celebrado por ambos países en los Estados Unidos Mexicanos, adoptaron medidas para promover la cooperación entre ambas partes para combatir eficazmente al narcotráfico y la farmacodependencia, haciendo especial señalamiento de los principios de autodeterminación, no

¹⁰³ Aponte, David y Vargas, Rosa Elvira, "Sólo desacuerdos entre legisladores de México y EU sobre la certificación", Jornada, Martes 16 de febrero de 1999, p. 3.

intervención y respeto a la integridad territorial de ambos Estados, como quedó estipulado en el artículo I.

El artículo II indica las medidas de colaboración y asistencia mutua que se tomarán para la instrumentación de programas destinados a la reducción de la demanda ilícita de drogas, erradicación de cultivos, reglamentación de la producción, importación, exportación, almacenamiento, distribución y venta de insumos y toda clase de precursores químicos para la utilización ilícita de la elaboración de estupefacientes; y, en general todas aquellas actividades que sean pertinentes para un mejor resultado del acuerdo.

Por su parte, el artículo III dispone la creación de una Comisión Mixta Permanente México - Estados Unidos de cooperación contra el narcotráfico y la farmacodependencia, con facultades de operación y ejecución así como de consultoría, que presentará un informe anual a cada uno de los gobiernos.

Del mismo modo, el artículo IV determina que ambas partes deberán consultarse en la citada Comisión Mixta, sobre las acciones que una de ellas pretenda efectuar, que pueda afectar a los intereses de la otra.

El artículo V establece que dicho Acuerdo cobrará vigencia en la fecha en que los Gobiernos de las partes se notifiquen por la vía diplomática haber cumplido con los requisitos y respectivos extremos constitucionales.

Igualmente, el artículo VI hace mención de que el Acuerdo podrá darse por terminado en todo momento, previa notificación por escrito, de 90 días hábiles para el efecto.

Finalmente, el artículo VII manifiesta la posibilidad absoluta para que ambas partes enmienden el Acuerdo previa su revisión.

"EN FE DE LO CUAL, los abajo firmantes debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, han firmado el presente acuerdo.

"Hecho en la ciudad de México, D.F., a los veintitrés días del mes de febrero del año Mil Novecientos Ochenta y Nueve, en dos

ejemplares originales en idiomas español e inglés, siendo ambos textos igualmente auténticos".¹⁰⁴

Observemos las violaciones que continuamente sufre este Acuerdo por parte de los Estados Unidos, como el recientemente comentado caso Operación Casa Blanca en que "Autoridades norteamericanas... tienen su propia estrategia de quema y roza en el campo financiero... ¿Cómo iban a permitir los norteamericanos que se lave dinero en otras instituciones que no sean las suyas...? Y como resultado encuentran justificación para todo tipo de intervenciones...".¹⁰⁵

La aceptación de tales intromisiones se logra celebrando conferencias regionales y bilaterales, ejerciendo las más diversas presiones o expresando que ello mejorará las relaciones con los Estados Unidos. Se realizan las ya famosas maniobras conjuntas. El gobierno norteamericano envía sus aviones y helicópteros para realizar la fumigación de las plantas de coca y otras drogas prohibidas con herbicidas como el paraquat que causa estragos en sembradíos vecinos dedicados a la alimentación, en animales de granja y fundamentalmente muertes y severas lesiones en quienes trabajan en la siembra y la cosecha. De igual manera, envía a sus agentes para que investiguen operaciones relacionadas con el narcotráfico, como el lavado de dinero.

Particularmente, la operación Casa Blanca, fue una investigación secreta norteamericana, sobre el lavado de dinero, en la que estaban involucrados numerosos banqueros mexicanos.

"La investigación se desarrolló durante tres años en los que un grupo de agentes federales, encubiertos, viajó a México para establecer contactos con los administradores y gerentes regionales de los bancos en los que se suponía que los miembros de los cárteles de Juárez y Cali, "lavaban" su dinero conforme a los documentos que fueron proporcionados a los periodistas."¹⁰⁶

¹⁰⁴ "Tratados suscritos por México en materia de combate al narcotráfico", P.G.R. México, año de 1994, pp. 227- 231.

¹⁰⁵ Benítez, Fernando. "El Árbol del Narcotráfico", *Época*, México, No. 366. 8 de junio de 1998, p. 25.

¹⁰⁶ Fernández Menéndez, Jorge. *Narcotráfico y Poder*, Ed. Rayuela, México, 1999, p173.

"Esta operación permitió la detención de 167 personas y la confiscación de 96 millones de dólares y varias toneladas de droga.

Sin embargo, México expuso que nunca aprobó la actuación de agentes encubiertos estadounidenses dentro de su territorio. El gobierno mexicano realiza una investigación para determinar qué leyes fueron violadas... La decisión mexicana de investigar Casa Blanca no es voluntaria o caprichosa... lo requiere la Constitución."¹⁰⁷

De esta forma, la operación Casa Blanca, constituye un ejemplo de la injerencia norteamericana en el país con el pretexto de combatir el narcotráfico.

Volviendo a la relación bilateral entre México y Estados Unidos, elementos de ambos países han sido llamados para conformar el Grupo de Contacto de Alto Nivel México - Estados Unidos para el control de Drogas, creado en marzo de 1996 como resultado de la cooperación entre dichas naciones. Entre las más notables actividades de este organismo mixto se encuentra la colaboración de un estudio diagnóstico relacionado con el problema de las drogas en los aludidos países, así como el incremento de resultados positivos en la lucha contra el narcotráfico sobre la base de una estrategia común que comprende el respeto a la soberanía de cada Estado, la mutua cooperación, la reciprocidad y el apego e instrumentación de los programas para el control de drogas en cada Estado.

Por otro lado, la instrumentación legal utilizada exclusivamente por los Estados Unidos, encontramos que las más importantes en materia de drogas alucinógenas son:

- a) Ley sobre Sustancias Controladas, 1970.
- b) Ley para el Control de Narcóticos, 1986.
- c) Ley sobre Desviación y Tráfico de Sustancias Químicas, 1988.

¹⁰⁷ "A salvo la relación diplomática entre México y EU" El Financiero, Miércoles 10 de junio de 1998, p. 34.

- d) Ley sobre el Control de la Desviación Interna de Sustancias Químicas, 1993.
- e) Ley para el Control Integral de la Metanfetamina, 1996.
- f) Ley para Escuelas y Comunidades Seguras y Libres de Drogas.
- g) Ley de Alimentos, Drogas y Cosméticos.
- h) Ley de Servicios de Salud Pública.

Estos cuerpos normativos emiten disposiciones relativas al consumo, producción, almacenamiento, distribución y tráfico, ilegales de drogas y delitos conexos en el territorio de los Estados Unidos, aunque también establecen hipótesis jurídicas respecto de los hechos delictivos que se cometan fuera de su territorio pero que tengan efectos y repercusiones en nuestro vecino país del norte.

La Ley sobre Sustancias Controladas, de 1970 establece un sistema completamente hermético de estricto control sobre ciertas sustancias, comprendiendo al comercio interno, la importación y la exportación de dichas sustancias. Esta Ley tiene gran relación con el Programa de Control de Desviaciones que ha implantado la DEA, cuya principal función consiste en el monitoreo del mencionado sistema hermético.

Del mismo modo, la Ley sobre Desviación y Tráfico de Sustancias Químicas, de 1988, deja al control federal la distribución tanto de doce precursores, como de ocho sustancias químicas principales, utilizados en la producción de drogas ilícitas; y también la distribución de maquinaria para elaborar tabletas y cápsulas de las que se usan para alojar a la droga. Esta Ley se ha venido modificando acorde a las circunstancias actuales, y a la fecha se ha aumentado a treinta y tres el número de precursores químicos.

Por su parte, la Ley sobre el Control de la Desviación Interna de Sustancias Químicas, de 1993, dispone la obligación de los importadores, exportadores y distribuidores de sustancias químicas, de las controladas, para que sean registradas con toda precisión respecto de los productos de la efedrina, eliminando -dicho ordenamiento legal- los productos compuestos totalmente por esta sustancia, facultó a la DEA para intervenir en la desviación de otros fármacos utilizados para producir ilícitamente drogas controladas.

Para combatir la desmedida producción de metanfetamina fue promulgada la Ley para el Control Integral de la Metanfetamina, la cuál emite disposiciones acerca del establecimiento de ciertos y determinados límites en la venta de productos con contenido de efedrina, pseudoefedrina y fenilpropanolamina.

Es así como el gobierno de los Estados Unidos de América ha construido la estructura de su sistema legal que contiene la normatividad jurídica contra el narcotráfico que se expande dentro de su territorio en el ámbito local, y allende sus fronteras; estableciendo directrices en el ámbito de sus poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a efecto de que lo ejerzan en la esfera de su competencia, y casi siempre con implicaciones políticas de control económico hacia los países externos, a los que les impone las disposiciones que más favorezcan a los intereses de la vecina nación norteamericana.

CAPÍTULO III. LA POLÍTICA Y LA LEGISLACIÓN MEXICANA PARA COMBATIR EL NARCOTRÁFICO

3.1. LA POLÍTICA INTERNA Y EXTERNA DE MÉXICO CON RESPECTO AL NARCOTRÁFICO

La política implementada por el gobierno de México en la lucha contra las drogas, ha tenido como factor común la íntima vinculación de las relaciones internacionales entre nuestro país y los Estados Unidos, de esta forma y tomando como punto de partida la Convención Internacional en contra del uso indiscriminado del opio de 1912, nuestro país en 1920 promulgó una legislación especial que tiene por objeto la supresión del cultivo, la producción, la venta y el tráfico de narcóticos.

En este sentido, podemos considerar como punto esencial de la política interna y externa de nuestro país en la lucha en contra del narcotráfico, la denominada Gran Campaña de 1948, mediante la cual se establecía como programa base la erradicación, por parte del ejército y en forma manual de cosechas y sembradíos de drogas.

No fue sino hasta el año de 1975 bajo la presidencia del Licenciado Luis Echevarría Álvarez en que se consolida esta campaña en forma constante mediante la implementación de la denominada Campaña Permanente en contra del cultivo, el procesamiento y el tráfico de narcóticos, cuyas principales razones que han subsistido a lo largo tanto de los gobiernos sexenales, han sido detalladas en los siguientes términos:

"Desde entonces y en creciente cooperación con las autoridades de los Estados Unidos, ulteriores gobiernos mexicanos han apoyado la Campaña Permanente, sobre todo por dos razones: las preocupaciones internacionales, especialmente acerca de que México cumpliera con sus obligaciones contractuales internacionales y la necesidad de asegurar relaciones adecuadas con los Estados Unidos, y preocupaciones internas, en particular acerca de la salud pública y la amenaza planteada a la

seguridad nacional por grupos poderosos de delinquentes de ciertas zonas del país".¹⁰⁸

De esta forma, la Campaña Permanente instaurada por el gobierno mexicano en 1975 derivó de las presiones internacionales encabezadas por los Estados Unidos de América tendientes a lograr la reducción de la producción de drogas; por lo que la búsqueda de no friccionar las relaciones internacionales con este país fue una de los motivos esenciales de la implementación de esta campaña, junto con la preocupación derivada del poderío económico que empezaban a tener los grupos de narcotraficantes en todo el país, principalmente en el norte, así como también influyó notoriamente para la implementación de este programa el que diversos carteles internacionales de la droga, siendo en aquel tiempo los más importantes y peligrosos los provenientes de Turquía, utilizaban al territorio mexicano como puente de comunicación y transporte de heroína y opio hacia los Estados Unidos, dejando a su paso una estela de corrupción, drogadicción, prostitución, violencia y muerte, tanto en zonas fronterizas como en zonas productoras de drogas de nuestro país, particularmente en Estados como Sinaloa, Durango y Chihuahua.

La implementación práctica de la campaña Permanente puede ser reseñada en los siguientes términos:

"Al principio, la campaña entrañó el uso de tecnología y equipo moderno para la localización y destrucción de drogas, como el sistema de detección multiespectral para la amapola del opio. Asimismo, se introdujo un sistema para la erradicación de cosechas en gran escala, por medio de rociado aéreo de sustancias químicas. De este modo comenzó la Operación Cóndor. El país se dividió en 13 zonas y 344 sectores por el procurador general. Se establecieron redes de comunicaciones y se construyeron puestos avanzados, en zonas de cultivo intenso del opio. En esta operación, el

¹⁰⁸ Ruiz-Cabañas, Miguel. "La Campaña Permanente de México: Costos, Beneficios y Consecuencias. En El combate a las drogas en América. Smith Peter. H. Compilador, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p. 208.

gobierno mexicano gastó 35 millones de dólares, enviando 2500 soldados, 250 agentes de la policía federal y fuerzas adicionales del ejército, de la armada y de la policía estatal y municipal".¹⁰⁹

A principios de la década de los años ochenta, la operación Cóndor de la campaña permanente mexicana había tenido considerables resultados avalados por el informe de 1980 emitido por el National Narcotics Intelligence Consumers Committee (NNICC), el cual establecía las siguientes cifras:

- a) La oferta de marihuana mexicana en el mercado de los Estados Unidos se redujo del 75% en 1976, a solo el 4% en 1981, lo que implicaba una disminución de 6500 a únicamente 400 toneladas.

- b) La oferta de opio y de heroína se redujo del 67% en 1976 al 25 % en 1980, lo cual implicó una disminución de 40 a 17 toneladas.

Sin embargo, la utilidad de la Campaña Permanente fue puesta en entredicho en el mes de noviembre debido al descubrimiento en esa época de varias toneladas de marihuana en Chihuahua, por lo que las autoridades de los Estados Unidos empezaron a denunciar la posible infiltración de los carteles del narcotráfico en las altas esferas del poder; destacándose por diversos analistas como causas principales de esta problemática, las siguientes:

- a) Se considera que en el año de 1984 hubo una excelente condición climática para el sembradío de drogas, lo que produjo, por un lado, una enorme abundancia en las cosechas y por otro lado, redujo la adhesión de los herbicidas a las plantas, además de obstruir la fumigación aérea.

- b) La terminación del periodo presidencial de José López Portillo (1976-1982) junto con la paralización de la economía que generó una enorme corrupción burocrática al finalizar este periodo presidencial.

¹⁰⁹ Idem., p. 213.

- c) La sentida crisis económica que derivó en la nacionalización de la banca, lo que ocasionó que los campesinos se dieran a la tarea de cultivar cosechas más lucrativas que el maíz o el trigo.
- d) Una excesiva confianza de las autoridades de los Estados Unidos que consideraban que la campaña permanente mexicana iba a seguir produciendo los mismos resultados a pesar de no contar con mayores apoyos por parte de este país.
- e) El cambio de ruta por parte de los carteles de la droga internacionales para la introducción a los Estados Unidos.
- f) El establecimiento de relaciones comerciales entre los carteles de la droga mexicanos con los carteles colombianos.

Sin embargo, a pesar de que estos factores han sido considerados como los motivos centrales de los que derivó el fracaso de la Campaña Permanente, el maestro Miguel Ruiz Cabañas, contempla los siguientes elementos adicionales que motivaron también el que la Campaña Permanente no diera los mismos resultados en 1984 que en 1975 cuando fue concebida y puesta en operación:

"No es posible rechazar a la ligera estos factores, pero no constituyen una explicación convincente. La experiencia histórica ha mostrado que cuando se reduce considerablemente una fuente de narcóticos sin reducciones paralelas de la demanda, otras fuentes llenarán el hueco; y tarde o temprano la fuente original resurgirá. Por ello, la principal causa del deterioro de la campaña fue que la demanda estadounidense de drogas ilegales no sólo no declinó sino que en realidad aumentó considerablemente.

Esta observación hace surgir reflexiones sobre la naturaleza de la Campaña Permanente. En su comienzo, el adjetivo 'permanente' significó que

las actividades de destrucción de cosechas efectuadas por el ejército se efectuarían durante todo el año y no solo durante las épocas de sembrado y cosecha, como hasta entonces se había hecho. Además, la campaña comprendía originalmente una serie de medidas extraordinarias del gobierno mexicano contra traficantes de droga en Sinaloa, Durango y Chihuahua, en un esfuerzo por eliminar sus influencias económica, social y política. De este modo, la campaña fue concebida como permanente en el sentido de que duraría hasta que el problema quedara resuelto, y no en el sentido de que continuaría a perpetuidad. Como en el caso de cualquier otra 'campaña' - política, electoral, financiera o educativa, la Campaña Permanente no podía sostenerse para siempre sin perder su eficacia."¹¹⁰

Con base en las opiniones de las autoridades norteamericanas con relación a la efectividad de la campaña permanente, México se vio obligado a reforzar su estrategia de lucha en contra del narcotráfico; sin embargo, las relaciones bilaterales entre estos dos países se vió gravemente afectada en el año de 1985, como resultado del secuestro y asesinato del agente norteamericano de la DEA, Enrique Camarena Salazar; debido a esto el gobierno norteamericano forzó a nuestro país a endurecer su política interna en contra del narcotráfico, a lo que las autoridades mexicanas respondieron, en el sexenio de Miguel de la Madrid, con la implantación de una serie de medidas especiales, entre las que destacan, las siguientes:

1. Se modifica la Constitución General de la República con el objeto de que los denominados delitos contra la salud sean considerados delitos federales, con el objeto de que la responsabilidad de la investigación y la persecución de estos recayera exclusivamente en la Procuraduría General de la República.

¹¹⁰ Idem, 214.

2. El Presidente de la República en uso de las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere, decreta la participación del Ejército y la Armada en la responsabilidad de garantizar la seguridad de la nación, por lo que deberían cooperar con la Procuraduría General de la República en la erradicación del tráfico ilegal de drogas, otorgándose al Ejército la atribución de localizar y destruir plantaciones ilegales, dismantelar laboratorios clandestinos, y deshacer redes de delincuentes que trafiquen, distribuyan, vendan y consuman narcóticos y sustancias psicotrópicas, pudiendo arrestar a estos delincuentes solamente cuando los sorprendan en el acto.
3. Se comisiona igualmente a los agentes del gobierno en los estados y a las policías judiciales estatales y municipales a colaborar con la Procuraduría General de la República.

Los resultados de esta nueva estructura centralizada de lucha en contra del narcotráfico, dependiente de una estructura piramidal encabezada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República, arrojó, durante la administración presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, una serie de datos y resultados estadísticos y medibles que se detallan en los siguientes términos:

"Según datos oficiales, durante el régimen del presidente De la Madrid, 1200 agentes federales y más de 22000 miembros de las fuerzas armadas participaron continuamente en la Campaña Permanente. Los fondos aumentaron, pasando del 32.5% del presupuesto de la Procuraduría General en 1985 a más del 60% en 1988. Durante el sexenio de De la Madrid, la Procuraduría General y la Secretaría de la Defensa Nacional asignaron a la campaña 631 700 millones de pesos, al tipo de cambio prevaleciente, cerca de 230 millones de dólares.

Esta inversión produjo la erradicación de 307536 plantas sobre un área de 34871 hectáreas; la confiscación de 726.9 kilogramos de heroína y

goma de opio, de 33176.6 kilogramos de cocaína, y de 9660 toneladas de marihuana; la destrucción de 47 laboratorios y la confiscación de 6414 vehículos de tierra, 125 aviones y 75 naves marítimas, además de 9978 armas. Además, 70460 personas (casi 0.1% de la población) fueron detenidas y entregadas a las autoridades judiciales por delitos relacionados con el tráfico de drogas; se iniciaron 43895 procesos jurídicos, y 47 agentes federales perdieron la vida en acciones directas contra el tráfico de drogas (lo que eleva el número total de muertes desde el comienzo de la campaña a más de 400)..."¹¹¹

A pesar de estos resultados, el tráfico de drogas no ha disminuido proporcionalmente con los resultados que han sido alcanzados, sino que nuestro país continúa siendo el principal exportador de marihuana y heroína hacia los Estados Unidos, siendo además un importante punto de tránsito para la cocaína proveniente de América del Sur; en tal sentido la política de la campaña permanente si bien ha detenido un tanto la proliferación de una economía del narcotráfico, no ha dado los resultados operativos esperados que son los necesarios para desterrar o eliminar este mal, debido a que la demanda de los países industrializados, principalmente de los Estados Unidos de América, impide que la labor realizada en nuestro país sea plenamente efectiva.

Tomando la campaña permanente como base, en la administración del Licenciado Carlos Salinas de Gortari se consideró al tráfico de drogas como una amenaza de seguridad nacional, por lo cual se establecieron como prioridades funcionales de dicho gobierno en cuanto a la lucha contra el narcotráfico las tres siguientes metas: la necesidad de defender la salud de los mexicanos, la defensa de la seguridad nacional y la implementación de políticas de cooperación internacional, mismas que derivan de la política nacional para el control de las drogas. Posteriormente, esta política fue retomada por el actual gobierno, ya que:

¹¹¹ Idem, p. 216.

"México concibe al narcotráfico como la amenaza más seria a su seguridad nacional, a la salud de la sociedad y a la seguridad pública. El narcotráfico representa un serio reto para la convivencia social y la solidez de las instituciones públicas y privadas, propicia la corrupción y estimula otras actividades ilícitas, como el tráfico ilegal de armas y el lavado de dinero. Por ello, el combate al narcotráfico y sus delitos conexos ha sido una de las prioridades fundamentales del gobierno del presidente Zedillo...

El principal objetivo de la política mexicana es reducir al mínimo el consumo, la producción, el tráfico y la distribución ilícita de drogas, en el marco de una política de atención integral al problema, dando la misma atención a la reducción de la demanda que a la reducción de la oferta de drogas ilícitas. Para lograr este objetivo, los esfuerzos del gobierno de México se orientan a erradicar cultivos de marihuana y amapola, a interceptar y asegurar cargamentos de cocaína y heroína procedentes de otros países, y a dismantelar, enjuiciar y encarcelar a los criminales vinculados al narcotráfico y sus delitos conexos."¹¹²

Además, la política del gobierno de Ernesto Zedillo atribuye una importancia fundamental a la cooperación internacional para enfrentar el narcotráfico, destacando la cooperación bilateral con Estados Unidos, como se verá en el siguiente punto.

¹¹² SRE- PGR "La política del gobierno de México frente al narcotráfico Seminario internacional México - España, México, 1 de diciembre de 1998, p.1.

3.2. COOPERACIÓN Y ASPECTOS JURÍDICOS EN TORNO AL NARCOTRÁFICO EN LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO — ESTADOS UNIDOS (ACUERDOS)

El objetivo esencial de la política norteamericana en la lucha contra las drogas ha ido siempre encaminada a la eliminación de todas estas, sin importar su lugar de origen o de tránsito a los centros de consumo, con una pequeña excepción ciertas drogas de utilización médica o científica; en tal sentido es claro que la política de los Estados Unidos se ha enfocado primeramente a la erradicación de la oferta de las drogas, sin que considere viable promover la disminución de la oferta.

Por otro lado, tomando en consideración la relación de vecindad geográfica de nuestro país con los Estados Unidos, resulta evidente que la política norteamericana siempre ha pretendido influenciar directa o indirectamente a nuestro gobierno con el objeto de que México establezca planes y programas de lucha en contra del narcotráfico que sean lo más parecido posible a los programas y políticas norteamericanas; así desde que en 1912 el gobierno norteamericano convenció al Presidente Francisco I. Madero para que México suscribiera la Convención de la Haya de ese mismo año, nuestro país y Estados Unidos han celebrado diversos tratados y acuerdos tanto multilaterales como bilaterales tendientes a circunscribir la política en contra del narcotráfico de México a los lineamientos establecidos por el vecino del norte.

Cabe señalar que durante la época de 1960, las relaciones bilaterales de México y los Estados Unidos no se encontraban afectadas por la producción y distribución de drogas, a pesar de que alrededor de 85% del mercado de marihuana provenía de fuentes mexicanas, así como el 15% del mercado del opio y la heroína provenía de estas mismas fuentes; tan es así, que históricamente se recuerda que en la segunda guerra mundial, el gobierno de los Estados Unidos solicitó formalmente a México su permiso para el cultivo de la amapola en nuestro país para la producción de la morfina.

Sin embargo, el crecimiento de los consumidores de marihuana y heroína en Norteamérica, durante la citada década de los años sesenta, ocasionó que la población de ese país tuviera un recelo

en contra de las políticas norteamericanas de combate al narcotráfico, por lo que en 1968 la campaña presidencial de Richard Nixon tuvo como uno de los pilares esenciales la lucha contra el narcotráfico, mediante la denominada, una vez que Nixon fue presidente, Operación Intercepción, con la cual se pretendía obtener por parte del gobierno mexicano una mayor participación para contener el tránsito de drogas hacia los Estados Unidos.

De esta forma, a lo largo de la historia de las relaciones diplomáticas de México con los Estados Unidos se han suscrito particularmente tres tratados bilaterales tendientes a regular y contener la producción y el tráfico de narcóticos:

1. INTERCAMBIO DIRECTO DE DETERMINADA INFORMACIÓN RELATIVA AL TRÁFICO DE DROGAS NARCÓTICAS.

Firmado en México, Distrito Federal el 5 de Agosto 1930.

Fecha de entrada en vigor: 02 de octubre de 1930.

OBSERVACIONES: Forma parte del Programa para Combatir el tráfico de Estupefacientes entre México y los Estados Unidos de América.

2. CONVENIO RELATIVO AL SUMINISTRO POR LOS ESTADOS UNIDOS DE ASISTENCIA TÉCNICA EN UN ESTUDIO EPIDEMIOLÓGICO DE ABUSO DE DROGAS EN MÉXICO.

Firmado en México, Distrito Federal el 23 de Octubre de 1973.

Fecha de entrada en vigor: 07 de Noviembre de 1973.

3. ACUERDO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE COOPERACIÓN PARA COMBATIR EL NARCOTRÁFICO Y LA FARMACODEPENDENCIA.

Firmado en México, Distrito Federal el 23 de febrero de 1989.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 02 de Marzo de 1991.

Ante la amenaza que el narcotráfico representa para los dos países, en marzo de 1996 los Presidentes Zedillo y Clinton

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

El propósito fundamental de este Grupo, en el que participan los principales responsables de las políticas antidrogas de los dos países, es proveer un marco de alto nivel político para conducir la cooperación bilateral.

El GCAN ha permitido desarrollar la confianza y el respeto mutuo. Los gobiernos de ambos países han logrado superar la etapa de las recriminaciones mutuas para pasar a una era de cooperación.

Hasta ahora el GCAN ha celebrado seis reuniones plenarias (México, marzo de 1996; Washington, julio de 1996; México, diciembre de 1996; Washington, octubre de 1997; México, abril de 1998, y, Washington, diciembre de 1998).

Para el desarrollo de su labor, el GCAN estableció seis grupos de trabajo, encargados de profundizar la cooperación sobre diversos aspectos de los problemas:

- Asuntos Legales y Procuración de Justicia.
- Diagnóstico Conjunto.
- Reducción de la Demanda.
- Tráfico Ilícito de Armas.
- Lavado de Dinero.
- Control de Precursores Químicos.

El GCAN y sus grupos de expertos han establecido un esquema equilibrado de cooperación basado en un enfoque integral del problema.

Por otra parte, la cooperación en materia penal de México con Estados Unidos de América es la más amplia y variada.

El primer intento por desarrollar una visión común acerca del problema de las drogas fructificó en mayo de 1997, con la presentación a los Presidentes Zedillo y Clinton del Informe "México y Estados Unidos ante el problema de las Drogas: Estudio Diagnóstico Conjunto" elaborado por funcionarios y expertos de los dos países.

Sobre la base de un enfoque amplio del fenómeno del narcotráfico y el abuso de drogas, el Estudio-Diagnóstico se centra en los retos que representa la demanda de drogas ilícitas en ambos países, la producción y el tráfico de drogas tanto en EUA como en México, el lavado de dinero, el problema del comercio ilícito de armas a través de la frontera común, y las consecuencias sociales para la población de ambas naciones.

El Estudio-Diagnóstico ha servido como base para consolidar una alianza binacional contra las drogas y la definición de una estrategia coordinada para hacerle frente al problema.

En mayo de 1997, los Presidentes Zedillo y Clinton firmaron la *Declaración de la Alianza México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas*, por medio de la cual decidieron la elaboración de una Estrategia Bilateral de Cooperación, en apego a los planes nacionales de cada país y con base en los principios de la cooperación bilateral en este campo.

La Alianza contempla todos los aspectos del fenómeno, e instruye a las agencias antidrogas de los dos países para que definan políticas de cooperación sobre cada uno de los puntos siguientes:

- Reducción de la demanda de drogas.
- Reducción de la producción y distribución de drogas.
- Procuración de justicia contra el crimen organizado.
- Protección a funcionarios encargados de aplicar la ley.
- Cooperación bilateral y coordinación de políticas en procuración de justicia.
- Combate a fugitivos. Extradiciones. Protocolo al Tratado de Extradición a fin de establecer extradiciones temporales.
- Combate al tráfico ilegal de armas. Tratado hemisférico.
- Período extraordinario de la Asamblea General (ONU) en 1998.
- Combate a la corrupción mediante el fortalecimiento de instituciones democráticas.
- Cooperación fronteriza.
- Control de precursores y de químicos esenciales.
- Combate al lavado de dinero.
- Aseguramiento y decomiso de bienes a narcotraficantes.
- Intercepción aérea, marítima y terrestre de drogas.

- Capacitación al personal antinarcoóticos y cooperación técnica.
- Intercambio de información y pruebas.

En el marco de la Alianza, los gobiernos de México y EUA diseñaron una Estrategia Bilateral dada a conocer el 8 de febrero de 1998. Esta estrategia bilateral complementa las nacionales y contribuye a dirigir los esfuerzos de ambos países para el control del consumo, la producción y el tráfico de drogas, de sus delitos conexos como el tráfico de armas y el lavado de dinero, así como para asegurar altos niveles de colaboración en materia de procuración de justicia.

La Estrategia Bilateral contempla como principios rectores el respeto a la soberanía y jurisdicción de cada país, el reconocimiento de la responsabilidad compartida respecto del fenómeno de las drogas, la necesidad de aplicar un enfoque integral, y la reciprocidad y equilibrio en las acciones que sean desarrolladas en materia de procuración de justicia antidrogas.

Como parte de las labores del GCAN, los gobiernos de México y EUA han decidido establecer "Mediciones de Efectividad" para cada uno de los 16 objetivos contenidos en la Estrategia Bilateral contra las Drogas, con el propósito de evaluar los avances que cada país ha registrado en el combate al narcotráfico, para, de ser necesario, realizar ajustes a la Estrategia Bilateral y hacerla más efectiva.

La negociación de estas "Mediciones" está cercana a su fin, y ambos gobiernos esperan darlas a conocer a principios de 1999.

Después del GCAN, el Grupo Plenario sobre la Procuración de Justicia es el equipo de contacto de mayor importancia en el marco de la cooperación antidrogas de México y EUA. Coordinado por los Procuradores Generales de cada uno de ambos países, tiene como tarea fundamental delinear las estrategias básicas para facilitar el intercambio de información y la cooperación jurídica antidrogas entre México y EUA.

Este Grupo se reunió por primera vez el 7 de febrero de 1995 en la Ciudad de México y se denominó "Reunión Preliminar entre la

Procuraduría General de la República y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América sobre Temas Operativos".

A partir de entonces, el Grupo se reúne 4 ó 5 veces al año, de manera alternada en la Ciudad de México y en Washington, D.C.

En las reuniones se abordan temas relativos a asuntos legales y cooperación antinarcoóticos.

La más reciente reunión se llevó a cabo del 12 al 14 del año pasado en Washington, D.C. En ella, entre otras cosas, se convino fortalecer los programas relativos a:

- Lavado de dinero.
- Tráfico de armas.
- Precursores químicos.
- Intercepción de drogas.
- Crimen organizado.
- Extradición de narcotraficantes.
- Aseguramiento y decomiso de bienes.

Por otra parte, la cooperación para combatir al narcotráfico, entre la PGR y la DEA, el FBI y el Servicio de Aduanas de EUA, se ha intensificado significativamente durante los últimos años.

Con base en un Memorándum de Entendimiento firmado el 31 de julio de 1996, se establecieron mecanismos de cooperación en la zona fronteriza para facilitar el combate al narcotráfico: los Grupos Bilaterales de Tarea Fronterizos.

Los grupos se integran con agentes:

- De la Policía Judicial Federal Antidrogas.
- Investigadores.
- Del Ministerio Público Especializado.
- DEA, FBI y Aduanas (EUA).

Todos los integrantes de los Grupos han sido debidamente evaluados y aprobados por el Centro de Control de Confianza de la PGR, y por el FBI mediante el *Vetting*.

- Su objetivo es investigar y obtener toda la información relacionada con los integrantes, el modo de operar y las rutas de los grandes carteles de droga que operan en México.
- Su función es mantener un intercambio permanente de información con elementos de enlace de la DEA, el FBI y Aduanas, bajo mecanismos en los que se respeten los principios de soberanía nacional e integridad territorial, por lo que las autoridades de cada país sólo pueden actuar dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- Estos grupos se ubican en Tijuana, Ciudad Juárez, Monterrey y Guadalajara, y cuentan, adicionalmente, con cinco oficinas satélite:
 - * El Grupo de Tijuana tiene oficinas satélite en Mexicali y San Luis Río Colorado.
 - * El Grupo de Monterrey tiene oficinas satélite en Reynosa y Matamoros.
 - * El Grupo de Guadalajara tiene una oficina satélite en Colima
- Los Grupos Bilaterales Fronterizos son herramientas invaluable para la disuasión y contención del narcotráfico.

3.2.1. TRATADOS INTERNACIONALES PARA EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO SUSCRITOS POR MÉXICO

Dentro de la política de lucha y combate en contra de las drogas que ha sido detallada, sobresalen como uno de los puntos medulares de la misma, aquellos tratados internacionales suscritos por nuestro país que tienen relación directa con el combate al narcotráfico; hemos detallado que la política de combate a las drogas instaurada en nuestro país, en gran medida se encuentre vinculada con las relaciones internacionales entre México y los Estados Unidos, de ahí que, el antecedente más remoto que se conoce en relación a la legislación internacional adoptada por nuestro país para el combate al narcotráfico es la Convención de la Haya de 1912, en la cual se establece por primera vez el principio máximo rector a nivel mundial respecto del control de la producción de drogas y cuyo objetivo es "reservar y limitar la

producción y el consumo de narcóticos exclusivamente para propósitos médicos y científicos, estableciendo así un régimen prohibicionista contra la producción, distribución y venta no autorizadas de opio".¹¹³

Al finalizar la primera guerra mundial, México tuvo una constante participación en diversos foros y convenciones internacionales que, auspiciadas por la Sociedad de las Naciones, propusieron que el principio que limitaba el uso y distribución del opio para fines exclusivamente médicos fuera ampliado a otras drogas tales como la marihuana y la cocaína; de esta forma, nuestro país ha sido siempre considerado como líder internacional en la lucha contra el narcotráfico, reforzando este liderazgo al promover la celebración de la Vigésima Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas contra el narcotráfico, celebrada en la sede de este organismo mundial en el mes de junio del año pasado.

Igualmente, nuestro país, preocupado por la necesaria cooperación y coordinación internacional para fomentar la lucha en contra de las drogas, ha celebrado una serie de tratados: tanto bilaterales como multilaterales, mediante los cuales se promueve la defensa de la soberanía de las naciones y la lucha conjunta contra el narcotráfico.

TRATADOS BILATERALES.

1. ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE BELICE SOBRE COOPERACIÓN PARA COMBATIR EL NARCOTRÁFICO Y LA FARMACODEPENDENCIA.

Firmado en Belmopán, Belice el 09 de febrero de 1990.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de enero de 1991.

2. MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE CANADÁ SOBRE COOPERACIÓN PARA COMBATIR EL NARCOTRÁFICO Y LA FARMACODEPENDENCIA.

¹¹³ Ruiz-Cabañas, Miguel. Op. Cit., p. 208.

Firmado en México, Distrito Federal, el 16 de Marzo de 1990.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 08 de Agosto de 1991.

3. ACUERDO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y COSTA RICA SOBRE COOPERACIÓN PARA COMBATIR EL NARCOTRÁFICO Y LA FARMACODEPENDENCIA.

Firmado en San José, Costa Rica el 13 de octubre de 1989.
Fecha de entrada en vigor: 12 de Marzo de 1990.

4. ACUERDO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA REPÚBLICA DE CUBA SOBRE COOPERACIÓN PARA COMBATIR EL NARCOTRÁFICO INTERNACIONAL.

Firmado en La Habana, Cuba el 27 de Junio de 1990.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de Septiembre de 1991.

5. ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CHILE SOBRE COOPERACIÓN PARA COMBATIR EL NARCOTRÁFICO Y LA FARMACODEPENDENCIA.

Firmado en México, Distrito Federal el 02 de Octubre de 1990.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 09 de Octubre de 1991.

6. ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE BELICE SOBRE COOPERACIÓN PARA COMBATIR EL NARCOTRÁFICO Y LA FARMACODEPENDENCIA.

Firmado en Belmopán, Belice el 09 de febrero de 1990.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de enero de 1991.

7. ACUERDO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA REPÚBLICA DE GUATEMALA SOBRE COOPERACIÓN PARA COMBATIR EL NARCOTRÁFICO Y LA FARMACODEPENDENCIA.

Firmado en Tapachula, Chiapas, México el 18 de Agosto de 1989.
Fecha de entrada en vigor: 28 de Febrero de 1990.

8. ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS PARA COMBATIR EL NARCOTRÁFICO Y LA FARMACODEPENDENCIA.

Firmado en San Pedro Sula, Honduras el 13 de octubre de 1990.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de Septiembre de 1991.

9. CONVENIO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA REPÚBLICA DEL PERÚ SOBRE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS.

Firmado en México, Distrito Federal el 12 de Diciembre de 1985.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de Marzo de 1987.
U.N.T.S.¹¹⁴. 24641. T. XXVI, p. 875.

10. ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DEL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE CONCERNIENTE A LA ASISTENCIA MUTUA RELATIVA AL TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES.

Firmado en Londres, Inglaterra el 29 de Enero de 1990.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de Enero de 1991.

11. ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DEL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE SOBRE COOPERACIÓN BILATERAL

¹¹⁴ U.N.T.S.: United Nation Treaty Series (Número de Registro ante la Organización de las Naciones Unidas.)

EN LA LUCHA CONTRA AL TRÁFICO ILÍCITO Y ABUSO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS.

Firmado en Londres, Inglaterra el 29 de Enero de 1990.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de Enero de 1991.

12. ACUERDO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA REPÚBLICA DE VENEZUELA SOBRE PREVENCIÓN, CONTROL, FISCALIZACIÓN Y REPRESIÓN DE CONSUMO Y TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS.

Firmado en Caracas, Venezuela el 10 de Julio de 1989.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 08 de Agosto de 1991.

TRATADOS MULTILATERALES.

1. CONVENCIÓN INTERNACIONAL DEL OPIO.

Firmado en La Haya, Países Bajos, el 23 de Enero de 1912.

Ratificado por México el 13 de Abril de 1925.

Entrada en vigor en México: 08 de Mayo de 1927.

Depositario: Organización de las Naciones Unidas.

C.T.S.¹¹⁵: T IV p. 357.

U.N.T.S. No. 222.

OBSERVACIONES: Derogada y reemplazada entre las Partes por la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. Sigue rigiendo en las relaciones de México con los Estados que aun no suscriben la citada Convención de 1961 y que sí son parte de la Convención Internacional del Opio.

2. CONVENCIÓN PARA LIMITAR LA FABRICACIÓN Y REGLAMENTAR LA DISTRIBUCIÓN DE DROGAS ESTUPEFACIENTES Y PROTOCOLO DE FIRMA.

Firmado en Ginebra, Suiza, el 13 de Julio de 1931.

Ratificado por México el 13 de Marzo de 1933.

Entrada en vigor en General : 09 de Julio de 1933.

Entrada en vigor en México: 11 de Junio de 1933.

¹¹⁵ C.T.S.: Canje de Notas.

Depositario: Organización de las Naciones Unidas.

C.T.S.: T IV p. 427.

OBSERVACIONES: Derogada y reemplazada entre las Partes por la Convención Única sobre Estupefacientes del 30 de Marzo de 1961. Sigue rigiendo en las relaciones de México con los Estados que aun no suscriben la citada Convención de 1961 y que sí son parte de la Convención Internacional del Opio.

RESERVAS FORMULADAS POR MÉXICO: "El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos se reserva el derecho de imponer, dentro de su territorio, como ya lo ha hecho, medidas más estrictas que las establecidas por la misma Convención para la restricción del cultivo o elaboración, uso, posesión, importación, exportación y consumo de las drogas a que se refiere la presente Convención."

3. CONVENCIÓN PARA LA SUPRESIÓN DEL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES NOCIVOS Y PROTOCOLO DE FIRMA.

Firmado en Ginebra, Suiza, el 26 de Junio de 1936.

Aceptado por México el 06 de Mayo de 1955.

Entrada en vigor en General : 26 de Octubre de 1939.

Entrada en vigor en México: 06 de Mayo de 1955.

Depositario: Organización de las Naciones Unidas.

U.N.T.S. No. 4648.

OBSERVACIONES: Modificada por el protocolo del 11 de diciembre de 1946, y su vigencia no se altera ni se suprime por la Convención Única sobre Estupefacientes del 30 de Marzo de 1961.

RESERVAS FORMULADAS POR MÉXICO: "Al aceptar las disposiciones contenidas en los artículos 11 y 12 de esta Convención, se aclara que la oficina Central de los Estados Unidos Mexicanos, hará uso de las atribuciones que dicha Convención le otorga, siempre que no estén concedidas, por disposición expresa de la Constitución Política de la República, a un órgano creado con anterioridad a la fecha en que entre en vigor esta Convención."

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, se reserva el derecho de imponer, dentro de su territorio, como ya lo ha hecho, medidas más estrictas, que las establecidas por la presente Convención de 1936, para la restricción del cultivo, la elaboración, extracción, posesión, consumo, tráfico, importación y exportación de las drogas a las que se refiere la misma Convención".

4. PROTOCOLO QUE ENMIENDA LA CONVENCIÓN PARA LA SUPRESIÓN DEL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS PELIGROSAS.

Firmado en Lake Success el 11 de Diciembre de 1946.

Adherido por México el 06 de Mayo de 1955.

Entrada en vigor en México: 06 de Mayo de 1955.

Depositario: Organización de las Naciones Unidas.

U.N.T.S. No. 186.

OBSERVACIONES: Derogado por la Convención Única sobre Estupefacientes del 30 de Marzo de 1961, con excepción a lo que se refiere a la Convención del 26 de junio de 1936.

5. PROTOCOLO QUE SOMETE A FISCALIZACIÓN INTERNACIONAL CIERTAS DROGAS NO COMPRENDIDAS EN LA CONVENCIÓN DEL 13 DE JULIO DE 1931, PARA LIMITAR LA FABRICACIÓN Y REGLAMENTAR LA DISTRIBUCIÓN DE ESTUPEFACIENTES.

Firmado en París, Francia, el 19 de Noviembre de 1948.

Firma definitiva por México el 19 de Noviembre de 1948.

Entrada en vigor en General : 1ro. de Diciembre de 1949.

Entrada en vigor en México: 1ro de Diciembre de 1949.

Depositario: Organización de las Naciones Unidas.

C.T.S. T. XI, p. 69.

U.N.T.S. No. 688.

OBSERVACIONES: Modificada por el protocolo firmado en Lake Success del 11 de diciembre de 1946; derogado y reemplazado entre las Partes por la Convención Única sobre Estupefacientes del 30 de Marzo de 1961, rige aun en las relaciones de México con aquellos países que no son parte de la Convención de 1961.

6. CONVENCIÓN ÚNICA DE ESTUPEFACIENTES DE 1961.

Firmado en Nueva York, EUA, el 30 de Marzo de 1961.

Ratificado por México el 18 de Abril de 1967.

Entrada en vigor en General : 13 de Diciembre de 1964.

Entrada en vigor en México: 18 de Mayo de 1967.

Depositario: Organización de las Naciones Unidas.

C.T.S. :T. XVI, p. 475.

OBSERVACIONES: Esta Convención unifica los criterios rectores internacionales en la lucha contra la producción y el tráfico de estupefacientes, por lo que sus disposiciones abrogan y sustituyen como normas de derecho internacional a la Convención del 23 de

enero de 1912, al Acuerdo del 11 de febrero de 1925, del que México no fue parte, a la Convención del 13 de julio de 1931, al Acuerdo del 27 de noviembre de 1931, del que México no fue parte, al Protocolo del 11 de diciembre de 19456, con excepción a lo concerniente a la Convención del 26 de junio de 1936, modificada por dicho protocolo, al Protocolo del 19 de noviembre de 1948, y al Protocolo del 23 de junio de 1953 del que México no fue parte.

7. CONVENCION SOBRE SUSTANCIAS SICOTROPICAS.

Firmado en Viena, Austria, el 21 de Febrero de 1971.

Adherido por México el 20 de Febrero de 1975.

Entrada en vigor en General : 16 de Agosto de 1976.

Entrada en vigor en México: 16 de Agosto de 1976.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de Junio de 1975.

Depositario: Organización de las Naciones Unidas.

U.N.T.S. No. 14956.

RESERVAS FORMULADAS POR MÉXICO: "El Gobierno de México, al adherirse al Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas aprobado el 21 de febrero de 1971, formula una reserva expresa a la aplicación del citado instrumento internacional, con base en lo que establece el párrafo 4 del Artículo 32 del mismo, en virtud de que en su territorio aun existen ciertos grupos indígenas que en rituales mágico-religiosos usan tradicionalmente plantas silvestres que contienen algunas de las sustancias sicotrópicas incluidas en la lista".

8. PROTOCOLO DE MODIFICACION DE LA CONVENCION ÚNICA SOBRE ESTUPEFACIENTES.

Firmado en Ginebra, Suiza, el 25 de Marzo de 1972.

Adherido por México el 27 de Abril de 1977.

Entrada en vigor en General : 08 de Agosto de 1975.

Entrada en vigor en México: 27 de Mayo de 1977.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de Enero de 1977.

Depositario: Organización de las Naciones Unidas.

C.T.S.: T. XX, p. 23.

U.N.T.S. No. 14151.

RESERVAS FORMULADAS POR MÉXICO: "Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 21 'Reservas del protocolo de modificación de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, aprobado en Ginebra el 25 de marzo de 1972, el Gobierno de México, al adherirse a dicho instrumento internacional, formula reserva expresa a la aplicación de los Artículos 5 (modificación del párrafo 5 del Artículo 12 de la Convención Única); 6 (modificación de los párrafos 1 y 2 del Artículo 14 de la Convención Única); 11 (nuevo Artículo 21 Bis, Limitaciones de la Producción del Opio); por tanto, en relación a los Artículos a los que se presenta reserva, son obligatorios para México los textos correspondientes de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, en su versión original."

9. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS.

Firmado en Viena, Austria, el 20 de Diciembre de 1988.

Suscrita por México el 16 de Febrero de 1989.

Entrada en vigor en General : 11 de Noviembre de 1990.

Entrada en vigor en México: 11 de Noviembre de 1990.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 09 de Febrero de 1990.

Depositario: Organización de las Naciones Unidas.

C.T.S.: T. XX, p. 23.

U.N.T.S. No. 14151.

3.3. POSICIÓN MEXICANA ANTE LA POLÍTICA DE CERTIFICACIÓN ESTADOUNIDENSE

La política norteamericana de la certificación que ha sido expuesta en el capítulo precedente del presente trabajo de investigación, en forma evidente conlleva a influenciar las relaciones, tanto diplomáticas como comerciales, de los Estados Unidos de América con diversos países de Latinoamérica, incluyendo a México, por lo que al afectar esta política directamente a las relaciones bilaterales de México y los Estados Unidos, así mismo al afectar la coordinación que debe existir en la lucha contra el narcotráfico mundial, resulta evidente que las

autoridades mexicanas hayan asumido una posición particular respecto de este tópico.

La posición de las autoridades mexicanas a la que nos referimos, ha sido sustentada en diversos frentes tanto nacionales como internacionales y por diversos funcionarios públicos de la actual administración del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, tal es el caso de lo expresado por la canciller mexicana Rosario Green, la cual como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es la funcionaria de primer nivel más adecuada para establecer la posición de nuestro país respecto de la política de certificación norteamericana; esta funcionaria, citada por el Diario el Universal, expuso en Abala, Yucatán el 26 de febrero de 1998, una serie de elementos que permiten determinar la posición del gobierno mexicano al respecto, destacándose, entre otras, las siguientes afirmaciones:

1. La certificación antinarcoóticos por parte del gobierno de los Estados Unidos de América es una medida unilateral asumida por este país en forma parcial y arbitraria.
2. "México no acepta ni aceptará ningún tipo de presión externa en ningún tema, porque su labor y básicamente contra el narcotráfico, se fundamenta en el respeto a las leyes, Constitución y soberanía del país."¹¹⁶
3. El gobierno de México combate al narcotráfico por decisión propia y obligación legal debido al peligro que este fenómeno representa para la seguridad nacional, y esta dispuesto a combatirlo así como a todo lo relacionado con el tráfico de drogas.
4. El narcotráfico debe ser entendido como un cáncer del siglo XX que no puede ser combatido por un solo país, sino que su combate requiere de la cooperación de todos los países del mundo.

¹¹⁶ Rodríguez, Yazmín y Patricia Zugarde, artículo "Al margen de toda presión externa", Diario El Universal del 27 de febrero de 1998, paginas 1 y 16 sección A.

5. "El gobierno de México consideró que los esfuerzos destinados a combatir el narcotráfico transnacional tienen un carácter permanente y deben ser mejorados continuamente, respetando siempre de manera irrestricta la soberanía de cada país de conformidad con compromisos de tipo internacional. por ello, México continuara reforzando los esquemas de cooperación global, regional y bilateral en la lucha contra las drogas".¹¹⁷

Complementariamente, en el mismo artículo periodístico se destaca la declaración de un funcionario de alto nivel de la Procuraduría General de la República, sin que se precise el nombre del mismo, pero que al ser entrevistado por las reporteras Jazmín Rodríguez y Patricia Zugayde, se expreso en los siguientes términos:

"... La Procuraduría General de la República (PGR) reiteró su postura en el sentido de que no está de acuerdo con esta medida (la certificación antidrogas) de Estados Unidos. Un funcionario de primer nivel de la institución comentó que 'nosotros tenemos una responsabilidad ante el pueblo de México y es a quien tenemos que cumplir'. Dijo que la 'certificación' no es una norma que vaya a ayudar a combatir el narcotráfico, lo que beneficia es una cooperación bilateral basada en el respeto de las soberanías nacionales y la jurisdicción territorial.

El funcionario de la PGR consideró que en 1997 se logró fortalecer la confianza entre las autoridades de México y Estados Unidos.

Calificó de inédito el logro de un diagnóstico común entre ambas naciones sobre el fenómeno del tráfico de narcóticos y la estrategia bilateral para el combate a las drogas México - Estados Unidos, anunciada recientemente.

¹¹⁷ Idem.

'Estos son avances que no se habían observado en años pasados en esta relación con la Unión Americana. Yo creo que esto es lo importante: tener una buena cooperación franca, abierta, sincera y clara, de acuerdo con las reglas tanto mexicanas como norteamericanas, no censuras y no reproches, porque eso solo beneficia a los narcotraficantes".¹¹⁸

Por otro lado y como una posición esencial del gobierno mexicano, destaca lo manifestado por el Presidente de México, Dr. Ernesto Zedillo Ponce:

"...que sea la Organización de las Naciones Unidas el organismo que certifique los avances de cada país en este rubro...

Que nadie puede erigirse como juez de los demás, ni se sienta con derecho de violar las leyes de otros países...

La ONU debe hacer lo conducente para que cada país formule un plan de acción con metas concretas y verificables; para que cada país se adhiera a instrumentos emanados de esta reunión; para que cada país cuente con legislación adecuada contra el lavado de dinero y delitos ligados al narcotráfico; y para que las Naciones Unidas evalúen con periodicidad y objetividad los avances de cada país."¹¹⁹

Además, destacó que siendo un problema global, exige una respuesta global. Una respuesta asumida por todos y compartida por todos. Debemos hacer mas, mucho más entre todos y para todos. Debemos decidimos ya por un esfuerzo de cooperación sin precedente, fundado en una nueva estrategia que sea global, integral y equilibrada.

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ Mayolo López. Enviado especial. Artículo "Que certifique ONU.- Zedillo" Diario Reforma, del 09 de junio de 1998, sección A, p. I.

Global, para que abarque a todos los países, sin excepción pero también sin recriminación.

Integral, para que ataque todos los eslabones del ciclo de las drogas, desde la producción, la venta y el tráfico, hasta el consumo y los delitos conexos.

Equilibrada, para que cada país asuma que en la lucha contra el narcotráfico todos somos corresponsales con iguales derechos y deberes, y todos debemos respetar la soberanía de cada nación. Equilibrada, para que nadie pueda erigirse en juez de los demás, ni se sienta con derecho a violar las leyes de otros países en aras de hacer valer las propias.

3.4. EL PROGRAMA NACIONAL PARA EL CONTROL DE LAS DROGAS 1989-1994 Y 1995-2000

La política del Presidente Carlos Salinas de Gortari en contra del narcotráfico fue concebida como el programa nacional para el control de las drogas 1989 - 1994, mediante el cual se consolidó la lucha en contra del narcotráfico al adoptarse por parte del gobierno una serie de medidas complementarias y novedosas tendientes a enfatizar la campaña permanente de sexenios anteriores, destacando como medidas esenciales de este programa, las siguientes:

1. La creación de la Oficina Adjunta del Procurador General, para la coordinación de las actividades contra las drogas.
2. La intensificación de la asignación de recursos materiales y humanos para la lucha en contra del narcotráfico.
3. La modificación del Código Penal Federal para considerar graves los delitos relacionados con el tráfico de drogas, siendo especialmente sancionados los delitos cometidos por servidores públicos.

Si bien la política en contra de las drogas del Presidente Salinas de Gortari deriva del Programa Nacional para el Control de las

Drogas 1989 - 1994, podemos establecer preliminarmente que las políticas implementadas por la administración salinista mantuvieron una estrategia similar dentro de la ejecución de la campaña permanente, destacándose como punto excepcional la importancia que se le dio al desmantelamiento de las organizaciones delictivas, con lo cual los resultados iniciales fueron sumamente positivos tal y como lo demuestran los siguientes datos:

"Los resultados iniciales, de diciembre de 1988 a enero de 1990 fueron impresionantes: la erradicación de 86 401 plantas sobre una superficie de 7845 hectáreas y la confiscación de 36 toneladas de cocaína, 586 toneladas de marihuana y 687 kilogramos de heroína. Asimismo, 11661 personas han sido entregadas a autoridades penales, se han desmantelado 280 grupos de delincuentes, y 45 servidores públicos han muerto en enfrentamientos con los traficantes de drogas".¹²⁰

Posteriormente, esta política en contra del narcotráfico, fue asumida genéricamente contra la delincuencia organizada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 presentado por el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León y del que se destaca en este rubro, la siguiente tarea objetiva:

"Para combatir con eficiencia el crimen organizado se establecerán programas que permitan una mayor especialización de los cuerpos policiales encargados de esa tarea, a efecto de preparar a sus miembros con los conocimientos, equipo y capacidad para luchar contra organizaciones criminales que destinan una cantidad muy elevada de sus recursos para armar y preparar a sus integrantes.

Deberán intensificarse los esfuerzos de cooperación internacional para combatir mejor a la delincuencia organizada. Particular atención se dará al fortalecimiento de los

¹²⁰ Ruiz-Cabañas, Miguel, Op. Cit., p. 219.

convenios y acuerdos destinados a la identificación y seguimiento de los delincuentes, de sus operaciones y de las acciones de lavado de dinero e inversión de fondos obtenidos de sus actividades ilícitas. Se buscará, además, la simplificación y agilización de la cooperación procesal en materia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, notificaciones y actuaciones que deban realizarse en el extranjero o que, provenientes de él, deban llevarse a cabo en México.

También se revisará la legislación penal sustantiva, a fin de que pueda sancionarse de manera directa, efectiva y con mucho mayor severidad a quienes se organicen para delinquir, o a quienes colaboren con ellos con anterioridad o posterioridad a la realización de los actos ilícitos. Por este motivo, es necesario revisar las distintas modalidades de actuaciones del crimen organizado, así como el catálogo de las penas que deban corresponder a quienes las realicen. En la lucha contra el crimen organizado, se combatirán igualmente los delitos conexos".

Para cumplir lo anterior y establecer los mecanismos de coordinación para combatir las actividades del narcotráfico, se elaboró el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, el cual responde a las dimensiones actuales del problema y establece como prioridades las siguientes:

"Desmantelar a las organizaciones criminales transnacionales que operan en nuestro territorio; erradicar los cultivos ilícitos de marihuana y amapola; incrementar la capacidad de intercepción y aseguramiento de drogas ilícitas en las fronteras, aguas y espacio aéreo nacionales; impedir el desvío de precursores químicos para fines ilícitos; prevenir, detectar y sancionar el lavado de dinero; establecer controles estrictos

para eliminar el tráfico ilícito de armas; fortalecer los recursos humanos y materiales de las instituciones públicas encargadas de combatir el narcotráfico y eliminar el potencial de corrupción; prevenir y reducir la demanda de drogas ilícitas a través de programas educativos y de difusión pública."¹²¹

A continuación se destacan algunos resultados alcanzados en el PROGRAMA NACIONAL PARA EL CONTROL DE DROGAS 1995-2000.

Al respecto cabe señalar que las dependencias del Gobierno Federal que participaron en la atención al problema de las drogas, dentro del esquema de coordinación del Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000 y en el marco del Grupo de Control de Drogas (GCD) que centró su atención en la coordinación de las acciones de alto impacto, dieron continuidad a los programas que en cada uno de sus ámbitos de competencia pusieron en marcha desde el inicio del actual sexenio, para abatir la demanda, producción y tráfico de drogas.

PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA DEMANDA

La Secretaría de Educación Pública (SEP) avanzó en el cumplimiento de su compromiso de fortalecer las acciones de prevención en el proceso educativo a partir de la construcción de valores humanos entre los alumnos y el fortalecimiento de comportamientos tendientes a rechazar el uso de drogas. La cobertura y alcance de estas acciones benefició a los alumnos inscritos en el Sistema Educativo Nacional.

El proceso de incorporación a las escuelas del Programa de Educación Preventiva contra las Adicciones (PEPCA) es gradual, de 679 planteles de educación secundaria diurna, para trabajadores y telesecundarias del Distrito Federal que iniciaron el proceso de capacitación y desarrollo del programa en 1996, en 450 se consolidó esta propuesta de prevención y en las restantes 229 se intensifican las actividades de diagnóstico, capacitación y movilización comunitaria. Adicionalmente, como acción piloto se trabaja en algunas primarias con el PEPCA.

¹²¹ SRE- PGR. "La política del gobierno de México frente al narcotráfico Seminario internacional México - España. Op. Cit., pp. 1-2.

Para incorporar el PEPCA a los planteles se ha capacitado a casi 1,600 multiplicadores en las diferentes zonas escolares de educación secundaria en el Distrito Federal, así como a padres de familia mediante sesiones informativas y cursos. Por invitación de las autoridades educativas del Estado de Aguascalientes, se capacitó a 70 maestros de Orientación Educativa en la aplicación del programa y se informó de sus sustentos y contenidos a 400 maestros normalistas en el Estado de Nayarit.

Como parte del currículo de educación secundaria, por medio de la Asignatura de Orientación Educativa, a cargo de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, se ofreció información oportuna y veraz sobre la problemática de las drogas a un número estimado de 1'500,000 estudiantes de tercer grado de educación secundaria en el país.

Para apoyar el trabajo del maestro se realizó un intenso trabajo editorial en el que se publicaron los textos de educación primaria: Ciencias Naturales de 3º y 4º grados, así como el libro de Educación Cívica para el 4º grado. Para educación secundaria, el Libro para el Maestro de Orientación Educativa, el directorio de Servicios y la Antología de Orígenes y Efectos de las Adicciones, en cuyos contenidos se incluyeron temas específicos relacionados con la prevención del uso de las drogas.

Como parte de sus programas prioritarios la Secretaría de Salud inició el Programa de Prevención y Control de las Adicciones (CONADIC), el cual pretende consolidarse en los servicios de salud en los estados, y cuyas estrategias son el diagnóstico y la investigación, la educación y la prevención, el tratamiento y la rehabilitación, así como la normatividad y la regulación.

Entre las acciones realizadas por instituciones del sector salud y centros de tratamiento, así como en los estados, destacan 32,904 actividades comunitarias que superaron en más del 50% a las realizadas en 1996. Durante 1997, recibieron atención de consulta externa 93,976 personas con problemas vinculados con las adicciones; se atendieron 42,134 pacientes de primera vez; 4,116 personas fueron hospitalizadas y 3,554 fueron atendidas para desintoxicación.

Se continúan realizando investigaciones en las áreas preventivas, de tratamiento, epidemiológicas y psicosociales, entre otras. Así Centros de Integración Juvenil inició y desarrolló 20 Investigadores y el Instituto Mexicano de Psiquiatría alrededor de 36. Este rubro se incrementó en un 8% con respecto a 1996.

La Secretaría de Salud a través del Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC) estableció en febrero de 1997 un Servicio de Orientación Telefónica Nacional para canalizar al público hacia los servicios y las instituciones que ofrecen atención para las adicciones; se canalizaron 2,309 casos a 35 instituciones que ofrecen atención para las adicciones; se canalizaron 2,309 casos a 35 Instituciones públicas y privadas que atienden problemas de farmacodependencia.

El uso de los medios masivos de comunicación fue especialmente importante por parte de diversas instituciones del sector salud. En 1997 año se transmitieron 3,730 promocionales con mensajes preventivos y 578 programas a través de la radio; 128 promocionales y 282 programas por televisión. 438 artículos fueron publicados en prensa y se elaboraron 185 periódicos murales. Se inició el Boletín electrónico Actualisate, en el que se proporciona información actualizada sobre diversas drogas.

Se desarrolló el modelo preventivo Construye tu vida sin adicciones y se realizó el primer curso para multiplicadores de módulo dirigido a población adulta. En todos estos eventos se contó con la participación de los Gobiernos de los Estados a través de la reactivación de los Consejos Estatales Contra las Adicciones (CECA) y de esta manera se amplió el ámbito de respuesta ante el problema de la farmacodependencia.

Es importante destacar que la Procuraduría General de la República llevó a cabo la firma de un Convenio de colaboración con la Secretaría de Salud y que tiene como objetivo efectuar acciones conjuntas para que el personal de ambas dependencias brinden atención a los farmacodependientes que son detenidos y remitidos a las instalaciones de la Policía Judicial Federal, para posteriormente ser canalizados a los servicios de tratamiento.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y la

Secretaría de Salud, desarrolló acciones de prevención entre la comunidad y en planteles educativos; propuso esquemas de diagnóstico que se aplicaron en su primera fase en las delegaciones políticas del Distrito Federal, los resultados permitieron dirigir la atención a las áreas que más lo requieren .

Por su parte, la Procuraduría General de la República (PGR), a través de la Dirección General de Prevención del Delito realizó diversas acciones, entre la que destaca la reconceptualización y la promoción de mensajes de prevención a través de la distribución de materiales diversos, entre los que se cuentan 80,140 carteles, 36,072 trípticos, 1,414 manuales y 9,881 cartillas informativas. Impartió cursos de información de multiplicadores y de capacitación a maestros, alumnos y trabajadores de la salud; y conferencias en escuelas de nivel bachillerato y técnico en todas las entidades federativas.

Para ampliar la cobertura de los programas preventivos se diseñaron e implementaron nuevos instrumentos, como son las Unidades Deportivas Recreativas (UDR) cuya finalidad es ofrecer a niños y jóvenes opciones para afrontar problemas que viven en comunidades afectadas por el tráfico y el consumo de drogas. Se elaboró la carpeta "La farmacodependencia, un enfoque multidisciplinario", con el apoyo de UNICEF se imprimieron 3,000 ejemplares para su distribución en los centros especializados del país. Se llevó a cabo una campaña por televisión a nivel nacional contra las drogas en la que se aconseja a los jóvenes optar por el deporte, con la frase "Párale a las drogas", y se difundió durante tres meses con seis apariciones diarias por canal.

Como parte del Programa Integral de Atención a Detenidos Adictos, en el área metropolitana, se canalizó a diversas instituciones especializadas a 7,654 personas con problemas de farmacodependencia.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) dio inicio a un programa de prevención que incluyó la realización del Seminario Narcotráfico y Prevención de la Farmacodependencia con motivo de la celebración del Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indebido y el Tráfico lícito de Drogas, el 26 de junio y desarrolló acciones preventivas en

diversas entidades del país en el marco de un esquema de atención a las drogas.

Es importante destacar que la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, desarrollaron mecanismos de coordinación más eficientes. Centrarón su atención en los proyectos dirigidos a los sectores de la población que por su situación de vida y sus condiciones socioeconómicas requieren de mayor atención.

PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA PRODUCCIÓN DE ENERVANTES

En la tarea de prevención y control de la producción de enervantes participan alrededor de 23,000 efectivos de las fuerzas armadas y policiales, además se ha buscado, dentro de una perspectiva integral, promover el desarrollo regional para que los cultivos ilícitos no continúen expandiéndose y de esta manera evitar que la economía de algunas regiones se sustenten en la producción de marihuana y amapola.

El campo es una prioridad de la política social y del Estado Mexicano, por ello se ha dado continuidad a los programas orientados a la atención de las zonas productoras de enervantes, con el propósito de dotar a las comunidades ubicadas en zonas proclives al cultivo de enervantes, de una infraestructura básica para mantener sus condiciones de bienestar social.

Por su parte, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural centró sus esfuerzos desde 1996 en los estados de Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sonora y Veracruz, en los que pusieron en marcha diversos programas de desarrollo, sobre todo en los municipios considerados como prioritarios para la prevención de la producción de enervantes. Es importante destacar que en 1997 esta Secretaría destinó recursos por 2,750 millones de pesos (1,552 de la Federación y 1,198.7 de los Gobiernos Estatales), en el Programa Alianza para el Campo en las 32 entidades federativas.

COMBATE AL NARCOTRÁFICO

La demanda permanente de drogas es un factor externo que impulsa la producción de enervantes, ante esta circunstancia en 1997 se fortaleció la coordinación de las instituciones encargadas del combate al narcotráfico.

Para dar una mejor atención a este problema, el gobierno de la República definió un conjunto de acciones prioritarias, de entre las que destaca la erradicación que alcanzó en los últimos años las cifras más altas de manera consecutiva. En 1997, se erradicaron 23,576 hectáreas de marihuana y 17,732 hectáreas de amapola. Se ha dado continuidad a las operaciones conjuntas PGR-SDN mediante la instrumentación de las operaciones de fumigación por medios aéreos en los estados de Guerrero, Oaxaca, Jalisco, Michoacán, Chihuahua, Durango y Sinaloa.

La SDN continuó apoyando a la PGR en actividades de erradicación de plantíos de enervantes, para lo cual, se eficientó el despliegue de recursos humanos y materiales.

Por su parte la Secretaría de Marina-Armada de México continua con la vigilancia de los litorales a fin de evitar la siembra de enervantes y llevar a cabo la erradicación de éstos.

En el rubro de interceptación aérea, se logró articular un esquema coordinado por estos medios entre la SDN Y PGR que contuvo y restringió las operaciones aéreas ilícitas para el transporte de enervantes, institucionalizándose el Plan Nacional de Destrucción de Pistas de Aterrizaje no Registradas, logrando la SDN en 1997, la destrucción de 770 pistas de aterrizaje clandestinas.

Se crearon unidades, dependencias e instalaciones en las áreas de mayor incidencia de siembra, cultivo y tráfico de enervantes. Con la finalidad de lograr mayor eficiencia, se llevó a cabo la reubicación de las unidades motorizadas en las fronteras norte y sur, con objeto de explotar al máximo las características de movilidad de estas unidades.

Se llevó a cabo la reorganización de la Fuerza Aérea Mexicana con el fin de optimizar el empleo del material aéreo y proporcionar un mejor apoyo a las unidades terrestres del ejército mexicano empeñado en actividades de combate al narcotráfico.

En lo que se refiere a intercepción marítima, la Secretaría de Marina-Armada de México (SM-AM) dio continuidad a las acciones del Sistema de Vigilancia, Control y Seguridad del Espacio Marítimo Mexicano. Para el control del tráfico en las regiones costeras del país realizó el Registro de Embarcaciones Menores.

Por otra parte, se integró un grupo de trabajo con funcionarios de la PGR y de la SHCP, orientado a investigar y realizar auditorías fiscales acerca de operaciones financieras sospechosas.

De entre las acciones que se han realizado para dar un combate frontal al narcotráfico en sus diversos ámbitos destacan las realizadas por la Secretaría de Gobernación (SG) que ha dado continuidad al Programa de Prevención contra la Farmacodependencia en los Centros de Readaptación Social, que centra sus acciones en la rehabilitación de la población adicta en los centros penitenciarios.

En relación al control de estas sustancias, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), participó con la PGR en la elaboración de la ley Federal para el Control de Precursores Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y Comprimidos, publicada en el Diario Oficial en Diciembre pasado, así como en la revisión del Acuerdo que establece la clasificación de mercancías, cuya importación está sujeta a regulación sanitaria por parte de SSA con objeto de incorporar los estupefacientes y psicotrópicos cuya importación no se encontraba regulada.

Como parte del esfuerzo que realizan las dependencias de la Administración Pública Federal, destacan las acciones que estuvieron orientadas a la supervisión de las vías de comunicación a través de las cuales se realiza tráfico de drogas.

Por otro lado, desde el inicio de la administración del presidente Ernesto Zedillo, se han modernizado las leyes para combatir el narcotráfico, como se observa en el siguiente punto.

3.5. EL MARCO JURÍDICO PARA EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO

Como parte de la lucha del gobierno de México en contra del narcotráfico y la producción de drogas, destacan una serie de medidas legislativas que han adecuado la normatividad penal sustantiva a las necesidades actuales de esta materia, tal es el caso de la reforma legal que se practicó en el Título Séptimo "Delitos contra la salud", Capítulo I "De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos" del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, considerándose en este capítulo de la ley, la siguiente normatividad general aplicable en contra de la producción y el tráfico de drogas:

"Artículo 193.- Se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia general en México, y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Para los efectos de este capítulo, son punibles las conductas que se relacionan con los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias previstos en los artículos 237, 245 fracciones I, II y III y 248 de la Ley General de Salud, que constituyen un problema grave para la salud pública.

El juzgador, al individualizar la pena o la medida de seguridad a imponer por la comisión de algún delito previsto en este capítulo, tomará en cuenta, además de lo establecido en los artículos 51 y 52, la cantidad y la especie de narcótico de que se trate, así como la menor o mayor lesión o puesta en peligro de la salud pública y las condiciones personales del autor o partícipe del hecho o la reincidencia en su caso.

Los narcóticos empleados en la comisión de los delitos a que se refiere este capítulo, se pondrán a disposición de la autoridad sanitaria federal, la que procederá de acuerdo con las disposiciones o leyes de la materia a su aprovechamiento lícito o a su destrucción.

Tratándose de instrumentos y vehículos utilizados para cometer los delitos considerados en este capítulo, así como de objetos y productos de esos delitos, cualquiera que sea la naturaleza de dichos bienes se estará a lo dispuesto en los artículos 40 y 41. Para ese fin, el Ministerio Público dispondrá durante la averiguación previa el aseguramiento que corresponda y el destino procedente en apoyo a la procuración de justicia, o lo solicitará en el proceso, y promoverá el decomiso para que los bienes de que se trate o su producto se destinen a la impartición de justicia, o bien, promoverá en su caso, la suspensión y la privación de derechos agrarios o de otra índole, ante las autoridades que resulten competentes conforme a las normas aplicables."

"Artículo 194.- Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días de multa al que:

- I. Produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos señalados en el artículo anterior, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud.

Para los efectos de esta fracción, por producir se entiende: manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico, y por comerciar: vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico;

- II. Introduzca o extraiga del país alguno de los narcóticos comprendidos en el artículo anterior, aunque fuere en forma momentánea o en tránsito.

Si la introducción o extracción a que se refiere esta fracción no llegare a consumarse, pero de los actos realizados se desprenda claramente que esa era la finalidad del agente, la pena aplicable será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el presente artículo.

- III. Aporte recursos económicos o de cualquier especie, o colabore de cualquier manea al financiamiento, supervisión o fomento para posibilitar la ejecución de alguno de los delitos a que se refiere este capítulo; y

IV. Realice actos de publicidad o propaganda, para que se consuma cualquiera de las sustancias comprendidas en el artículo anterior.

Las mismas penas previstas en este artículo y, además privación del cargo o comisión e inhabilitación para ocupar otro hasta por cinco años, se impondrán al servidor público que, en ejercicio de sus funciones o aprovechando su cargo, permita, autorice o tolere cualesquiera de las conductas señaladas en este artículo."

"Artículo 195.- Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días de multa, al que posea alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194.

No se procederá en contra de quien, no siendo farmacodependiente se le encuentre en posesión de alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, por una sola vez y en cantidad tal que pueda presumirse que esta destinada a su consumo personal.

No se procederá por la simple posesión de medicamentos, previstos entre los narcóticos a los que se refiere el artículo 193, cuya venta al público se encuentre supeditada a requisitos especiales de adquisición, cuando por su naturaleza y cantidad dichos medicamentos sean los necesarios para el tratamiento de la persona que los posea o de otras personas sujetas a la custodia o asistencia de quien los tiene en su poder."

"Artículo 195- bis.- Cuando la posesión o transporte, por la cantidad como por las demás circunstancias del hecho, no pueda considerarse destinada a realizar alguna de las conductas a que se refiere el artículo 194 de este Código y no se trate de un miembro de una asociación delictuosa, se aplicarán las penas previstas en las tablas contenidas en el apéndice 1 de este ordenamiento, si el narcótico no se encuentra comprendido en las mismas, se aplicará hasta la mitad de las penas señaladas en el artículo anterior."

"Artículo 196.- Las penas que en su caso resulten aplicables por los delitos previstos en el artículo 194, serán aumentadas en una mitad, cuando:

- I. Se cometa por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de los delitos contra la salud o por un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo. En este caso, se impondrá a dichos servidores públicos además, suspensión para desempeñar cargo o comisión en el servicio público, hasta por cinco años, o destitución e inhabilitación hasta por un tiempo igual a la pena de prisión impuesta. Si se trata de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en cualquiera de las situaciones mencionadas se le impondrá, además, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca, y se le inhabilitará hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta, para desempeñar cargo o comisión públicos en su caso;
- II. La víctima fuere menor de edad o incapacitada para comprender la relevancia de la conducta o para resistir al agente;
- III. Se utilice a menores de edad o incapaces para cometer cualquiera de esos delitos;
- IV. Se cometa en centros educativos, asistenciales, policiales o de reclusión, o en sus inmediaciones con quienes a ellos acudan;
- V. La conducta sea realizada por profesionistas, técnicos, auxiliares o personal relacionado con las disciplinas de la salud en cualquiera de sus ramas y se valgan de esa situación para cometerlos. En este caso se impondrá, además, suspensión de derechos o funciones para el ejercicio profesional u oficio hasta por cinco años e inhabilitación hasta por un tiempo equivalente al de la prisión impuesta;
- VI. El agente determine a otra persona a cometer algún delito de los previstos en el artículo 194, aprovechando el ascendiente familiar o moral o la autoridad o jerarquía que tenga sobre ella; y

VII. Se trate del propietario, poseedor, arrendatario o usufructuario de un establecimiento de cualquier naturaleza y lo empleare para realizar algunos de los delitos previstos en este capítulo o permitiere su realización por terceros. En este caso además, se clausurará en definitiva el establecimiento."

"Artículo 196 - Ter.- Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos días multa, así como decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito, al que:

- I. Produzca, posea o realice cualquier acto u operación con precursores químicos, máquinas o elementos, con el propósito de cultivar, producir o preparar narcóticos a los que se refiere el artículo 193, en cualquier forma prohibida por la ley, o
- II. Financie cualquiera de las conductas señaladas en la fracción anterior.

La misma pena de prisión y multa, así como la inhabilitación para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión públicos hasta por cinco años, se impondrá al servidor público que, en ejercicio de sus funciones, permita o autorice cualquiera de las conductas comprendidas en este artículo.

Se consideran precursores químicos las sustancias líquidas, sólidas y gaseosas que sirven para la preparación de narcóticos, como el ácido lisérgico, efedrina, ergometrina, ergotamina, 1- fenil-2-propanona, pseudoefedrina, acetona, ácido anatrático, ácido fenilacético, anhídrido acético, éter etílico, piperidina y, en su caso, sus sales, o cualquier otra sustancia con efectos semejantes."

"Artículo 197.- Al que, sin mediar prescripción de médico legalmente autorizado, administre a otra persona, sea por inyección, inhalación, ingestión o por cualquier otro medio, algún narcótico a que se refiere el artículo 193, se le impondrá de tres a nueve años de prisión y de sesenta a ciento ochenta días de multa, cualquiera que fuere la cantidad administrada. Las penas se aumentarán hasta una mitad mas si la víctima fuere menor de edad o incapaz para comprender la relevancia de la conducta o para resistir al agente.

Al que indebidamente suministre gratis o prescriba a un tercero, mayor de edad, algún narcótico mencionado en el artículo 193, para su uso personal e inmediato, se le impondrá de dos a seis años de prisión y de cuarenta a ciento veinte días multa. Si quien lo adquiere es menor de edad o incapaz, las penas se aumentarán hasta en una mitad.

Las mismas penas del párrafo anterior se impondrán al que induzca o auxilie a otro para que consuma cualesquiera de los narcóticos señalados en el artículo 193."

"Artículo 198.- Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultive o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con financiamiento de tercero, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.

Igual pena se impondrá al que en un predio de su propiedad, tenencia o posesión consienta la siembra, el cultivo o la cosecha de dichas plantas en circunstancias similares a la hipótesis anterior.

Si en las conductas descritas en los dos párrafos anteriores no concurren las circunstancias que en ellos se precisan, la pena será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el artículo 194, siempre y cuando la siembra, cultivo o cosecha se hagan con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en las fracciones I y II de dicho artículo. Si falta esa finalidad, la pena será de dos a ocho años de prisión.

Si el delito fuere cometido por servidor público de alguna corporación policial se le impondrá, además, la destitución del empleo, cargo o comisión públicos y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar otro, y si el delito lo cometiere un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, se le impondrá, además a la de la pena de prisión señalada, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos."

"Artículo 199.- Al farmacodependiente que posea para su estricto consumo personal algún narcótico de los señalados en el artículo 193 no se le aplicará pena alguna. El Ministerio Público o la autoridad judicial del conocimiento, tan pronto como se enteren en algún procedimiento de que una persona relacionada con él es farmacodependiente, deberán informar de inmediato a las autoridades sanitarias para los efectos del tratamiento que corresponda.

Todo procesado o sentenciado que sea farmacodependiente quedará sujeto a tratamiento.

Para la concesión de la condena condicional o del beneficio de la libertad preparatoria, cuando procedan, no se considerará como antecedente de mala conducta el relativo a la farmacodependencia, pero sí se exigirá en todo caso que el sentenciado se someta al tratamiento adecuado para su curación bajo vigilancia de la autoridad ejecutora".

Por otra parte, es importante mencionar que en 1996 el Congreso aprobó la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la cual constituye una herramienta indispensable para combatir a las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y delitos conexos.

En cuanto al delito de "lavado de dinero" en 1995 se aprobaron diversas reformas a las leyes financieras, otorgándole a la SHCP la facultad para dictar medidas y lineamientos para prevenir, detectar y combatir dicha conducta en todas las instituciones que integran el sistema financiero.

Asimismo, el 14 de mayo de 1996 entró en vigor el artículo 400 bis del Código Penal para el Distrito Federal, que tipifica como delito las operaciones con recursos, derechos o bienes de procedencia ilícita. Anteriormente esta conducta estaba tipificada como delito innominado en el Código Fiscal de la Federación.

El Código Federal de Procedimientos Penales en su capítulo III, que abarca de los artículos 523 al 527 regula a las personas que tienen hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o sicotrópicos.

Además, el 26 de diciembre de 1997 fue publicada la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos. Esta fue aprobada por ambas cámaras y tiene por objeto detectar y prevenir el tráfico ilícito de sustancias químicas, mediante la coordinación de dependencias del gobierno federal con la participación de la industria.

Así también, la Procuraduría General de la República y sus principales unidades de combate al narcotráfico y la delincuencia organizada, han sido reestructuradas y fortalecidas. Más aún, el 30 de abril de 1997 se creó, por decreto presidencial, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud. Dentro de sus atribuciones está la de investigar y perseguir los delitos de narcotráfico y los conexos a éstos. Para asegurar el saneamiento de esta corporación se han introducido una serie de requisitos con los que los integrantes y aspirantes deben de cumplir, como son: médicos y de aptitudes físicas, toxicológicos, psicológicos, entorno social y situación patrimonial, así como someterse a un detector de mentiras.

En añadidura, el 30 de abril de 1997 se reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR y se creó la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada.

Finalmente, otra Unidad Especializada de creación reciente es la de Lavado de Dinero, la cual fue creada el 1 de enero de 1998. La Unidad cuenta con una estructura de órganos técnicos para el cabal cumplimiento de sus actividades. Dichos órganos son:

1. La Coordinación General de Integración y Seguimiento. Desempeña las funciones propias del Ministerio Público Federal en materia de lavado de dinero.
2. La Coordinación General de Análisis y Dictámenes Especializados. Lleva a cabo estudios fiscales y financieros para identificar los mecanismos usados por los delincuentes.

3. La Coordinación General de Análisis Contables. Realiza análisis contables tendientes a descubrir la forma en que el dinero sucio entra en los circuitos financieros.

Este es un reflejo más de cómo nuestro gobierno ha hecho un verdadero esfuerzo para combatir este problema internacional, tanto en el ámbito legislativo como reformando las estructuras encargadas de enfrentar al narcotráfico.

CAPÍTULO IV. HACIA UNA POLÍTICA ALTERNATIVA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

A lo largo del presente trabajo de investigación se han expuesto en forma analítica las distintas políticas establecidas tanto desde el punto de vista nacional de México y los Estados Unidos, como desde la relación bilateral que existe entre nuestro país con el vecino del norte, así mismo se dedicó un apartado a conocer los mecanismos y sistemas, mediante los cuales la comunidad internacional se organiza en un solo frente en la lucha contra el narcotráfico.

Si bien esta triple dimensión de competencias debería ser la pauta para que la lucha mundial en contra del narcotráfico sea consistente y efectiva, en la actualidad vemos que es muy difícil coordinar los distintos esfuerzos tanto locales como internacionales, por lo que en realidad esta lucha se encuentra un tanto debilitada.

Esta confrontación ocasiona que los gobiernos locales enfilen parte de sus esfuerzos a defenderse de las agresiones o descalificaciones de otros países, los cuales consideran que la labor de un Estado Soberano determinado no es suficiente y por lo mismo exigen una mayor participación en la lucha contra la producción y el tráfico de enervantes.

A lo largo del presente trabajo de investigación, y particularmente en el capítulo primero del mismo se han establecido aquellos parlamentos generales que son constitutivos de cada Estado y que por lo mismo deben ser respetados necesariamente por todos los países y por todos los sujetos de derecho internacional.

Las continuas relaciones comerciales y de cualquier otra índole que mantiene los Estados en un mundo cada vez más globalizado implican necesariamente que todos estos países tengan el convencimiento de que todas las naciones, sin importar su capacidad bélica, económica o tecnológica tienen el mismo nivel jerárquico en la geografía política mundial, y por lo mismo las relaciones que se suscitan entre ellos deben necesariamente ser equitativas y establecidas en un plano de coordinación.

En tal sentido, es menester que las relaciones de amistad y de cooperación, las cuales son la base de otro tipo de relaciones entre los Estados deben tener como punto de partida el hecho de que todos los países requieren de la necesaria interacción con los demás, por lo que ninguno puede ser considerado como autosuficiente y mucho menos considerarse superior a los demás.

La importancia del reconocimiento de relaciones de cooperación y amistad dentro los Estados fue tal que durante la Sexta Comisión Jurídica de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, celebrada en 1960, derivó la Declaración de Relaciones Amistosas que rigen la cooperación de los Estados, misma que en la resolución 1815 del año de 1962, contempló siete principios generales que tienen por objeto regir las bases de respeto de los países y por ende ser la base de la cooperación entre las naciones.

Así, en este capítulo corresponde dirigirnos hacia una política alternativa de cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico, para lo cual es conveniente considerar el esfuerzo de la ONU y el apoyo de los países miembros, el papel de la OEA, la nueva visión estratégica que es la propuesta de legalización de las drogas, además de destacar la necesidad de establecer una política alternativa de cooperación y respeto entre México y Estados Unidos.

4.1. EL ESFUERZO DE LA ONU Y EL APOYO DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL COMBATE INTERNACIONAL DEL NARCOTRÁFICO

En la lucha mundial contra el narcotráfico, la Organización de las Naciones Unidas ha jugado un papel histórico sumamente importante ya que este organismo internacional es el encargado formal de la coordinación y la dirección de los esfuerzos internacionales tendientes a la búsqueda de la erradicación de este mal; en tal sentido, las Naciones Unidas han tendido a implementar una serie de políticas de acción internacional que, desde un enfoque multifacético, pretenden atacar al narcotráfico.

De esta forma los programas de la Organización de las Naciones Unidas han ido reforzando diversos ámbitos específicos en donde este flagelo ha tendido puentes de corrupción, intimidación y violencia contrarrestando la influencia política, económica y social que la mafia del narcotráfico ha generado; tales programas se encuentran enfocados a tópicos esenciales tales como la educación, la prevención del consumo de drogas, la rehabilitación, la fiscalización tanto local, como regional e internacional de las drogas, así como la implantación de una serie de medidas policiales y administrativas tendientes a combatir el tráfico ilícito de drogas en forma transfronteriza.

Así, las acciones concretas de la ONU en materia de narcotráfico son las siguientes:

I. DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA REDUCCIÓN DE LA DEMANDA DE DROGAS.

PRINCIPIOS RECTORES.

La formulación del componente de reducción de la demanda de las estrategias nacionales e internacionales de fiscalización de drogas deberá regirse por los siguientes principios, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional, en particular el respeto de la soberanía e integridad territorial de los Estados, los derechos humanos y las libertades fundamentales y los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y el principio de la responsabilidad compartida:

- a) Deberá existir un equilibrio entre la reducción de la demanda y la reducción de la oferta, de forma que ambas se refuercen mutuamente, en el marco de una estrategia integrada para resolver el problema de la droga;
- b) Las políticas de reducción de la demanda deberán:
 - i) Estar orientadas hacia la prevención del uso de drogas y la reducción de las consecuencias negativas de su uso indebido;

ii) Prever y fomentar la participación activa y coordinada de los particulares a nivel de la comunidad, tanto en general como en situaciones que entrañan un riesgo especial, por ejemplo, por razones de ubicación geográfica, circunstancias económicas o la presencia de una población relativamente numerosa de toxicómanos;

iii) Tener muy presentes las especificidades tanto culturales como de género;

iv) Contribuir al desarrollo y mantenimiento de un entorno favorable.

ACCIONES

A. EVALUACIÓN DEL PROBLEMA

Los programas de reducción de la demanda han de estar basados en una evaluación continua de la índole y la magnitud de los problemas del consumo y el uso indebido de drogas y los problemas conexos en la población. Esta evaluación es imprescindible para identificar las tendencias que puedan surgir. Los Estados deberán proceder a estas evaluaciones de manera exhaustiva, sistemática y periódica, aprovechando los resultados de los estudios pertinentes, teniendo en cuenta las consideraciones geográficas y aplicando definiciones, indicadores y procedimientos similares en la evaluación del problema de la droga.

B. TRATAMIENTO DEL PROBLEMA

Los programas de reducción de la demanda deberán abarcar todos los aspectos de la prevención, desde desalentar el consumo inicial hasta reducir las consecuencias sanitarias y sociales nocivas del uso indebido de drogas. Deberán incorporar servicios de información, educación, sensibilización pública, pronta intervención, asesoramiento, tratamiento, rehabilitación, prevención de recaídas, postratamiento y reinserción social. Deberá brindarse pronta ayuda y acceso a los servicios a quienes lo necesiten.

C. ESTABLECIMIENTO DE ASOCIACIONES

Un enfoque de asociación y amplia participación de toda la comunidad es un factor decisivo para una evaluación exacta del problema, la identificación de soluciones viables y la formulación y ejecución de políticas y programas adecuados. Por consiguiente, es esencial la colaboración entre los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de padres, maestros y profesionales de la salud, las organizaciones juveniles y comunitarias, las organizaciones de empleadores y trabajadores y el sector privado.

D. CONCENTRACIÓN EN LAS NECESIDADES ESPECIALES

Los programas de reducción de la demanda deberán estar concebidos de modo que respondan a las necesidades de la población en general, así como a las de determinados grupos de la población, prestando particular atención a la juventud. Dichos programas deberán ser eficaces, pertinentes y accesibles a los grupos más expuestos, teniendo en cuenta las diferencias de género, cultura y educación.

E. DIFUSIÓN DEL MENSAJE CORRECTO

La información que se utilice en los programas educativos y de prevención ha de ser clara, científicamente exacta y fiable, culturalmente válida, oportuna y, de ser posible, se deberá haber ensayada previamente en alguna población destinataria. Deberá hacerse todo lo posible para asegurar su credibilidad, evitar el sensacionalismo, promover la confianza e incrementar la eficacia. Los Estados, en colaboración con los medios informativos deberán esforzarse por despertar en el público mayor conciencia de los riesgos del consumo de drogas y promover la difusión de mensajes preventivos que contrarresten la promoción del consumo de drogas en la cultura popular.

F. APROVECHAMIENTO DE LA EXPERIENCIA

Los Estados deben dar la importancia adecuada a la capacitación de los encargados de elaborar políticas y los que planifican y ejecutan programas en todos los aspectos del diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias y programas de

reducción de la demanda. Esas estrategias y programas deben ser permanentes y estar orientados a satisfacer las necesidades de los participantes.

II. MEDIDAS DE FOMENTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS

A. PLAN DE ACCIÓN PARA COMBATIR LA FABRICACIÓN ILÍCITA, EL TRÁFICO Y EL USO INDEBIDO DE ESTIMULANTES DE TIPO ANFETAMÍNICO Y SUS PRECURSORES.

1. SENSIBILIZACIÓN CON RESPECTO AL PROBLEMA DE LOS ESTIMULANTES DE TIPO ANFETAMÍNICO.

La comunidad internacional debe dar prioridad a la lucha contra el problema de los estimulantes de tipo anfetamínico en todo sus aspectos. Las entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas deben prestar la atención adecuada a este problema. La cuestión de los estimulantes de tipo anfetamínico debe tener mayor prioridad y pasar a ser un tema permanente del programa de la Comisión de Estupefacientes.

Los órganos internacionales y regionales deben seguir abogando por la aplicación del amplio marco de tratados internacionales, así como de las resoluciones o decisiones aprobadas por el Consejo Económico y Social, la Comisión de Estupefacientes y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes en relación con diversos aspectos del problema de los estimulantes de tipo anfetamínico.

Los Estados deben dar a la cuestión la prioridad y atención que merece y aplicar el marco global.

Además de los esfuerzos realizados por los Estados, se debe tratar desmovilizar el sector privado y las organizaciones no gubernamentales para crear conciencia del problema de los estimulantes de tipo anfetamínico.

Los Estados deben difundir información sobre las medidas adoptadas para cumplir el presente Plan de Acción y comunicarlas a la Comisión de Estupefacientes, que, por su parte, debe examinar y evaluar la aplicación del Plan de Acción a nivel nacional, regional e internacional.

2. REDUCCIÓN DE LA DEMANDA DE ESTIMULANTES ILÍCITOS DE TIPO ANFETAMÍNICO

Los órganos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y la Organización Mundial de la Salud deben periódicamente: a) recopilar información actualizada acerca de los efectos de los estimulantes de tipo anfetamínico y sus subproductos en la salud; b) estudiar las fuerzas sociales culturales y económicas que impulsan la demanda de estimulantes de tipo anfetamínico; c) determinar, documentar y difundir las prácticas deseables en materia de prevención y tratamiento del uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico y prescripción de sus variantes lícitas; y d) coordinar con las organizaciones no gubernamentales la labor de estas esferas.

Los Estados deben: a) vigilar continuamente la evolución de las modalidades del uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico; b) investigar las dimensiones sociales, económicas, sanitarias y culturales del uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico; c) asignar prioridad a la investigación, cuando exista la capacidad para efectuarla, sobre los efectos a largo plazo del uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico en la salud; d) utilizar y difundir los resultados de estas actividades, incluida la información que reúnan los órganos internacionales, en campañas de prevención y tratamiento orientadas a grupos concretos así como, cuando proceda, en campañas de sensibilización pública; y e) incluir en sus programas educativos información sobre los efectos nocivos del abuso de estimulantes de tipo anfetamínico.

3. SUMINISTRO DE INFORMACIÓN PRECISA SOBRE LOS ESTIMULANTES DE TIPO ANFETAMÍNICO

Se deben iniciar consultas en los planos nacionales, regional e internacional, según proceda, con representantes de los medios de comunicación tradicionales y de las industrias de telecomunicaciones y de producción de programas informáticos para promover el autocontrol y establecer marcos, basados en la

legislación existente, con el fin de eliminar la información ilegal en materia de drogas. Los marcos podrían desarrollarse a partir de mecanismos públicos de denuncia administrados por la industria, tales como líneas directas de notificación, que permitan a los usuarios de la Internet informar de los casos de material ilegal relativo a drogas encontrado en dicha red. Las autoridades competentes deben seguir siendo las responsables de hacer cumplir la ley. A los Estados deben promover el desarrollo y uso de programas informáticos de clasificación y filtrado, que permitan a los usuarios protegerse del material que, aunque no sea ilegal, pueda contener información que ofenda o resulta indeseable.

Los Estados deben velar por que sus respectivos marcos jurídicos relativos a la información en materia de drogas y de drogas ilícitas que apliquen a la Internet igual que fuera del ámbito de dicha red.

Los órganos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, la Organización de las Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultural, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Internacional de Policía Criminal y el Consejo de Cooperación Aduanera (llamado también Organización Mundial de Aduanas, así como las organizaciones regionales y nacionales pertinentes, deben participar en un sistema de intercambio mundial de información (centros nacionales, regionales e internacionales de documentación sobre el uso indebido de sustancias vinculados entre sí a través de la Internet) para difundir información precisa y oportuna sobre diversos aspectos del problema de los estimulantes de tipo anfetamínico, y utilizar la Internet para la enseñanza a distancia, haciendo especial hincapié en la asistencia a los países en desarrollo.

Los Estados deben: a) aprovechar los adelantos de la tecnología de la información para difundir información acerca de las consecuencias perjudiciales del uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico para la salud, la sociedad y la economía; y b) promover el desarrollo de métodos, la utilización de terminología uniforme y la recopilación coordinada de información sobre los estimulantes de tipo anfetamínico, mediante, entre otras cosas, la

participación en el sistema centralizado de información internacional.

4. LIMITACIÓN DE LA OFERTA DE ESTIMULANTES DE TIPO ANFETAMÍNICO

Basándose en el marco existente para el control de los precursores previsto en el artículo 12 de la Convención de 1988, en las resoluciones conexas del Consejo Económico y Social y las recomendaciones pertinentes de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, las autoridades componentes en los planos internacional, regional y nacional deben acordar las siguientes medidas aplicables concretamente a los precursores de estimulantes de tipo anfetamínico: a) promover una estrecha cooperación con la industria para establecer medidas a un código de conducta, o ambos, que rijan el comercio de precursores de los estimulantes de tipo anfetamínico; b) mejorar la aplicación de las medidas de fiscalización contra la desviación de precursores de los estimulantes de tipo anfetamínico enumeradas en la Convención de 1988.

Los Estados deben intensificar sus esfuerzos para reprimir la fabricación y el tráfico ilícitos de estupefacientes de tipo anfetamínico.

5. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN DE LOS ESTIMULANTES DE TIPO ANFETAMÍNICO Y SUS PRECURSORES.

En la amplia esfera de la normativa de control, las organizaciones internacionales y regionales, así como los Estados, deben adoptar las siguientes medidas, según proceda:

- a) Detectar y evaluar con rapidez los nuevos estimulantes de tipo anfetamínico que aparezcan en los mercados ilícitos; tal vez los Estados deseen utilizar posteriormente esas evaluaciones para decidir si someter o no esas sustancias a fiscalización, a fin que se pueda proceder judicialmente contra su fabricación y tráfico ilícitos;
- b) Mejorar la base técnica del control, en particular haciendo más flexible el proceso de inclusión de sustancias en las listas o cuadros. Ello supondría aplicar uno de los siguientes modelos que se utilizan en distintos países: i) procedimientos de emergencias o simplificados para la inclusión de sustancias en

las listas, ii) inclusión en las listas o cuadros basada en grupos estructuralmente similares (análogos); y iii) fiscalización a efectos de enjuiciamiento penal, basada en similitudes de estructura química y en los efectos farmacológicos conocidos o previstos;

- c) Aplicar las resoluciones pertinentes del Consejo Económico y Social y tomar en consideración las recomendaciones de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes encaminadas a fortalecer la fiscalización de sustancias sicotrópicas con arreglo al Convenio de 1971, que deben ser parecidas a las aplicadas a los estupefacientes;
- d) Fijar, de conformidad con el artículo 22 del Convenio de 1971 y el artículo 3 de la Convención de 1988, sanciones y penas apropiadas para la fabricación y el tráfico ilícitos de estimulantes de tipo anfetamínico, intensificar las actividades de represión de los delitos relacionados con los estimulantes de tipo anfetamínico, y considerar la conveniencia de fijar penas o medidas alternativas apropiadas contra el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico, en consonancia con las leyes y políticas nacionales.
- e) Mejorar la recopilación de datos y el intercambio de información sobre cuestiones como el tamaño de los laboratorios clandestinos detectados, los métodos de producción, los precursores utilizados, el grado de pureza, el precio y las fuentes de los estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores, así como información epidemiológica;
- f) Reforzar la cooperación regional, entre otras cosas, mediante: intercambio multilateral de información entre los Estados sobre toda modificación de las leyes nacionales relacionadas con el control de estimulantes de tipo anfetamínico; arreglos regionales para vigilar las nuevas tendencias de la fabricación clandestina y el tráfico de estimulantes de tipo anfetamínico, y establecimiento de canales de comunicación rápida;
- g) Suministrar, a petición de los Estados con experiencia limitada en la lucha contra los complejos problemas técnicos que plantean los estimulantes de tipo anfetamínico, la información y la asistencia necesarias para aplicar medidas eficaces

contra la fabricación, el tráfico y el abuso de dichos estimulantes;

- h) Mejorar el intercambio de información entre los Estados con respecto a las transacciones de estimulantes de tipo anfetamínico a fin de fortalecer el sistema de fiscalización de esas sustancias y sus precursores, y aplicar el principio de "conocer al cliente".

B. FISCALIZACIÓN DE PRECURSORES.

Uno de los objetivos centrales que la Organización de las Naciones Unidas ha perseguido en la lucha contra el narcotráfico es que la mayor cantidad de países tengan en sus legislaciones locales una regulación coercitiva específica de la producción y el tráfico de drogas; de ahí que se establezca una regulación que fiscalice en forma interna a aquellos estupefacientes que para el derecho internacional son ilegales y nocivos para la salud.

"Las medidas de control sanitario sobre la disponibilidad de drogas de abuso potencial han sido siempre instrumentos muy debatidos, especialmente después de los fracasos sufridos por las autoridades norteamericanas con la prohibición de las bebidas alcohólicas y con el intento de supresión del uso de 'drogas duras'. Sin embargo, la disposición de estas drogas siguen siendo considerada como uno de los factores que favorecen su abuso y uno de los elementos que es indispensable dominar para la prevención de la farmacodependencia.

Hasta el año de 1972, en México se podía obtener libremente en las farmacias prácticamente cualquier tipo de fármaco contenido en una formulación farmacéutica registrada en la Secretaría de Salubridad y Asistencia. La disposición de que la venta de cierto tipo de medicamentos debería estar sujeta a la presentación de receta médica era letra muerta.

En esa fecha, las autoridades sanitarias sometieron a control algunos fármacos cuyo uso se considera que entrañaba riesgo de causar dependencia.

Entre los fármacos controlados tenemos:

1.1. Aquellos considerados como equiparables a los estupefacientes y que fueron incluidos posteriormente en la lista de tales sustancias

- Dextroanfetamina
- Metanfetamina
- Metilfenidato
- Fenmetraxina
- Pentobarbital
- Secobarbital
- Difenoxilato
- Pentazocina

1.2. Psicofármacos que requieren receta médica que deberá tener la farmacia y ser anotados en un libro de control:

- Fenobarbital
- Glutetimida
- Dipiperon
- Heptabarbital
- Tialbarbital

1.3. Sustancias psicotrópicas que requieren receta médica que no retendrá la farmacia, pero que deberá anotarse su venta en el libro de psicotrópicos:

- Metacualona
- Meprobamato
- Dietilpropión.¹²²

Cabe destacar que al centrar la atención en la toxicomanía y el narcotráfico se olvida que muchas de las drogas y gran número de sus derivados tienen importantes usos médicos e industriales, por lo que se requiere contar con un sistema que, más que prohibirlas, impida sus usos ilegítimos y prevenga los que puedan

¹²² Jiménez Navarro, Raúl. "Repercusión de las medidas de control jurídico sanitario, sobre la disponibilidad de fármacos de abuso." Revista Mexicana de Derecho Penal. Cuarta Época, No. 15, enero-marzo, 1975, pp. 109-110.

resultar dañinos, pero que permita bajo ciertas circunstancias, sus usos terapéuticos o industriales.

Así, tales sustancias se dividen en atención a sus condiciones de venta o suministro al público en cinco grupos:

- I. Estupefacientes y psicotropicos prohibidos que tienen un valor terapéutico escaso o nulo y que al ser susceptibles de uso indebido o abuso, construyen un problema especialmente grave para la salud pública. Por ejemplo, opio, heroína, adormidera, coca, marihuana, fenilpropano, parahexiclo, DET, DMT, etc.
- II. Estupefacientes y psicotrópicos sujetos a riguroso control; tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública. Tales como acetildihidrocodeína, codeína, etilmorfina, folcodina, anfetamina, barbital, meprobamato, hongos alucinógenos, pipradol, etc.
- III. Medicamentos que contengan psicotrópicos o derivados de estupefacientes, cuya venta requiere receta médica que habrá de retenerse en la farmacia, toda vez que tienen valor terapéutico, pero pueden llegar a constituirse en problema para la salud pública. Entre estos se encuentran: adepsina, aktedrón, dexamil, noctalyl, nembutal, morfeolín, preludín, noctivane, etc.
- IV. Medicamento que contengan psicotrópicos o derivados de estupefacientes, cuya venta requiere receta medida que no será retenida en la farmacia, ya que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen sólo un problema menor para la salud pública. Por ejemplo, aketyl, larten, mandrax, meprobanil, nofem, nubarene, soña, renoval, upral, etc.
- V. Productos con acción psicotrópica sin valor terapéutico y que se utilizan corrientemente e la industria, sujetos a autorización y control de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Dentro de este grupo se ubican: hidrocarburos aromáticos, hidrocarburos alogenados, ésteres, cetonas, etc.

En el Convenio sobre Fabricación, Comercio, Distribución, Control y uso de sustancias sicotrópicas, formulado en Viena el 21 de febrero de 1971, se incluyen las listas de las sustancias sujetas a la fiscalización internacional.

**SUSTANCIAS ENUMERADAS EN LAS LISTAS
SUSTANCIAS DE LA LISTA 1**

DCI	Otras denominaciones comunes o triviales	Denominación química
1	DET	N,N -dietiltriptamina
2	DMHP	3- (1, 2-dimetilheptil)-1- hidroxi-7, 8, 9, 10-tetrahidro-6, 6, 9-trimetil-6H-dibenzo [b, d] pirano;
3	DMT	N,N -dimetiltriptamina
4	(*) - LISERGIDA LSD, LSD-25	(+) -N,N -diethylisergamida (etilamida del ácido <i>d</i> lisérgico);
5	Mescalina	3, 4, 5-trimetoxifenetilamina
232		
6	Parahexilo	3-hexil-1-hidroxi-7, 8, 9, 10-tetrahidro-6, 6, 9-trimetil-6H-dibenzo [b, d] pirano;
7	Psilocina, psilofsina	3- (2- dimetilaminoetil) -4-
8	PSILOCIBINA	hidroxiindol; fosfato dihidrogenado de 3- (2- dimetilaminoetil) -nidol-4-ilo;
9	STP, DOM	2 -amino-1- (2, 5-dixetoxi-4-metil) fenilpropano;
10	Tetrahidrocannab	1-hidroxi-3-pentil-6a, 7, 10, 10a-inoles, todos los tetrahidro-6, 6, 9-trimetil-6H-isómeros dibenzo [b, d] pirano.

Las denominaciones que aparecen en mayúsculas en la columna de la izquierda son las Denominaciones Comunes Internacionales (DCI). Con una sola excepción (*) -LISERGIDA, únicamente se indican otras denominaciones comunes o triviales cuando aún no se ha propuesto ninguna DCI.

SUSTANCIAS DE LA LISTA II

DCI	<i>Otras denominaciones comunes o triviales</i>	<i>Denominación química</i>
1. Anfetamina		(+) -2-amino-1-fenilpropano;
2. Dexanfetamina		(+) -2-amino-1-fenilpropano;
3. Metanfetamina		(+) -2-metilano-1-fenilpropano;
4. Metilfenidato		éster metílico del ácido 2-fenil-2-(2-piperidil) acético;
5. Fenciclidina		1-(1-fenilciclohexil)-piperidina;
6. Fenmetracina		3-metil-2-fenilmorfolina

SUSTANCIAS DE LA LISTA III

DCI	<i>Otras denominaciones comunes o triviales</i>	<i>Denominación química</i>
1. Anobarbital		ácido 5-etil-5-(3-metilutil) barbitúrico;
2. Ciclobarbital		ácido 5-(1-ciclohexen-1-il)-5-etilbarbitúrico;
3. Glutetimida		2 etil-2-fenilglutarimida,
4. Pentobarbital		ácido 5-etil-5-(1-metilbutil) barbitúrico;
5. Secobarbital		ácido 5-alil-5-(1-metilbutil) barbitúrico.

SUSTANCIAS DE LA LISTA III

DCI	Otras denominaciones comunes o triviales	Denominación química
1. Anfepramona		2- (dietilamino) propiofenona;
2. Barbital		ácido 5, 5- dietilbarbitúrico;
3.	Etclorvinol	etil-2- cloroviniletinilcarbinol;
4. Etimamato		carbamato de 1- etinilciclohexanol;
5. Meprobamato		dicarbamato de 2-metil- 2- propil-1,3-
6. Metacualona		2-metil-3-o-totil-4 (DH)- quinazolinona;
7. Metilfenobarbital		ácido 5-etil-metil-5- fenilbarbitúrico;
8. Metipiloma		3, 3-dietil-5-metil-2, 4- piperidinodiona;
9. Fenobarbital		fenilbarbitúrico; 1, 1-difenil-1- (2-piperidil) metanol;
10. Pipradol	SPA	(-) -1- dimetilamino-1, 2- difeniletano.

FUENTE: Decreto por el que se ratifica el Convenio sobre Fabricación, Comercio, Distribución, Control y uso de sustancias sicótropicas citado en Cárdenas de Ojeda, Olga. Toxicomanía y Narcotráfico, 2ª edición, Ed. FCE, México, 1976, pp. 232-234.

Por otro lado, como parte medular de este esquema, la ONU decidió adoptar las medidas para prevenir la fabricación, la importación, la exportación, la distribución, el tráfico ilícitos y la desviación de los canales lícitos de precursores utilizados en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicótropicas, incluidos los productos químicos de sustitución, así como medidas adicionales para fomentar la cooperación internacional en la fiscalización de precursores, que se presentan a continuación.

1. MEDIDAS PARA PREVENIR LA FABRICACIÓN, LA IMPORTACIÓN, LA EXPORTACIÓN, LA DISTRIBUCIÓN, LA DESVIACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE PRECURSORES UTILIZADOS EN LA FABRICACIÓN ILÍCITA DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS.

Los Estados en cooperación con los órganos internacionales y regionales competentes y, de ser necesario, y en la medida de lo posible, con el sector privado de cada Estado, deben:

- a) Aprobar y aplicar, si no lo han hecho ya, las leyes y reglamentaciones nacionales necesarias para el cumplimiento estricto de las disposiciones y propuestas del artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y de las resoluciones conexas de la Comisión de Estupefacientes y del Consejo Económico y Social, incluido el establecimiento de un sistema de control y de concesión de licencias a las empresas y personas que se dedican a la fabricación y distribución de sustancias enumeradas en los Cuadros I y II de la Convención de 1988 y de un sistema para la vigilancia del comercio internacional de esas sustancias con miras a facilitar la detección de cargamentos sospechosos, y designar a las autoridades nacionales competentes para realizar esos controles;
- b) Examinar periódicamente y adoptar medidas apropiadas para reforzar los controles de precursores existentes, en caso de que se detecten deficiencias, tomando plenamente en consideración las recomendaciones al respecto de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes que figuran en los informes anuales de la Junta sobre la aplicación del artículo 12 de la Convención de 1988;
- c) Adoptar medidas penales, civiles o administrativas para sancionar como delito en el sentido del artículo 3 de la Convención de 1988, de conformidad con sus disposiciones legislativas, la conducta ilícita de personas o empresas que desvíen precursores del comercio lícito hacia la fabricación ilícita de drogas;

- d) Intercambiar experiencias sobre procedimientos para la adopción de legislación y sobre la aplicación de medidas para combatir y penalizar el tráfico ilícito y la desviación de precursores, recurriendo, en su caso, a las entregas vigiladas;
- e) Presentar informes periódicos a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes sobre las reglamentaciones nacionales adoptadas para fiscalizar la exportación, la importación y el tránsito de precursores, facilitando detalles sobre los requisitos que deban cumplirse para la autorización de importaciones y exportaciones;
- f) Adoptar las medidas necesarias para deshacerse de los productos químicos incautados sin causar ningún daño al medio ambiente.

2. HACIA UNA COOPERACIÓN INTERNACIONAL MÁS UNIVERSAL EN LA FISCALIZACIÓN DE PRECURSORES

Los Estados en cooperación con los órganos internacionales y regionales competentes y, de ser necesario, y en la medida de lo posible, con el sector privado de cada Estado, deben:

- a) Instituir procedimientos uniformes para facilitar un amplio intercambio multilateral de información sobre transacciones sospechosas y cargamentos inaceptados a raíz de la aplicación de leyes y reglamentaciones nacionales de fiscalización de precursores basadas en los tratados de fiscalización internacional de drogas y en las resoluciones, directrices y recomendaciones conexas, que complemente los acuerdos bilaterales o regionales;
- b) Promover arreglos multilaterales que fomenten el intercambio de información esencial para la vigilancia eficaz del comercio internacional de precursores, a fin de complementar los acuerdos bilaterales o regionales similares, haciendo hincapié en la elaboración de sistemas prácticos para intercambiar información sobre transacciones concretas;

- c) Difundir información más sistemática sobre los medios empleados por las organizaciones delictivas para el tráfico ilícito y la desviación de precursores, con miras a adoptar medidas de prevención de esas actividades ilícitas, de conformidad con el párrafo 12 c) del artículo 12 de la Convención de 1988.
- d) Promover programas de asistencia técnica para los Estados que los soliciten, otorgando la máxima prioridad a los Estados que dispongan de menos recursos; con miras a reforzar la fiscalización de precursores y a evitar su desviación con fines ilícitos;
- e) Promover el intercambio de experiencia en las investigaciones administrativas, la interceptación, la detección y el control de la desviación de precursores;
- f) Organizar reuniones de expertos, cuando sea necesario, para combatir el tráfico ilícito y la desviación de precursores, a fin de promover la profesionalidad y de incrementar los conocimientos técnicos.

C. MEDIDAS PARA PROMOVER LA COOPERACIÓN JUDICIAL

1. EXTRADICIÓN

Se recomienda que los Estados:

- a) Revisen, de ser necesario y en la medida de lo posible con carácter periódico, su legislación interna para simplificar sus trámites de extradición, de conformidad con sus principios constitucionales y los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico;
- b) Indiquen a los demás Estados la autoridad o las autoridades competentes que hayan sido designadas para recibir, responder y tramitar solicitudes de extradición, para lo que sería conveniente que se diera a conocer el nombre, la dirección y el número de teléfono de esa autoridad o

autoridades al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas;

- c) Preparen una exposición resumida de su práctica interna en materia de extradición para facilitarla a otros Estados;
- d) A reserva de las disposiciones constitucionales, los tratados de fiscalización internacional de drogas y de su derecho interno, consideren la posibilidad de extraditar a sus nacionales por delitos graves de droga, previo acuerdo de que serían entregados para su enjuiciamiento, pero que podrían ser devueltos a su Estado de nacionalidad para el cumplimiento de su eventual condena; y que reconsideren toda otra excepción tradicional invocable frente a la extradición, particularmente cuando se trate de un delito grave;
- e) Se inspiren, siempre que sea conveniente, en el Tratado modelo de extradición, al negociar tratados al respecto;
- f) Recurran en lo posible a las tecnologías modernas para agilizar el curso de las comunicaciones, en la medida en que esas tecnologías sean seguras y compatibles con su derecho interno.

2. ASISTENCIA JUDICIAL RECÍPROCA

Se recomienda que los Estados:

- a) Se cercioren de que su derecho interno les faculta para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988;
- b) Designen una autoridad o autoridades facultadas para expedir y cursar solicitudes de asistencia judicial recíproca, o para trasladarlas a la autoridad que sea competente para darles curso; y, conforme a lo dispuesto en los párrafos 8 y 9 del artículo 7 de la Convención de 1988, notifiquen al Secretario General el nombre, la dirección, el número de fax, el número de teléfono y, eventualmente, la dirección de correo electrónico de la autoridad o autoridades que hayan sido

designadas para recibir estas solicitudes, así como el idioma o los idiomas aceptables para este fin;

- c) Faciliten a otros Estados guías o manuales sobre la forma en que deban ser presentadas las solicitudes de asistencia judicial recíproca;
- d) Preparen formularios modelo para la presentación de solicitudes de asistencia judicial recíproca;
- e) Se inspiren, cuando así convenga, en el Tratado modelo de asistencia recíproca en asuntos penales al negociar tratados al respecto;
- f) Recurren en lo posible a las tecnologías modernas de comunicaciones, como la Internet y la comunicación por facsímil, en la medida en que sean seguras y compatibles con su derecho interno y los recursos disponibles, a fin de agilizar y hacer más eficientes las peticiones de asistencia judicial recíproca y su ejecución;
- g) Consideren la posibilidad de utilizar la tecnología de enlace por vídeo para obtener declaraciones de testigos y deposiciones judiciales, siempre que esa tecnología sea segura y compatible con su derecho interno y los recursos disponibles.

3. REMISIÓN DE ACTUACIONES PENALES

Se recomienda a los estados que:

- a) Faciliten a otros Estados interesados información sobre la experiencia que posean en el traslado de las actuaciones penales;
- b) Consideren la conveniencia de promulgar la normativa requerida para trasladar o recibir una causa penal;
- c) Consideren la conveniencia de concertar acuerdos con otros Estados que tengan ordenamiento similares para el traslado o la recepción de causas penales, particularmente con aquellos

Estados que no extraditen a sus nacionales; y que se inspiren en el Tratado modelo sobre la remisión del proceso en materia penal al negociar acuerdos al respecto.

4. OTRAS FORMAS DE COOPERACIÓN Y CAPACITACIÓN

Se recomienda a los Estados que:

- a) Consideren la posibilidad de organizar programas para el intercambio de personal de vigilancia, o de ampliar esos programas, prestando particular atención al intercambio de expertos que puedan ayudar en la obtención de pruebas forenses o en investigaciones financieras o que puedan intercambiar conocimientos, experiencias y técnicas sobre el tráfico de drogas y los delitos conexos.
- b) Cuando así convenga, consideren posibles métodos para mejorar la cooperación entre las autoridades; mejoren la utilización conjunta de datos de inteligencia y el desarrollo de estrategias de investigación compartidas para la lucha contra las organizaciones de traficantes que estén actuando en más de un Estado; se cercioren de que las investigaciones abiertas en un Estado complementan la labor emprendida en los demás Estados; y estén dispuestos a trabajar de consumo en determinados proyectos, sin perjuicio de la jurisdicción de los Estados interesados;
- c) Intercambien datos procedentes de análisis forenses, particularmente sobre el perfil químico de los estupefacientes, las sustancias sicotrópicas y los precursores incautados, o procedentes del examen del material envasado;
- d) Consideren la posibilidad de introducir vías de comunicación modernas, y a la vez seguras, con miras a facilitar un intercambio rápido de información compatible con su normativa jurídica interna;
- e) Consideren la posibilidad de formar unidades especializadas, incorporadas o vinculadas a sus servicios de vigilancia, para la investigación de los delitos de droga, fomentando una estrecha coordinación entre todos los servicios competentes,

tales como los departamentos de aduanas, de vigilancia costera y de policía, y cerciorándose de que se les imparte capacitación;

- f) Consideren la adopción de medidas para reforzar la cooperación entre la justicia penal y los servicios sociales y de salud con miras a reducir el uso de drogas y los problemas de salud conexos;
- g) Fortalezcan la cooperación no sólo entre sus respectivos servicios de vigilancia sino también entre sus autoridades judiciales;
- h) Cooperen adecuadamente con los Estados vecinos mediante acuerdos o arreglos para evitar que las aguas interiores se utilicen para el tráfico ilícito.

D. MEDIDAS CONTRA EL BLANQUEO DE DINERO

Insta a todos los Estados a que, de conformidad con sus principios constitucionales básicos, cumplan con lo dispuesto contra el blanqueo de dinero en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y en los demás instrumentos internacionales pertinentes sobre blanqueo de dinero, mediante la puesta en práctica de los siguientes principios:

- a) Crear un marco legislativo que penalice el blanqueo de dinero proveniente de delitos graves de modo que sea posible prevenir, detectar e investigar el delito de blanqueo de dinero, y procesar a los responsables mediante las siguientes medidas, en particular:
 - i) La identificación, la congelación, la incautación y el decomiso del producto del delito;
 - ii) La cooperación internacional, así como la asistencia judicial recíproca en supuestos casos de blanqueo de dinero;
 - iii) La inclusión del delito de blanqueo de dinero en los acuerdos de asistencia judicial recíproca con miras a la

obtención de asistencia judicial para la investigación, el enjuiciamiento a toda otra actuación judicial contra ese delito;

b) Crear un régimen financiero y reglamentario eficaz que impida el acceso de los delincuentes y de sus fondos ilícitos a los sistemas financieros nacionales e internacionales, preservando así la honestidad del sistema financiero en todo el mundo y velando por la observancia de la normativa legal y reglamentaria contra el blanqueo de dinero, mediante:

i) El cumplimiento de los requisitos de identificación y verificación del cliente dimanantes del principio de "conocer al cliente", a fin de poder dar a conocer a la autoridad competente los datos personales de sus clientes y de sus operaciones financieras;

ii) La teneduría de cuentas financieras;

iii) La denuncia obligatoria de toda actividad sospechosa;

iv) La eliminación de todo impedimento dimanante del secreto bancario respecto de las actividades encaminadas a prevenir, indagar o castigar un delito de blanqueo de dinero;

v) Otras medidas pertinentes.

Las medidas internacionales con que cuenta la Organización de las Naciones Unidas para establecer una defensa frontal contra el tráfico de drogas deriva de la necesaria participación de todos los países en la promoción y el establecimiento de un sistema universal y eficaz de combate contra el narcotráfico.

Es evidente que mientras los países tengan regulaciones legales diferentes entre ellos mismos y que no acepten las disposiciones establecidas por la Organización de las Naciones Unidas no se podrá hablar de un esquema de coordinación y cooperación internacional, por lo que es necesario partir de una base de identidad en aquellas legislaciones encargadas de combatir internacionalmente la producción y el tráfico de drogas, porque

solo así, homologando el cuerpo normativo local se podrá combatir en forma global un problema de corte mundial.

Ante esta situación, es requisito indispensable la eficacia e imparcialidad de los tribunales internacionales que se encarguen de prevenir e investigar delitos relacionados con el narcotráfico.

E. MEDIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

También en el contexto de las Naciones Unidas se ha sostenido, que corrupción es uno de los graves problemas relacionados con el narcotráfico; la hay, la ha habido y seguramente la habrá dondequiera que haya adicción a drogas y narcotráfico, donde se siembre, donde se cultive, donde se coseche, donde se transporte, donde se consuma. En todos y cada uno de los eslabones de la cadena internacional del narcotráfico, hay violencia y hay corrupción.

No provocamos ni esa violencia ni esa corrupción, pero los países las padecen. y deben afrontarla.

Si de algún lugar del planeta, utópico o idílico, hubiesen desaparecido fenómenos de corrupción, a buen seguro que en ese lugar del planeta, en ese utópico o idílico lugar del planeta, no habría ya narcotráfico. Y narcotráfico hay en todo el planeta. Por ende, en ningún lugar ha desaparecido la corrupción. Lo grave sería carecer de la voluntad política y jurídica o de la autoridad moral, la autoridad no sólo legal, sino ética, para reaccionar contra la corrupción, contra la desviación.

Los Estados Unidos han sido un líder en el esfuerzo multinacional para terminar soborno y corrupción en el negocio internacional practica, una campaña que ha sido apoyada por las Naciones Unidas, la organización de Estados Americanos, la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE), y otras instituciones y organizaciones multilaterales.

En este contexto, del pasado 24 al 26 de febrero de 1999, en Washington, se llevó a cabo el Foro Global sobre la Corrupción, en donde participaron representantes de 90 gobiernos, los cuales trabajaron intensamente para examinar el problema de

corrupción y prácticas que son efectivas para impedir o resolver este problema.

"Los funcionarios elegidos, ministros responsables por la seguridad y justicia, expertos en la ética pública y anti-corrupción."¹²³

En la declaración de dicho Foro Global se destacó que nosotros estamos sobre la víspera de un nuevo milenio, por lo que ahora más que nunca, la gente de todo el mundo necesita que los funcionarios de sus gobiernos los sirvan con incuestionable honradez. La corrupción de los funcionarios de seguridad y justicia especialmente traiciona su confianza. La corrupción no puede co-existir con la democracia y el imperio de la ley. La corrupción desvía los recursos, lastima el pobre, y debilita economías y sociedades.

Dentro de la ONU se han considerado y compartido muchas prácticas que ayudan a controlar o castigan la corrupción en la oficina pública. Se destacan los esfuerzos que han sido emprendidos en muchos cuerpos regionales, tal como la organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa , la Organización de Desarrollo y Cooperación Económica, la Unión Europea, y la Coalición Global para África. Los participantes en el Foro Global de la ONU hacen un llamamiento a todos los gobiernos para colaborar en cuerpos apropiados regionales y globales a exigirse a sí mismos para adoptar efectivos principios y prácticas anticorrupción, y para crear maneras para ayudar el uno al otro mediante la evaluación mutua.

Este punto de Perspectivas Económicas explora los costos económicos de la corrupción y el soborno y discute nuevas estrategias internacionales para atacar el problema, esperando que todos los países apoyen los esfuerzos de la ONU para combatir este flagelo.

Dada la importancia del problema de la corrupción, se acordó realizar un segundo Foro Global sobre la Corrupción, para tener lugar el próximo año (febrero del año 2000) en el Países Bajos, y se propuso de ahí en adelante realizar foro Ministerial Global anual

¹²³ "Foro Global sobre Corrupción". Washington, febrero de 1999.
<http://www.usia.gov/topical/econ/integrity/document/declare.htm>.

sobre la corrupción para proteger a los ciudadanos de la corrupción entre sus funcionarios de seguridad y justicia, lo cual debe ser una de las responsabilidades más básicas de los gobiernos.

4.2. EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

Hay cuerpos supranacionales legalmente constituidos por varios Estados que redefinen de modo loable cuestiones comunes en lo regional, ideológico, político, económico, cultural, pero que inhiben aquel irrestricto ejercicio soberano en las decisiones.

La Organización de Estados Americanos (OEA) es una corporación de naciones que probablemente llegaron a ligarse con y por las mejores intenciones. Sólo que el tiempo demostró que la institución es dominada y en general sutilmente dirigida –y los países adherentes deberían sentirse corresponsables por ello- por los Estados Unidos.¹²⁴

En el ámbito interamericano, la cooperación multilateral para el control de drogas se desarrolla principalmente en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA.

En fecha reciente, como parte de la agenda de la Segunda Cumbre de las Américas, el 18 y 19 de abril de 1998, en Santiago de Chile, se propuso el establecimiento de un Mecanismo de Evaluación Multilateral y seguimiento de los progresos de los países contra las drogas ilícitas en el marco de la Comisión. Los objetivos primordiales son:

- 1) Lograr la plena aplicación de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio;
- 2) Fortalecer la confianza, mutuo diálogo y cooperación hemisférica para hacer frente a los diversos aspectos del problema de las drogas; y

¹²⁴ Neuman, Elías. Op. Cit., pp. 221-222.

- 3) Dar seguimiento al proceso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos de todos los países participantes en el mecanismo. Este proceso se hará con respeto a la soberanía, la jurisdicción territorial y el orden jurídico de los Estados.

De acuerdo a este objetivo y ya que la OEA es un organismo compuesto por un número importante de Estados de este hemisferio, podría ser éste quien evalúe los esfuerzos de los países en relación al combate del narcotráfico, en contrario a la certificación realizada por Estados Unidos, siendo un organismo supranacional quien califique la cooperación de cada uno de los Estados, haciendo a un lado este proceso unilateral que ha todos constituye una intervención en la vida política y económica de otros países.

Al respecto, México ha participado activamente y apoya la creación del mecanismo de evaluación, en el entendido de que no se convertirá en un mecanismo sancionador sino más bien de apoyo y colaboración.

"A partir del año 2000 la Organización Estados Americanos (OEA) hará su propia evaluación sobre los avances y fallas de la lucha contra el narcotráfico, en cada uno de los 34 países del continente, a través de un proceso multilateral paralelo a la certificación que aplica Estados Unidos.

El nuevo proceso también evaluará a Estados Unidos, pero aclaró que no recomendará ningún tipo de sanción contra los países que no sean capaces de enfrentar con éxito al narcotráfico.

Sin presupuesto aprobado hasta ahora, el nuevo mecanismo girará en torno al reporte anual que cada Gobierno entregue sobre el cumplimiento de una lista de 100 indicadores que impactan en los avances, fallas o problemas en materia de narcotráfico.

Un grupo de expertos gubernamentales evaluará el reporte de cada país.

Los primeros resultados de la verificación multilateral de la OEA se harán públicos por primera vez en el marco de una Conferencia Internacional a realizar en Canadá a finales del año próximo o principios del 2001.

Planteadas hace cinco años, la certificación multinacional antidrogas pretende ser incluso un sustituto a la actual certificación de Estados Unidos".¹²⁵

De esta forma, se trata de limitar el poder y la injerencia de Estados Unidos sobre el resto de los países americanos, dejando en un organismo internacional la facultad de supervisar lo que cada país esté haciendo para combatir el flagelo del narcotráfico. En lo político, bastaría verificar lo que ocurre con la existencia de las instituciones internacionales que dirigen a las naciones y toman decisiones que deben ser admitidas por los propios estados miembros.

4.3. LA NUEVA VISIÓN ESTRATÉGICA EN EL CONTROL DE DROGAS: SU LEGALIZACIÓN

El debilitamiento de la política internacional en contra del narcotráfico, así como de los escasos resultados que se obtienen derivan en gran medida de la confrontación, muchas veces política y otras veces económica que se suscita entre los distintos países del orbe, que directa o indirectamente participan en la espiral del narcotráfico.

Cabe señalar que el consumo de drogas y el narcotráfico ha sido utilizado como pretexto por los países imperialistas para tener control e injerencia en los países más débiles como lo destaca Elias Neuman:

¹²⁵ Romero, César. "Certificará OEA lucha antidrogas", Reforma, Jueves 6 de mayo de 1999, primera plana.

"Desde el Medioevo a la actualidad, los distintos países han asistido al quebranto de sus soberanías en diversas formas de expolio hasta llegar a la sutileza de la neocolonización, con opciones elípticas, de apariencia legal, luchas ignotas contra enemigos creados mediante ciertas realidades y ciertas ficciones y muchos estereotipos."¹²⁶

La llamada Guerra del Opio constituye uno de los primeros ejemplos del dominio imperialista sobre países más débiles. A mediados del siglo pasado los intereses imperialistas británicos provocaron la guerra en China utilizando como pretexto el contrabando del opio.

"La Guerra del Opio fue deliberadamente provocada por los invasores ingleses. Fue la primera de una serie de guerras de agresión lanzadas por las potencias capitalistas para convertir a China en una semicolonía o en su colonia."¹²⁷

Esta guerra se desencadenó ante la prohibición del tráfico de opio a China, por parte de los ingleses que la consideraban como una mercancía altamente rentable, pero se considera que el desencadenamiento de la Guerra del Opio contra China por parte de los capitalistas ingleses no fue un hecho fortuito, sino bien planeado para extender su dominio imperialista.

En el caso del continente americano, la vida económica, financiera y comercial gira hacia una referencia fija: Estados Unidos, quienes también tratan de extender su dominio e intervención en todo el continente utilizando como pretexto el narcotráfico.

Ante esta injerencia, particularmente en México, también se ha desatado una guerra de drogas, la cual se profundizó a finales de la década de los ochentas y principios de los noventa con la creciente injerencia de los agentes de la DEA sobre todo después

¹²⁶ Neuman, Elias. Corrupción, Drogas y Neocolonialismo. Cárdenas Editor, México, 1995, p. 209.

¹²⁷ La Guerra del Opio. Ed. de Lenguas extranjeras, Beijing China, 1980, p.2.

de la muerte de uno de estos agentes, Enrique González Camarena.

No obstante, se considera que "más que una guerra de las drogas", la sostenida en las dos últimas semanas entre funcionarios y medios informativos mexicanos y Norteamericanos, fue una guerra de papel que, por lo menos en las apariencias, no rompió el romance entre los dos gobiernos."¹²⁸

No hay voluntad política estadounidense de dar a México un trato de aliados geoeconómicos y mucho menos de aliados geopolíticos, ni siquiera de socios comerciales, sino de pobladores de un territorio semicolonial sometidos a una guerra de baja intensidad bajo el pretexto del narcotráfico.

No entraremos a evaluar en detalle los avances reales en la guerra binacional. Sin embargo, cabe hacer algunas observaciones que ciertos especialistas señalan en el sentido de que dicha guerra no se está ganando para nada, ya que los indicadores de "efectividad" utilizados para evaluar las batallas exitosas, son muy cuestionables. Así, por ejemplo, dichos especialistas argumentan que al eliminar o arrestar grandes capos éstos son sustituidos rápidamente por otros, el aumento de las confiscaciones de droga en tránsito a Estados Unidos no disminuye el ingreso ni el consumo de drogas en dicho país, la detección de rutas de comercio son sustituidas de inmediato por nuevas rutas.

En pocas palabras, la guerra es imposible de ganarse aunque se logren batallas exitosas, como máximo objetivo se puede aspirar al control o disminución de la producción y consumo de drogas.

"El informe de la Universidad de Oxford, dice que los promotores de la legalización argumentan fundamentalmente que: uno, la guerra contra las drogas ha sido un fracaso, a pesar de la inversión ahora consumir drogas es más sencillo; dos, la adulteración de las sustancias causa más daño que los propios estupefacientes; tres, bajo un régimen legal de las drogas éstas no se adulteran y

¹²⁸ Beltrán del Río, Pascal y Carlos Puig. "Más que de las drogas fue una guerra de palabras" *Proceso*, No. 690, 22 de enero de 1990, p. 17.

puede darse una mejor educación respecto de su uso y consecuencias; cuatro, los impuestos se mejorarían; cinco, el consumo subiría de inicio pero después bajaría hasta estabilizarse; seis, la ley penal no tiene derecho a interferir en comportamientos personales si no se causa daño a otros; siete, se acabarían las ganancias ilícitas, por lo tanto desaparecerían los cárteles y, por ello, no habría más violencia y crímenes."¹²⁹

Cabe señalar que el creciente problema del consumo de drogas y del narcotráfico enfrenta dos estrategias básicas de solución: prohibición total de las drogas ilícitas o legalización de las mismas; aunque existe una amplia gama de propuestas intermedias.

A pesar de que hasta ahora ha prevalecido la visión guerrerrista y prohibicionista, se ha extendido rápidamente un movimiento internacional en favor de la legalización de las drogas.

"En este sentido, la propuesta más detallada al respecto es la que elabora la senadora panista María del Carmen Bolado del Real, quien junto con un numeroso grupo de expertos está por presentar su iniciativa ante la Cámara Alta, para después ser promotiva ante organismos internacionales ya que, sostiene "la única forma de que prospere es mediante el apoyo de los gobiernos del mundo. Argumenta que debido a que el narcotráfico es un problema global, la solución tiene que ser de carácter global."¹³⁰

En el documento "Propuesta para el Control del Tráfico lícito de las Drogas" se aclara que no se trata de legalizar o despenalizar su uso indiscriminado; se recomienda legislar, hemisféricamente, para regular y reglamentar, la producción, distribución y consumo de estupefacientes, narcóticos, psicotrópicos, estimulantes o drogas naturales o químicas.

¹²⁹ Frausto Crotte, Salvador. "Contra la corriente, la legalización de las drogas" EL Universal Bucareli Ocho. Año I No. 51, p. 6.

¹³⁰ Idem.

El informe señala que una vez establecido el marco jurídico para regular el problema se evitará que las calles sean el centro de distribución o abasto de los narcóticos, que su precio rebase las posibilidades de los demandantes, que los ingresos por la venta no vayan a incrementar los caudales de las mafias y su capacidad corruptiva, despojándolas por ese medio del inmenso poder que ahora ostentan.

Bajo este supuesto sería Estado el encargado de regular la venta de drogas, debe proporcionárselo a quienes acrediten ser toxicómanos, ya que adquieren la droga del mercado negro. Cualquier persona, hasta un menor, puede adquirirlo. Insiste en que el Estado debe controlar la venta y distribución de las drogas, vía receta médica en centros de salud creados para tal efecto y dirigidas por especialistas.

"Otro activista en favor de la legalización es el doctor Eduardo López Betancourt, presidente consultivo nacional de la Barra Nacional de Abogados, quien advierte que "la guerra contra el tráfico ilícito de enervantes es un absoluto fracaso, la única solución es legalizarlas si no queremos convertirnos en un país donde impere la absoluta dictadura del narcotráfico".¹³¹

Por lo anterior se plantea como estrategia, la necesaria legalización controlada de ciertas drogas acompañada de un proceso de amplias y permanentes campañas de prevención en centros educativos, deportivos, religiosos y productivos, además de desarrollar programas de rehabilitación de farmacodependientes mediante el aumento de centros públicos para adictos.

Por su parte, el "Embajador de Colombia en México, Gustavo de Greiff fue Fiscal General de la Nación de 1992 a 1994 durante la administración del presidente César Gaviria. Durante su gestión, la percepción del problema del tráfico, producción y consumo de drogas provocó revuelo. Hoy, el doctor en derecho, mantiene sus tesis: es necesario

¹³¹ Idem.

estudiar otras formas de encarar ese problema y no sólo limitarlo a la represión.

En concreto, De Greiff propone legalizar el tráfico de droga y emprender sólidas campañas de educación para disuadir a los posibles consumidores. Ante el fracaso de la represión como única opción para encarar ese problema, esa otra opción evitaría dar a los narcotraficantes la posibilidad de enriquecerse ilícitamente."¹³²

Esta propuesta del embajador colombiano en favor de la legalización de las drogas es respaldada por personalidades como Milfón Friedman, Premio Nobel de Economía 1976; Gabriel García Marquez, Premio Nobel de Literatura; los escritores mexicanos Carlos Fuentes y Enrique Krauze, entre otros.

En general, el movimiento en favor de la legalización de las drogas en el mundo crece paulatinamente. A continuación se hace referencia a esta posición en algunas naciones del mundo.

La legislación francesa sobre el control de drogas es la más restrictiva de Europa.

El argumento preferido de los partidarios de la legalización es que la prohibición es un fracaso total -el ejemplo norteamericano de la prohibición del alcohol, que facilitó un floreciente mercado negro, sin conseguir reducir el consumo, es su argumento preferido-, y lo apoyan con datos diciendo que si hace 10 años había en Francia 20.000 toxicómanos y 100.000 consumidores de droga, ahora hay oficialmente -lo que no significa que sea la cifra real- 260.000 y varios millones de consumidores. Según los partidarios de la legalización, los estupefacientes deben venderse libremente, como el alcohol y el tabaco; sólo la producción y la comercialización deberían ser controladas y administradas por un monopolio del Estado; aunque se permita la distribución médica de ciertos productos, no se podrá incitar al consumo.

Los partidarios de la legalización insisten en que, si los estupefacientes son monopolio del Estado, éste, al controlar su

¹³² Pérez, Santiago. "Entrevista Gustavo de Greiff. Legalizar el narcotráfico, una opción" Enfoque, No. 67, 2 de abril de 1995, p. 10.

calidad, puede evitar las muertes debidas al consumo de droga adulterada con productos peligrosos, como ocurre actualmente. Controlando la venta, afirman, se regula también la información que se facilita al usuario, y si ésta es correcta, puede incluso tener un efecto disuasivo; además, añaden, se podría regularizar la demanda, actuando sobre los precios.

La legalización permitiría estudiar los efectos de la adicción sobre la salud de los consumidores y su psicología, lo que ayudaría al establecimiento de una política de salud pública más eficaz. En este sentido la prevención resultaría mucho más eficaz que cualquier prohibición.

Los partidarios de cierta liberalización prefieren que se permita el consumo de la droga, aunque la compra y la venta sigan siendo ilícitas, y proponen que se determine una cierta cantidad legal de cada droga en posesión del usuario, que establecerá la frontera entre consumidor y vendedor. Algo fácil de decir pero difícil de establecer, pues muchos consumidores son también vendedores para asegurarse su propio suministro. En su opinión, la actual ley es negativa, y produce exclusión y marginalización.

En general, todos los que defienden la idea de la legalización o la liberalización ponen de relieve la incongruencia del sistema francés, que permite, gravándolas con impuestos, la venta libre de algunas drogas, como el alcohol y el tabaco, reembolsa otras, caso de los psicotrópicos -Francia consume entre tres y cuatro veces más que los otros países europeos- y prohíbe totalmente algunas.

Frente a ellos, los partidarios del actual sistema argumentan que los resultados obtenidos con las últimas medidas tomadas son bastante esperanzadores: el número de heroinómanos tratados con metadona ha pasado de 52 en 1993 a 6.500 y otros 38.000 utilizan Subutex como producto de sustitución.

Por lo que se refiere a los centros de asistencia a los drogadictos, Francia cuenta con 227 especializados -133 en 1993-; además se han creado 40 redes para enlazar a los médicos de práctica libre con los hospitalarios. En 1966 se compraron o distribuyeron 15 millones de jeringuillas, y 20.000 personas en un momento u otro, con mayor o menor regularidad, recurrieron a los puntos de

contacto establecidos. La mortalidad por sobredosis ha descendido un 16% los dos últimos años, y hoy es un 13% de heroínómanos los que comparten las jeringuillas -frente al 21% en 1995 y el 33% en 1990-. También el número de los infectados por el virus del SIDA ha descendido entre los toxicómanos; 36% de nuevos casos en los dos primeros trimestres de 1996. Sin embargo, el consumo de cannabis se ha duplicado en dos años. La mayoría piensa que hay que hacer una distinción entre drogas blandas y duras, y aunque ningún argumento científico lo demuestre, insisten en que el consumo de drogas blandas abre la puerta al de las duras, y en consecuencia a la delincuencia, y citan como ejemplo el incremento de robos con violencia en farmacias y consultas médicas, que pasó de 25 en 1994 a 59 en 1995.

El gobierno, por su parte, considera que, mientras se zanja la cuestión, se pueden adoptar decisiones prácticas, como mejorar la coordinación entre los diferentes ministerios afectados que son cinco -Sanidad, Justicia, Educación Nacional, Interior y Deportes-, entre la Administración local y nacional, garantizar realmente la gratuidad del acceso a los cuidados y la continuidad del tratamiento, incluso en las prisiones, donde el índice de toxicomanía e infección por el SIDA es elevado, y estimular la prevención.

Además ha anunciado que se va a llevar a cabo una experiencia de distribución médica vigilada de heroína y que el Instituto Nacional de Sanidad y de Investigación Médica va a realizar rápidamente un informe sobre la peligrosidad de los tóxicos legales e ilegales y su toxicidad aguda o crónica. También se incrementarán los créditos, 1.000 millones de francos en lugar de 695; se examinará la posibilidad de reembolsar al 100% el Suburtex -ahora sólo lo es la metadona- si el usuario no tiene mutualidad, y está en estudio un proyecto de seguro universal que se habrá discutido en primavera. Este mismo año también el Comité de Ética realizará una reflexión sobre los aspectos socioeconómicos y geopolíticos del uso de productos psicoactivos.

Es importante señalar que, como medida contra el narcotráfico, el gobierno francés, a través de su presidente, hace aproximadamente tres años, hizo una propuesta interesante durante una gira de trabajo por Bolivia. Esta consistía en la

compra de los cultivos de los productores de drogas; en concreto él proponía que se comprara la hoja de coca al mismo precio que los traficantes y así evitar la distribución a la población consumidora. Sin embargo, según palabras del comandante de la policía francesa de la Embajada de Francia en México esta propuesta no prosperó.

En la Corte Constitucional de Justicia Alemana la penalización sigue teniendo un fuerte apoyo político; no obstante, la legalización tiene una sólida mayoría en el Parlamento.

En Italia, el referéndum de 1993, la propuesta de decriminalizar la posesión de drogas para uso personal fue aprobada por el 55%; además, dentro del congreso existe un grupo denominado CORA el cual coordina a los miembros del Parlamento que apoyan la liberalización.

Gran Bretaña se ha caracterizado como el país europeo que mayor auge ha dado a la despenalización, principalmente a través de los medios masivos de comunicación.

En España, la posesión de cannabis no es considerada como un delito y numerosas personalidades participan activamente en organizaciones como la Liga Antiprohibicionista Internacional y la Fundación Internacional para una Política sobre Drogas.

En Suiza se ha dado gran fuerza al movimiento en favor de la legalización de las drogas, particularmente de cannabis; aunque se han manifestado a favor de la despenalización y legalización de todas las drogas.

En Dinamarca se ha despenalizado el tráfico de cannabis para uso personal y existe un fuerte movimiento legalizador que cuenta con el apoyo mayoritario de los legisladores.

La política holandesa contra las drogas resulta interesante por la distinción que hace entre drogas duras y drogas blandas. Esta distinción esta basada en los riesgos para la salud del consumidor. El objetivo principal de esta política y de su legislación es prevenir y reducir los riesgos para el consumidor, para su entorno directo y para la sociedad como tal.

Las drogas en Holanda no están legalizadas, tanto en lo que respecta a las blandas como a las duras. Las siguientes acciones son punibles en éste país:

- Tráfico
- Venta
- Producción
- Tenencia

Tanto la venta de drogas duras como la de blandas resulta ilegal. La venta de las duras, sea la cantidad que sea, es objeto de alta prioridad en la política de averiguación y persecución judicial, y se castiga severamente. En el caso de las drogas blandas la cantidad sí desempeña un papel. La venta en "coffeeshops" tolerados de 5 gramos máximo no se indaga de manera activa. La venta de cantidades mayores se trata con mayor rigor.

La tenencia de más de 0.5 gramos de drogas duras es un delito grave; y más de 30 gramos de drogas blandas se considera delito. Menos de 0.5 gramos de drogas duras es delito pero de baja prioridad de averiguación. Menos de 30 gramos de drogas blandas se considera infracción.

En cuanto al consumo de drogas, es importante señalar que este no es punible, ya que de alguna manera los toxicómanos resultarían estigmatizados dificultando la prestación de ayuda. Para fortalecer este argumento en los tratados internacionales encontramos que no se menciona el consumo de drogas como un acto punible. A pesar de esto el fenómeno del consumo de ninguna manera es aceptado y si en cambio es desalentado por la información en la enseñanza y las campañas dirigidas para dar a conocer los riesgos que conlleva el uso de las drogas.

La legalización no se toma en consideración por los siguientes motivos:

- La legalización de las drogas duras es inaceptable dado el elevado riesgo que conllevan para la salud.
- Las drogas blandas causan pocos problemas para la salud, pero el tráfico criminal no disminuiría si Holanda fuera el único país que las legalizara.

- Si la legalización se efectuara solo en este país, conduciría a precios más bajos teniendo como consecuencia un aumento en el narcoturismo.

Holanda a suscrito las Convenciones de 1961 y de 1988 y el Convenio de 1971.

Al igual que en el caso de Francia, en Holanda, como en muchos otros países, se utilizan medicamentos alternos para tratar la farmacodependencia. En Holanda es utilizada la metadona, que es un opiáceo sintético que se suministra a los adictos a las drogas duras como reemplazante de la heroína. Este suministro ayuda al mejorando el funcionamiento social y en la disminución de la adquisición criminal. Se suministra como parte de una terapia de deshabitación. Su efecto tiene una duración de 24 horas a diferencia de la heroína que es de solo unas horas.

En México hasta ahora ha predominado la visión coercitiva contra la drogadicción sin embargo, como ya se ha señalado existen propuestas como la de la senadora panista María del Carmen Bolado en favor de la legalización.

En general los principales argumentos empleados por los que están en favor de la legalización son los siguientes:

"Estudios científicos demuestran que las drogas blandas (cannabis en primera instancia, pero también puede ampliarse a cocaína, anfetaminas, éxtasis, metadona, etc.), no son especialmente dañinas en uso moderado.

La cannabis no es una formadora de hábito, depende de ciertas características de quien la usa. Este argumento también se emplea con LSD, éxtasis, cocaína, crack y anfetaminas.

Concentraciones inciertas: la prohibición mata. Los usuarios que la compran en la calle, en condiciones de ilegalidad, no pueden estar seguros ni de la concentración de la droga ni de que no esté mezclada con aditivos peligrosos, lo

que puede derivar en sobredosis. La legalización derivaría en un control de calidad.

La prohibición conduce a peligros innecesarios, por el contacto con el crimen organizado. Además, causa precios altos, por lo que los usuarios quieren sacarle mayor provecho a su dinero y cambian a drogas más peligrosas, o en lugar de ingerir o aspirar su producto se lo inyectan. Esto también origina que se desarrollen drogas más baratas y más dañinas, como el crack.

Si las drogas fueran legales, sería posible incluir en los paquetes recomendaciones para un uso menos peligroso.

El daño que produce la cannabis es menor que el del alcohol y el tabaco.

Las drogas llegaron para quedarse. Es un error criminalizar en exceso.

La política represiva afecta los derechos civiles. Si no afecta la vida, las propiedades o la libertad de otros, no hay razón para que se me persiga. Es un "crimen sin víctima", porque si uso o poseo drogas no hay ofendido. Por lo contrario, la represión conduce a abusos por parte de la policía.

Hay drogas que tienen efectos sociales positivos, como la cannabis, que hace a la gente más amable, mientras que el alcohol causa agresividad.

La legalización tendrá efectos económicos positivos, pues ingresarán enormes cantidades de impuestos al Estado, que a su vez ahorrará lo que gasta en represión.

Criminalizar dificulta la rehabilitación, pues hace del sujeto un desadaptado social. De hecho,

causa más daño a la sociedad y a los individuos que las propias drogas.

Decir no a legalizar, es decir sí al creciente poder del crimen organizado. La 'decriminalización' bajaría los precios, permitiría la competencia de empresas legales, arrebataría el monopolio a la mafia, reduciría la muerte y la violencia.

Legalizar permitiría a la policía concentrarse en mantener el orden y combatir al verdadero crimen.

La guerra contra las drogas es un desastre. La mafia incrementa su poder pese a los enormes recursos que se usan en su contra, mismos que podrían ser empleados en programas sociales."¹³³

Por otro lado están los prohibicionistas, cuyo principal argumento es que la ausencia de la prohibición crearía problemas aún peores que los que conlleva la presencia de la prohibición.

Se considera que Estados Unidos es uno de los países que más se opone a la legalización de las drogas, aunque se han desarrollado algunas propuestas que no han prosperado.

"El 5 de noviembre de 1996 se votaron en los estados de California y Arizona diversas iniciativas de ley, entre las que destacó la propuesta de legalizar la venta y el uso de la Cannabis Índica (marihuana), con fines médicos. Dichas propuestas son conocidas como la 215, en California, y la 200 en Arizona.

Los críticos de la legislación de la marihuana argumentan que si se legaliza su compra-venta será imposible restringir su uso única y exclusivamente a la medicina.

Para la Asociación Médica Americana, el origen del debate en torno a este asunto radica en que no hay estudios científicos serios que avalen el

¹³³ Frausto Crotte, Salvador. Op. Cit., p. 10.

beneficio terapéutico de estos fármacos, por lo que se opone a las propuestas 215 y 200; y en cierta forma, dichas propuestas han dificultado el trabajo, las políticas y la estrategia de lucha antidrogas argumentadas para la ONDCP. Es por esto que su director, el General Barry McCafrey, estableció cuál sería la posición de su oficina durante una conferencia de prensa realizada el 30 de diciembre de 1996. Así, se dejó en claro que la Administración Clinton adoptaría una política federal en contra de cualquier iniciativa o propuesta que buscara legalizar el uso de las drogas. Un claro ejemplo de esto ha sido la amenaza de excluir de los programas de salud nacionales, el "Medicare" y "Medicaid", a los doctores que receten marihuana."¹³⁴

Se puede decir que el debate sobre las drogas es más una elección entre problemas que entre soluciones, porque cualquier intento por modificar el comportamiento de los individuos en relación con el consumo de drogas, resultará en vano mientras estén en peligro los intereses de los poderosos grupos involucrados en el narcotráfico; esto es, tratar de legislar para un mundo imperfecto, renunciando a la lucha por un mundo mejor.

En mi opinión para pensar en una posible despenalización, deberíamos pensar primero en adoptar medidas primordiales necesarias para después, en su caso, llegar a este paso secundario. Es indispensable que los diferentes sectores tanto públicos como privados lleven acabo una estrategia de información y de formación dando a conocer los riesgos que tiene aparejado el uso de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Empezar campañas educativas desde los niveles más elementales hasta los superiores, dirigidas principalmente al sector juvenil ya que es el más vulnerable para caer en este grave problema de la drogadicción. En primera instancia habría que valorar el factor de la salud para dar paso a los otros temas que conlleva este complejo fenómeno del narcotráfico.

¹³⁴ Tattesfield, Teresa. "Legalización en Narcóticos". En Revista Albores, No. 1, Año 1, 18 de Julio, pp. 18-19.

4.4. LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA POLÍTICA ALTERNATIVA DE COOPERACIÓN Y RESPETO ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Como se ha establecido a lo largo del presente trabajo de investigación, el tema del narcotráfico ocupa un lugar preponderante dentro de la agenda política de las relaciones bilaterales de México con los Estados Unidos de América; sin embargo, esta agenda no siempre ha considerado las mejores alternativas y soluciones para tener un efectivo combate bilateral contra el narcotráfico; esto han sido consecuencia del papel hegemónico que los Estados Unidos ha pretendido desarrollar y que en no pocas ocasiones se ha convertido en un mecanismo de agresión directa o indirecta a la soberanía y seguridad nacional de México.

En la era del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y de la globalización cada vez más universal entre todos los países del orbe, es necesario que los Estados Unidos, compartan la disposición de la mayoría de las naciones de establecer vínculos de coordinación y cooperación recíproca que se traduzcan en acciones y políticas concretas, bilaterales y multilaterales, de lucha contra el narcotráfico; en tal sentido, es evidente que acontecimientos como el caso Casa Blanca se convierten en medidas de confrontación que impiden que exista una adecuada política bilateral, debido a que debilitan la confianza en los gobiernos y vulneran la soberanía de los países, por lo que la seguridad nacional de un país, como lo es Estados Unidos y la lucha contra la introducción a este país de la droga que sus ciudadanos consumen, debe ser uno de los fines complementarios de la lucha mundial contra el narcotráfico, más no el único ni el único importante, por lo que se debe en todo momento respetar la integridad territorial y soberana de todos los países con el objeto de integrar en forma efectiva y coordinada un frente común en la lucha contra el tráfico de drogas.

Por esto mismo es a todas luces evidente que existe la enorme necesidad de establecer una política bilateral entre México y los Estados Unidos que sea promotora del respeto a los países y cuya implementación sea consecuencia de la suma de esfuerzos

recíprocos que se traduzcan en acciones concretas tendientes a atacar todos los aspectos del narcotráfico, dando cumplimiento irrestricto a los principios generales internacionales que son la base de las relaciones amistosas entre las naciones, actuando en un plano de igualdad bajo la conducción de un organismo internacional como lo es la Organización de las Naciones Unidas, para que el esfuerzo individual de todos los países se vea incentivado en un frente común que efectivamente redunde en resultados globales benéficos para todas las naciones y no solamente para unas cuantas o para las más poderosas.

4.4.1. BILATERALIDAD DEL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO

Uno de los puntos medulares que deben ser considerados en la nueva política mundial contra el narcotráfico es que este problema se consolida mediante un binomio esencialmente complejo de producción-consumo, es decir, partiendo de las leyes de la oferta y la demanda, un producto como la droga será una atractiva inversión de capital cuando mayor demanda tenga, por lo que no es suficiente combatir la producción y el tráfico, dejando sin una política de combate real al consumo de drogas.

Como parte del establecimiento de una nueva política mundial en contra del narcotráfico, se debe partir del reconocimiento de los países consumidores de que en ellos radica la mitad del problema, debido a que si la demanda de droga disminuyera considerablemente, la producción y distribución dejaría de ser un negocio rentable o atractivo para los narcotraficantes; por esto mismo, los Estados Unidos de América deben considerar que al ser el país consumidor número uno a nivel mundial, su política interna de combate al narcotráfico debe contener una serie de medidas tendientes a disminuir y prevenir el consumo interno de drogas.

Sin duda alguna, uno de los países más involucrados en el narcotráfico lo es Estados Unidos de América por ser al día de hoy se le considera precisamente, como el primer consumidor de drogas, lo cual deriva necesariamente en que los narcotraficantes busquen por cualquier medio ingresar a este mercado para

satisfacer la demanda de drogas que existe. Al respecto, Marcos Kaplan apunta lo siguiente:

"Los Estados Unidos se han convertido en la nación más consumidora de drogas del mundo entero. La tendencia es al aumento del consumo, en general, y en cuanto a grupos sociales, funcionales, profesionales, de edades, a espacios geográficos y sociales; v.gr., clases altas, medias y populares, urbanas de metrópolis y ciudades medianas y pequeñas, de los litorales y del interior, del campo. El aumento se refiere también al consumo regular y al eventual, de principiantes y de adictos veteranos; a la diversidad de las drogas (marihuana, fármacos, heroína, cocaína y variedades de la misma, etc.). El aumento del consumo ha ido de la mano con el de los grupos e individuos que se incorporan a los diferentes aspectos, niveles, fases y papeles del narcotráfico mismo, y a la creciente variedad de formas conexas de criminalidad.

(...) Cada año los norteamericanos gastan entre 50,000 y 100,000 millones de dólares en drogas. Y esta suma no es nada al medir el costo real para la nación (el crimen, los accidentes, los días de trabajo perdidos, para no hablar de las vidas destruidas). Las bajas son tan grandes que las drogas han superado al comunismo, incluso, como un tema de preocupación nacional."¹³⁵

Por esta razón, así como por el hecho de que precisamente los Estados Unidos de América es el país con la primera economía mundial, alrededor del cual giran muchas de las variables financieras internacionales, aunado a la existencia de una política intervencionista como la doctrina Monroe, es evidente que el gobierno de éste país tenga un particular interés en la lucha contra el narcotráfico que se desarrolla al sur del Río Bravo; sin embargo, este interés del gobierno norteamericano no se traduce

¹³⁵ Kaplan, Marcos. Op. Cit. pp. 201-202.

necesariamente en ayuda o cooperación en esta lucha sino muchas veces en obstáculo e inestabilidad política, lo cual hace que muchos países del sur del continente se vean debilitados en su lucha contra el narcotráfico, precisamente por una exigencia para que esta lucha sea más efectiva. Siendo que no debería de ser un solo país el que determine el camino a seguir en la lucha contra este problema mundial.

Esta incongruente e ilógica situación se vio reflejada recientemente en dos eventos que sacudieran la lucha contra el narcotráfico de Latinoamérica, primeramente con la descertificación del gobierno de Colombia y el retiro de la visa norteamericana para el Presidente Ernesto Samper, y por otro lado con la flagrante violación de la soberanía de nuestro país mediante el establecimiento y ejecución del operativo Casa Blanca; ya antes había ocurrido con la intromisión de la DEA cuando secuestraron en territorio mexicano al Dr. Alvarez Machain y lo trasladaron para ser juzgado en cortes estadounidenses.

En el caso de Alvarez Machain, quien fue señalado por la DEA, en 1990, como coautor del secuestro y las torturas que sufrieron Camarena Salazar (agente norteamericano de la DEA) y Zavala Avelar (chofer de Camarena) en febrero de 1985.

"El cargo concreto y la sospecha que sobre Alvarez Machain recaía era el de que, prevalido de su actividad profesional, había seguido paso a paso el proceso de las torturas a que los sometieron los narcotraficantes y que, de tiempo en tiempo, le inyectaba a Camarena, lidocaina para reanimarlo a fin de que sus captores pudieran seguir interrogándolo aplicándole torturas hasta matarlo...

La investigación policial norteamericana llegó a la conclusión de que Camarena, al ser torturado sufría arritmias y que, en esas circunstancias, fue inyectado a fin de 'revivirlo' y seguir con el tormento...

La DEA organizó la llamada 'Operación Leyenda' y secuestró a Alvarez Machain el 2 de abril de 1990

en su consultorio de Guadalajara. Fueron cuatro hombres armados quienes lo llevaron por la fuerza al hotel 'El Cubilete' en la localidad de Silao (estado de Guanajuato)...

Luego fue conducido, el 3 de abril, al aeropuerto de El Paso (Texas) donde se hizo cargo de él Antonio Garate Bustamante y nueve hombres que trabajaban para la agencia antidrogas norteamericana, la cual se valió de exfuncionarios de la Policía Judicial de México, guardaespaldas y narcotraficantes arrepentidos de menor monta y algunos 'madrinas' para efectuarle violentos interrogatorios.

Desde El Paso fue trasladado inmediatamente a los Ángeles (California), donde quedó detenido en la prisión federal por el término de 32 meses".¹³⁶

A partir del 4 de diciembre de 1992, Alvarez Machain fue sometido a un juicio que duró once días, durante el cual fueron presentadas pruebas y testigos, muchos de los cuales habían sido comprados por la fiscalía; sin embargo, no se pudo comprobar su culpabilidad y se puso en libertad para regresar a México, después de casi 3 años en prisión.

"Al margen de la culpabilidad o inocencia del ciudadano mexicano secuestrado y llevado por la fuerza al territorio estadounidense, conculcando a su respeto el principio de legalidad y, por ello, elementales Derechos Humanos, lo que resalta también, es la violación de la soberanía de México por la acción unilateral de los Estados Unidos por demás violenta y arbitraria.

Se trata de un delito internacional, el secuestro que implica alevosía por el estado de indefensión de la víctima, cometido por una caracterizada agencia de ese país que pagó por el secuestro a quienes lo

¹³⁶ Neuman, Elías. Op. Cit. pp. 299-301.

cometieron y a quienes lo transportaron hasta arribar al destino prefijado, la prisión."¹³⁷

Estas situaciones permiten ver que el gobierno de los Estados Unidos en su férrea determinación de convertirse en la máxima autoridad de América, vulnera en forma irrespetuosa la soberanía nacional de diversos países de Latinoamérica, los cuales, entre ellos México, al sentirse vulnerados se ven obligados a disminuir la cooperación internacional con dicho país, lo cual, repercute en un mayor ingreso de narcóticos en el territorio de los Estados Unidos. Marcos Kaplan señala al respecto:

"El gobierno de los Estados Unidos se ha concentrado en los niveles y aspectos de la oferta y sus efectos, no en la supresión de las causas ubicadas primordialmente en la demanda y en el mercado consumidor de los Estados Unidos y otros países altamente desarrollados. Ha insistido en las operaciones de persecución de los narcotraficantes, en la erradicación de los plantíos y en la destrucción de los laboratorios ubicados en los países productores, y en la intercepción del tráfico de las materias primas y productos fuera de las fronteras de los Estados Unidos. Ha llegado a insinuar con frecuencia la necesidad de intervenciones policiales y militares más directas de personal y efectivos norteamericanos. Las presiones y ataques del gobierno norteamericano han producido efectos perturbadores o nocivos en los gobiernos de países productores y de tránsito, y entre los campesinos y otros grupos de dichos países que se involucran en el tráfico como eslabones débiles de su cadena. La estrategia y la política del gobierno de los Estados Unidos no han demostrado hasta el presente una gran eficacia para reducir o suprimir el narcotráfico ni el consumo interno en dicho país, y han contribuido a la insuficiencia, la ineficacia y los

¹³⁷ Ibid., p. 301.

fracasos de las políticas y acciones específicas de gobiernos latinoamericanos."¹³⁸

En tal sentido, es necesario que el gobierno de Estados Unidos, en su relación con México, al igual que la opinión pública, vean el narcotráfico como un problema bilateral, en la que ellos están involucrados directamente y no sólo traten de ser el juez que califica. Además, debemos considerar que para el adecuado funcionamiento en esta lucha internacional se deben establecer una serie de políticas y medidas internacionales que partiendo de un esquema de relaciones mundiales de coordinación y respeto entre las naciones, logren erradicar tanto la producción como el consumo de los enervantes, atacando así los dos extremos de la cadena económica del narcotráfico.

Precisamente sobre este tipo de medidas excesivas y unilaterales, el Doctor Sergio García Ramírez ha escrito lo siguiente:

"Otro tema que ha generado tensiones en el trato entre nuestros dos países, siempre a propósito del narcotráfico, tiene que ver con la actuación extraterritorial de quienes persiguen estos delitos."¹³⁹

Menciona como ejemplo en concreto las dos "Operaciones Intercepción", mediante las cuales se clausuraron prácticamente las fronteras como medida de presión en torno a la campaña contra el narcotráfico. De igual manera reprueba las calificaciones que se hacen ya que tienen un fuerte impacto y social, llegando incluso a tener efectos económicos en ramos ajenos al narcotráfico. El Dr. García Ramírez hace una llamado a reflexionar sobre estas medidas unilaterales, sobre el régimen de la "certificación", la actuación extraterritorial de los policías, sobre el tema de las extradición que más bien en algunos caos parecieran secuestros, como es el caso antes mencionado de Alvarez Machain.

¹³⁸ Kaplan, Marcos. Op. Cit. pp. 153-154.

¹³⁹ García Ramírez, Sergio. "El Tema de los Estupefacientes y Psicotrópicos en la Relación Bilateral México-Estados Unidos", EL PAPEL DEL DERECHO INTERNACIONAL EN AMERICA, UNAM. México. p 237

Es interesante la reflexión del Doctor en el sentido de que resulta trivial e insuficiente combatir tan solo los síntomas del problema sin tocar las causas. En este sentido afirma: "Reducir el asunto de las drogas a un combate entre delincuentes y fuerzas del orden es un error, por decir lo menos".¹⁴⁰

En el marco de la reunión entre los presidentes Bill Clinton y Ernesto Zedillo, a la que ya se ha hecho referencia como antecedente de la certificación a México para 1999, se aprobó el documento denominado "Mediciones de Efectividad de la Estrategia Bilateral de Cooperación Contra las Drogas", como iniciativa rectora de los esfuerzos binacionales para contrarrestar la amenaza de la producción, tráfico y consumo de drogas, estableciendo acciones, compromisos y metas de ambos gobiernos que debieron iniciar en febrero de 1998 y terminar en agosto de 1999.

"El documento de medición incluye metas domésticas que serán evaluadas por cada nación y las bilaterales que serán revisadas de forma conjunta.

Estas mediciones han sido diseñadas como una herramienta para determinar si México y Estados Unidos han llevado a cabo las acciones acordadas y para evaluar si dichas acciones han sido efectivas en la consecución de los objetivos contenidos en la estrategia".¹⁴¹

Las mediciones de efectividad indicarán si las acciones comprometidas se han realizado y la manera en que se han logrado en relación con la consecución de los objetivos estratégicos en la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

"En el renovado marco de cooperación que acordaron los dos mandatarios figura la tesis del estricto respeto a la soberanía y la jurisdicción territorial de México y de Estados Unidos.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p 232

¹⁴¹ Martínez McNaught, Hugo. "Promete a EU limpia en la PGR", *Reforma*, 7 de febrero de 1999, *Primero Plana*.

La estrategia considera también la nueva modalidad de combate a los narcotraficantes por medio de las operaciones nombradas como *sellamiento*, que incluyen, ya, la península de Yucatán, y se prepara su aplicación en Baja California y en Tamaulipas. En esas tácticas antidrogas operan agentes de la Policía Judicial Federal y efectivos del Ejército Mexicano. Los policías federales asignados a esas tareas recibieron capacitación en Columbia, Estados Unidos, y en el Campo Militar número Uno.

Durante los encuentros privados que se desarrollaron en Mérida los pasados 14 y 15 de febrero, los procuradores de ambos países, Janef Reno y Jorge Madrazo, acordaron incrementar la cooperación entre la Procuraduría General de la República (PGR), la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA), la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) y el Servicio de Aduanas estadounidense.

También se ratificaron las tareas de los grupos bilaterales de tarea fronterizos (asignados en las principales ciudades de la frontera de ambos países), conformados por la Policía Judicial Federal Antidrogas, investigadores, agentes del Ministerio Público Federal (MPF), agentes de la DEA, de la FBI y de Aduanas.

Otro aspecto relevante que se abordó, y se acordó mantener como prioritario en la relación bilateral antinarcoóticos, es el de la asistencia jurídica mutua, encaminada a estrechar los sistemas de apoyo penal y cooperación para la aprehensión de fugitivos."¹⁴²

Para profundizar la relación bilateral orientada a combatir el narcotráfico, entre los gobiernos de México y Estados Unidos se

¹⁴² Garduño, Roberto y Aponte, David. "En la renovada alianza bilateral, "estricto respeto a la soberanía". *Jornada*, Jueves 18 de febrero de 1999, p. 10.

suscribieron dos acuerdos en materia de cooperación en la lucha contra las drogas.

Memorándum de Entendimiento sobre Procedimientos para Cooperación en Actividades de Aplicación de la Ley

- Los Gobiernos de México y EU se comprometen a **comunicarse entre sí** y dar aviso anticipado de cualquier actividad transfronteriza importante o sensible de sus agencias federales de aplicación de la ley.
- Las agencias de aplicación de la ley deberán **notificar** al Procurador del otro Gobierno sobre las actividades transfronterizas.
- Una agencia que proporcione información relativa a actividades transfronterizas podrá **certificar la misma como "altamente sensible"**, si considera que la divulgación de dicha información pudiera poner en riesgo la vida de agentes o de otras personas.
- En el caso de solicitudes de asistencia para **acciones contra el lavado de dinero** se deberá notificar al Departamento del Tesoro de los EU o la Secretaría de Hacienda de México.

Declaración sobre Mediciones de Efectividad para Instrumentar la Estrategia Bilateral Contra las Drogas

- Las mediciones de efectividad **contemplan metas alcanzables** para la estrategia bilateral de combate a las drogas, en campos específicos que abarcan desde la prevención y el tratamiento hasta la aplicación y procuración de justicia.
- Destaca que "cada capítulo de las mediciones de efectividad contempla medidas para que

cada nación evalúe objetivamente y dé seguimiento a todos los puntos de la estrategia bilateral.

Se considera que el nuevo mecanismo bilateral de medición en el combate a las drogas hará más eficaz esta lucha, ya que se podrán realizar evaluaciones periódicas sobre la efectividad de las acciones antinarcofócos de ambos países.

De esta forma se ha reconocido la bilateralidad del problema del narcotráfico y se han profundizado los esfuerzos conjuntos entre México y Estados Unidos para su combate.

4.4.2. PROPUESTA DE MÉXICO EXPUESTA ANTE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

El actual gobierno mexicano considera que el narcotráfico y sus delitos conexos deben enfrentarse en forma integral, atacando simultáneamente tanto sus causas como sus efectos, no solamente desde un punto de vista punitivo sino también a partir de un enfoque educativo y de salud, es decir abordarlo desde un aspecto preventivo.

Siendo consecuente con sus principios, cabe remarcar que el gobierno mexicano ha firmado todas las convenciones multilaterales para el control de las drogas.

- Convención única de 1961 sobre Estupefacientes.
- Convenio sobre sustancias Psicotrópicas de 1971.
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Volviendo a la Cumbre Mundial, la propuesta de México fue definida mediante el establecimiento de los siguiente puntos concretos de acción:

- I. Al ser el narcotráfico un problema global, exige necesariamente una respuesta global asumida por todos los países y compartida por todos.

- II. Se debe establecer una política de combate al narcotráfico que además de ser global, sea integral y equilibrada.
- III. Se propone el otorgar a la Organización de las Naciones Unidas un mandato para que este organismo sea el único encargado de articular y alentar la lucha mundial contra las drogas.
- IV. Para el cumplimiento de este mandato la ONU debe promover el cumplimiento a las siguientes acciones:
 - a) Cada país debe formular un plan de acción con metas concretas y verificables.
 - b) Cada país debe adherirse a los instrumentos internacionales que emanen de la asamblea general extraordinaria contra las drogas.
 - c) Cada país debe contar con una legislación adecuada contra el lavado de dinero y otros delitos ligados al narcotráfico.
 - d) La ONU debe ser el organismo encargado de evaluar periódicamente y en forma objetiva los avances de cada país.
- V. La lucha mundial contra el narcotráfico debe ser enarbolada en forma equilibrada y bajo un espíritu de cooperación y respeto entre todos los países, promoviendo un marco de coordinación auspiciado por la propia ONU.

De estos planteamientos se desprende la intención, necesaria, de que un organismo supranacional sea quien coordine y califique los esfuerzos y resultados obtenidos por los países involucrados en este problema, y que esta facultad no quede en manos de un solo país, el cual, unilateralmente, y como forma de presión, puede ejercer este enorme poder para tratar de controlar las políticas, sobre todo económicas, de otros países. Constituyendo esta acción en una flagrante violación a la soberanía de estas naciones.

4.4.3. EL LAVADO DE DINERO PROVENIENTE DEL NARCOTRÁFICO

Es menester considerar que para que el combate mundial contra el narcotráfico sea efectivo, se deben establecer políticas y programas tendientes a combatir los mecanismos que utilizan los narcotraficantes para legitimar los cuantiosos recursos que obtienen por esta ilícita actividad.

"El dinero asegurado por la Procuraduría General de la República a la delincuencia organizada, 479 millones 751 mil pesos, superan en un 13 por ciento el presupuesto total asignado por el Gobierno federal para el combate a la pobreza extrema en Baja California, Chihuahua y Quintana Roo, centros de operación de los cárteles de la droga de Juárez y Tijuana...

En la recién aprobada Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, se establece que tanto los bienes inmuebles como el dinero efectivo será compartido con los estados que colaboren en la lucha contra la delincuencia organizada, sobre todo, respecto al tráfico de drogas.

De igual forma, indica el dictamen aprobado por el Congreso de la Unión, este tipo de beneficios abarcará también el Poder Judicial así como a la propia PGR y organismos extranjeros.

Sin embargo, aún no existe una reglamentación al respecto."¹⁴³

¹⁴³ Lizárraga, Daniel. "La Danza del Dinero Sucio", Reforma, jueves 6 de mayo de 1999, p. 2.

Así, como delito conexo al narcotráfico, el lavado de dinero también es enfrentado en tenaz lucha por la política en mención, ya que las enormes cantidades de dólares que obtienen los narcotraficantes se lavan por diversos medios en la propia nación norteamericana y en otros países.

"Se estima que hoy por hoy en los Estados Unidos hay múltiples bancos que tienen abierta su "ventanilla fantasma" dedicadas a un creciente lavado de narcodólares. Los beneficios de esos capitales intrínseca y extrínsecamente se vuelcan a su sistema económico y financiero. De modo que Estados Unidos no sólo es el país de mayor consumo de drogas sino también uno de los principales -sino el principal- en beneficiarse con masas de dinero espurio aunque mal no fuere por aquello de que el capital llama al capital.

No cabe duda que las ganancias del tráfico y venta de drogas se afinca en el país y se reparte entre los grupos que militan en su tráfico."¹⁴⁴

De esta forma, importantes personalidades de la política y la economía en México se han visto involucrados con acciones de lavado de dinero. Uno de los casos más destacados es el de Raúl Salinas de Gortari, cuyo nombre está dentro de la línea de investigación del narcotráfico.

En la investigación que realizó el director de la Oficina Central de Policía Criminal, Valentín Roschacher se asienta lo siguiente:

"A partir del encarcelamiento del hermano del expresidente Carlos Salinas como probable autor intelectual del homicidio de José Francisco Ruíz Massieu, la Drug Enforcement Administration (DEA), la agencia antinarcóticos de Estados Unidos, dedujo que Raúl -textual en el informe- 'debe haber estado también en el tráfico de drogas'.

¹⁴⁴ Neuman, Elias. Op. Cit. p.233.

Por esa razón, las autoridades suizas fueron alertadas y lograron, a finales de 1995, detener a Paulina Castañón Ríos Zertuche, la esposa de Raúl Salinas, cuando acompañada por su hermano Antonio solicitó acceso a unas cajas de seguridad en el Banque Pictec & cie, de la ciudad de Ginebra.

A partir de entonces, Roschacher inició diligencias en Suiza, Estados Unidos y México, entre otros países... El informe del director de la Policía Criminal -una síntesis de 216 hojas- habla de nexos que integran un expediente descomunal, y consigna la participación de los departamentos de Migración y Aduanas, la DEA, el Buró Federal de Investigaciones (FBI), y hasta la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos, así como autoridades de otros países de América y Europa...

Para la procuradora Carla del Ponte, las declaraciones de los testigos protegidos fueron suficientes para retener el dinero que Salinas guardaba subrepticamente, aunque no para acusarlo de narcotraficante."¹⁴⁵

Al investigar las transacciones financieras de Raúl Salinas, con el propósito de demostrar que los fondos provenían de acciones relacionadas con el narcotráfico, la policía suiza descubrió que Raúl estaba en complicidad con diversos políticos y empresarios en el lavado de dinero.

"Los suizos lograron reconstruir un patrón de movilización de fondos típico del lavado de dinero del narcotráfico. En muchos de los casos, el dinero de Raúl fluyó hacia el extranjero a través de la oficina del Citibank en México, a donde llegaba en cheques salidos de cuentas de Bancomer, Cremi, Banco Mexicano Somex y Probusa..

¹⁴⁵ Marín, Carlos. "El cartel de Medellín financió la campaña de Carlos Salinas; en un año entregó a Raúl por lo menos 6.5 millones de dólares" Proceso, No. 1160, 24 de enero de 1999, pp. 7-8.

El informe del fiscal Roschacher dice que `justamente en la época en que los testigos e investigadores observaban un gran número de entregas de dinero del narcotráfico a Raúl Salinas, se giraron cheques por montos millonarios de Banca Cremi y de Somex a favor de Citibank México'. Por lo menos en ocho ocasiones, Paulina entregó cheques en Citibank México.

Los suizos explican que la conversión de dólares `sucios' procedentes del narcotráfico en cheques de bancos `amigables' era un modo de dificultar el rastreo de su origen. El informe destaca que `había directivos de diversas instituciones de crédito mexicanas estrechamente ligadas con Raúl Salinas de Gortari o bien con su familia', e incluso citan declaraciones de testigos que aseguran que Raúl `formaba directamente parte de los bancos correspondientes.

Puntillosos, los suizos calcularon que Raúl `obtuvo de traficantes de drogas y de transportistas' unos 450 millones de dólares, colectados especialmente durante el sexenio de su hermano Carlos."¹⁴⁶

No obstante el expresidente Carlos Salinas, asegura que no tuvo nada que ver con las operaciones de lavado de dinero realizadas por su hermano Raúl, e incluso ha afirmado tenía absoluto desconocimiento de tales operaciones.

"Admite que el supuesto fondo de inversiones en Suiza con el que Raúl justifica los depósitos `se presta a suspicacias', pero asegura que él no tiene una explicación por la sencilla razón de que nunca conocí la existencia de ese fondo'. Tampoco se enteró en su momento, aunque como presidente de México `trabajé intensamente para estar bien

¹⁴⁶ Jáquez, Antonio. "Del informe final de Valentin Roschacher: en el sexenio salinista se implementó en México un esquema narco-político estilo Colombia." Proceso, No. 1161, 31 de enero de 1999, p. 9.

informado' de la riqueza de Raúl: 'Los reportes a partir de 1995 sobre los recursos y la supuesta fortuna de mi hermano fueron una completa sorpresa para mí.'¹⁴⁷

A pesar de que las investigaciones han surgido que varios miembros de la familia Salinas están involucrados en operaciones de narcotráfico y lavado de dinero, a Raúl Salinas no se le pudo comprobar este delito y fue absuelto. Por lo tanto habría que considerar el fallo de la justicia. Al respecto, el magistrado Ojeda Bohórquez declaró lo siguiente:

"Fui tan imparcial que absolví a Raúl cuando, sin elementos, se le pretendió consignar por el delito de lavado de dinero".¹⁴⁸

De esta forma, se argumenta que el fallo que declara a Raúl Salinas como inocente en el delito de lavado de dinero se debió a que no se contaba con elementos suficientes para demostrar su culpabilidad. Esto a pesar de las múltiples pruebas que se han presentado tales como un video en el que:

"Las imágenes –muchas de ellas inéditas– suceden en torno a la historia de la investigación de la policía anti-drogas de Suiza sobre el dinero de Raúl Salinas de Gortari.

Y está el fiscal Valentín Roschacher y su cuarto de documentos entre los que, asegura, hay evidencias del origen sucio del dinero de Raúl depositado en Suiza.¹⁴⁹

Cabe destacar que en 1995, las oficinas de la policía criminal fueron informadas del depósito en los bancos suizos realizados por Raúl Salinas de Gortari, fondos que provenían del narcotráfico, de

¹⁴⁷ Jáquez, Antonio. "Salinas le disputa a Zedillo el derecho metaconstitucional de designar sucesor, al final de un sexenio que nunca empezó." *Proceso*, No. 1150, 15 de noviembre de 1998, p. 9.

¹⁴⁸ Ambríz, Agustín. "Responde Ojeda Bohórquez a los Salinas: Raúl miente y Carlos no leyó el expediente", *Proceso*, No. 1163, 25 de abril de 1999, pp. 25- 26.

¹⁴⁹ Jáquez, Antonio. "La familia Salinas 'Los Kennedy de México', marcada por el escándalo, éxito y la tragedia", En *Proceso*, 25 de octubre de 1998, México, pp. 6-7.

manera que se realizaron investigaciones que permitieron descubrir 43 bancos e instituciones de crédito en Suiza y 9 en otros países que manejaban 88 cuentas a nombre de Raúl Salinas o usando alias y con ayuda de otras personas.

A pesar de que se contaba con el apoyo de organizaciones nacionales e internacionales en las investigaciones, el proceso enfrentaba diversas dificultades.

"Ya que el tráfico de drogas se había llevado a cabo fuera de Suiza, era preciso encontrar testigos. Proceder a nivel internacional es complicado en razón de los distintos sistemas jurídicos y de las distintas maneras de trabajar."¹⁵⁰

De esta forma, a pesar de que se encontraron los testigos y un gran número de documentos que inculpaban a Raúl Salinas, éste fue absuelto.

"La procuradora justificó su decisión de abandonar toda acción penal en contra de Raúl Salinas y limitarse a confiscarle los 89.9 millones de dólares depositados en instituciones bancarias suizas.

Su argumentación resultó compleja: Recalcó que en el caso de tráfico ilícito de drogas, el Ministerio Público suizo, al que pertenece, puede realizar investigaciones, pero que la acusación y el juicio ante cortes penales de los inculpados, sólo compete a las instancias judiciales de los cantones donde se cometieron los delitos.

Según el artículo 19 de la Ley sobre estupefacientes, para poder hacer comparecer a Raúl Salinas ante un tribunal suizo por su supuesta participación al narcotráfico, era preciso que el inculpado hubiera estado

¹⁵⁰ Ibid p.15

encarcelado en Suiza y no hubiera sido extraditado."¹⁵¹

De esta forma, las autoridades suizas suspendieron la persecución penal, considerando que correspondía al gobierno Mexicano investigar y castigar a Raúl Salinas por su presunto involucramiento en el narcotráfico y en el lavado de dinero que realizó en los bancos suizos.

"La Procuraduría General de la República informó que iniciarían investigaciones sobre los presuntos nexos de Raúl con el narcotráfico. La PGR ya lo había acusado de lavado de dinero, obtenido como funcionario público, pero fue absuelto, por lo que ya no se le puede juzgar por ese delito."¹⁵²

De esta forma, se observa que no existe un mecanismo jurídico internacional eficaz que sea capaz de actuar objetivamente en casos como el de Raúl Salinas para castigar el delito de lavado de dinero proveniente del narcotráfico.

Otro caso, relacionado con el narcotráfico es el de el exgobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, que está siendo investigado por delitos contra la salud.

"El Fiscal Antidrogas, Mariano Herrán Salvatti, reveló que el ex Gobernador Mario Villanueva participó como dirigente del cártel de Juárez y aseguró que en breve será detenido.

La consignación que se hizo del ingeniero Villanueva es por delitos contra la salud en diversas modalidades y en la forma en que se dan éstas, implica su participación como dirigente dentro del cártel de Juárez...

La PGR solicitó a la Interpol que colaboren en la detención del ex Mandatario.

¹⁵¹ Ibid p.17

¹⁵² Idem

La ubicación en el extranjero está cargo de la Interpol y nosotros estamos haciendo investigaciones para retroalimentar lo que está haciendo la Policía Internacional.

También, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Salud mantiene relación con la DEA y el FBI en las investigaciones.¹⁵³

A pesar de esto, no se ha logrado detener a Villanueva que está involucrado con una de las más grandes organizaciones criminales. Así, es necesario que exista un efectivo y frontal esquema en contra del lavado de dinero, tanto en las legislaciones de los Estados como desde el punto de vista internacional, tomando en consideración una serie de acciones dirigidas a evitar y combatir este esquema de legitimación de recursos, tal y como lo plantea Víctor Manuel Nado Lefort, de la siguiente forma:

"... las instituciones financieras deben prestar especial atención a toda transacción grande, complicada y poco usual, y a todo patrón poco común de transacción que no tenga ningún propósito aparentemente económico o visiblemente legal.

En caso de que las instituciones financieras sospechen de que los fondos provienen de actividades delictivas, debería permitírseles o requerírseles informar con prontitud a las autoridades competentes. Las instituciones financieras deben desarrollar programas en contra del lavado de dinero. Estos deberían incluir como mínimo:

a) El desarrollo de políticas internas, procedimientos y controles, incluidos la designación de oficiales responsables a un nivel

¹⁵³ Caballero, Sergio y Martínez McNaught, Hugo. "Dirigía Villanueva el cártel de Juárez", Reforma, Jueves 6 de mayo de 1999.

gerencial, y procedimientos de filtración adecuados para asegurar una buena selección de personal.

b) Establecer un programa continuo de entrenamiento para los empleados.

c) Realizar auditorías con el propósito de comprobar el sistema que se aplique con tal motivo".¹⁵⁴

Por otro lado, cabe destacar que para combatir el narcotráfico y los delitos conexos como el lavado de dinero y la corrupción, es necesaria la reestructuración, fortalecimiento y profesionalización de las instituciones encargadas directa o indirectamente de combatir el narcotráfico, particularmente del ejército, como se verá en el siguiente punto.

4.4.4. PROFESIONALIZACIÓN DEL EJÉRCITO PARA EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO

La Secretaría de la Defensa Nacional participa en apoyo de la Procuraduría General de la República, en el combate al narcotráfico, sustentando su actuación en base a los siguientes preceptos legales:

- art. 29, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dice:
"A la S.D.N., le corresponde entre otros, el prestar los servicios auxiliares que requiera el Ejército y Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que dichas fuerzas señala el Ejecutivo Federal"¹⁵⁵
- art. 1/o. fracción II, 2/o., 16 y 17 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos:

¹⁵⁴ Nando Lefort, Víctor Manuel. El Lavado de Dinero. Nuevo Problema para el Campo Jurídico. Ed. Trillas, México, 1997, pp. 95-96.

¹⁵⁵ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. El Ejército Mexicano y el Combate al Narcotráfico.

"El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes y entre sus misiones generales está la de garantizar la seguridad interior. Misión que podrán realizar por sí o en forma conjunta con la armada o con dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o municipales, todo conforme lo ordene o apruebe el Presidente de la República".¹⁵⁶

Siendo el narcotráfico la mayor amenaza a la seguridad nacional, el más grave riesgo a la salud social y la más cruenta fuente de violencia, la Secretaría de la Defensa Nacional en coadyuvancia con la Procuraduría General de la República y en coordinación con otras dependencias Federales, desarrolla un combate permanente e integral, que comprende principalmente tres actividades:

- a) Erradicación por mano de obra.
- b) Intercepción en los ámbitos Aéreo, Terrestre y Anfíbio.
- c) Combate al crimen organizado.

Para llevar acabo esta tarea ha sido necesario realizar algunas modificaciones estructurales y funcionales, como han sido: la actualización de la división territorial con la materialización de 12 comandancias de región y la reorganización en 41 zonas militares y 23 mandos de guarniciones con objeto de eficientar el control de las operaciones, lograr una mayor cobertura del territorio nacional y garantizar el apoyo logístico.

En cuanto a las unidades operativas del ejército, se han reorganizado 3 brigadas de infantería, una brigada de policía militar, 2 batallones de infantería, un regimiento de caballería motorizado, 8 regimientos mecanizados, 24 compañías de infantería no encuadradas, 70 grupos aeromóviles y 36 grupos anfíbios de fuerzas especiales.

Se reubicaron 93 organismos para su mejor despliegue operativo, destacando 21 regimientos de caballería motorizados para operar en las áreas fronterizas del norte y sur del territorio nacional y 38 batallones de infantería que fueron reubicados en áreas de alta incidencia en cultivos ilícitos.

¹⁵⁶ Ibidem

Para fortalecer la capacidad operativa, 50 Jefes, 1,138 Oficiales y 165 elementos de tropa del Ejército Y Fuerza Aérea, han recibido en los E.U.A. capacitación específica contra el narcotráfico.

La Secretaría mantienen empeñado en forma permanente un promedio de 26,000 elementos.

Con la finalidad de apoyar a la P.G.R. en su proceso de reestructuración interno, selección y capacitación de personal, la S.D.N. preparó un programa que fue puesto en marcha a partir del primero de noviembre de 1995 en el Estado de Chihuahua. Este programa que progresivamente se fue ampliando, consistió en la asignación de personal militar comisionado a la mencionada dependencia para cubrir puestos en varios niveles jerárquicos de la organización, alcanzando al primero de diciembre de 1996 en varios estados de la república, un total de 1,493 individuos.

Se ha colaborado en 75 operaciones contra los principales carteles del país y en la detención de 43 narcotraficantes mexicanos y de ocho extranjeros.

La erradicación la realizan las tropas militares mediante reconocimientos aéreos y terrestres. Esta actividad incluye la destrucción física del enervante en pie, la semilla extranjera mejorada asegurada y el enervante cultivado capturado, los cuales pudieron haberse infiltrado en el mercado de consumo.

La intercepción de drogas se realiza en tres ámbitos: terrestre, anfibio y aéreo.

Es importante destacar las operaciones de sellamiento que se vienen realizando desde el año pasado, implementando un dispositivo coordinado de intercepción regional con el propósito de evitar la utilización de nuestro territorio como puente de tránsito de enervantes provenientes del exterior.

Las zonas sujetas a este tipo de operaciones son: la península de Baja California, el mar de Cortés, la península de Yucatán y la frontera sur.

Hasta la fecha ya se han realizado algunas acciones respecto a la reestructuración, fortalecimiento y profesionalización de las instituciones encargadas, como la reestructuración de la PGR y sus principales unidades de combate al narcotráfico, entre las que se encuentran: la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos de Narcotráfico, la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada y la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero, además establecer un Centro de Control de Confianza que realiza evaluaciones para detectar la confiabilidad del personal, sobre todo el que se dedica al combate del narcotráfico.

Sin embargo, es necesario que se continúe con el esfuerzo de profesionalización, sobre todo en el ejército en donde se ha infiltrado en gran medida el problema del narcotráfico y la corrupción.

Al respecto, cabe señalar que las acciones desarrolladas por el Ejército Mexicano en la lucha contra el narcotráfico son sumamente relevantes por varios conceptos: el número de efectivos que destina a la Campaña actual a nivel nacional; la destrucción manual que realiza en los terrenos accidentados y cuya orografía impide el acceso a la flota aérea de la Procuraduría, aumenta la efectividad de la Campaña en este concepto; brinda seguridad y protección tanto al personal como al equipo que se utiliza.

Durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid se dio un fuerte empuje a la Campaña contra el Narcotráfico.

"El 22 de abril de 1987, el señor Secretario de la Defensa Nacional, General Juan Arévalo Gardoqui, sustentó una conferencia ante los altos mandos militares de Estados Unidos, encabezados por el Secretario de Defensa de ese país, señor Caspar W. Weinberger. Esta conferencia, en la ciudad de Washington, recoge el panorama de la acción del Ejército Mexicano en la lucha contra el narcotráfico. Se sintetizó, así, el acervo de material informativo que en diversas oportunidades la Secretaría de la Defensa Nacional, por conducto de su Titular, ha puesto a disposición de los órganos

de gobierno y de la opinión pública de nuestro país." 157

A pesar de que se trata de un documento de 1987, de lo cual ya han transcurrido aproximadamente doce años, se ha considerado conveniente presentarlo aquí, por su valor panorámico que ilustra acerca de las múltiples actividades cumplidas por el Ejército Mexicano.

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos han venido participando en el combate al narcotráfico desde hace varias décadas, pero es a partir de 1972, año en que las actividades de los delincuentes adquieren proporciones alarmantes, que la Secretaría de la Defensa Nacional se vio en la necesidad de incrementar substancialmente sus operaciones en contra de este flagelo.

Quienes combaten a los narcotraficantes están obligados a cumplir las leyes, puesto que su misión es precisamente que sus normas prevalezcan, pero deben saber que al frente tienen un tipo de enemigo que utilizará todas las armas sucias, todos los ardidés, las más sorpresivas complicidades para denigrar y destruir a quienes les enfrentan. Así, en su esfuerzo para erradicar el narcotráfico, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, han puesto valor, constancia e integridad. El costo en vidas de los soldados es significativo, quienes mueren en cumplimiento del deber para que el mundo se libere de los males y severos riesgos, asesinatos y corrupciones que el narcotráfico conlleva.

Conforme se observa el aumento de la demanda en el extranjero y fluyen hacia nuestro territorio los recursos para aplicar modernas tecnologías, disponer de implementos y armamento más moderno, así como para reubicar los centros de operaciones ilícitas a sitios de más difícil acceso, la Secretaría de la Defensa Nacional de México, ha aumentado el número de áreas y operaciones de combate.

Por ejemplo, ha operado la fuerza de tarea "Cóndor" en la confluencia de los Estados de Chihuahua, Sinaloa y Durango, que presenta características especiales.

157 PGR. Campaña de México contra el Narcotráfico, México, 1986, p. 101.

También actúan efectivos destinados a las acciones sorpresivas, de alta movilidad, contundente intensidad y económicas en fuerza, integrados con elementos experimentos, que participan en operaciones especiales destinados a realizar acciones en zonas geográficas determinadas. Este tipo de operaciones, ha mostrado alta eficiente en la localización y devastación de plantíos, decomiso de implementos y detención de responsables.

Las fuerzas de tarea, operaciones especiales, columnas volantes, destacamentos misión, patrullas de captura, comandos de búsqueda y destrucción de núcleos narcotraficantes, actúan de tiempo completo. Esto impone la modalidad de revelar al personal cada seis meses, debido al elevado grado de desgaste físico y psicológico a que están sometidas las tropas, al maniobrar en terreno abrupto, bajo clima adverso y expuestas a las tensiones compulsivas propias de este tipo de misiones.

Paralelamente a las operaciones militares anteriormente detalladas, la Secretaría de la Defensa Nacional de México, realiza una profusa campaña de orientación cívico-preventiva, cuyo propósito es concientizar a la población, respecto a las causas y efectos que el narcotráfico implica.

Esta actividad, se desarrolla en todos los Estados de la República Mexicana, principalmente en las regiones de menor nivel socio-cultural, por ser las más propensas a la infiltración de los narcotraficantes en razón de las múltiples necesidades que sus habitantes confrontan. En dichos lugares, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos fomentan un amplio programa de labor social, que reafirma la confianza de la población en las Instituciones Mexicanas y crea condiciones de mayor receptividad y adhesión a los esfuerzos contra el narcotráfico.

El impulso a estas acciones, es coordinado a nivel nacional con los Gobiernos de los Estados, y a nivel interinstitucional con la Procuraduría General de la República y diversas Secretarías de Estado, así como otras autoridades federales, buscando ante todo, la aplicación oportuna de sus respectivos procedimientos de competencia, además participan organizaciones norteamericanas como la DEA y el FBI.

"Los cursos que ofrecen las agencias estadounidenses a los nuevos elementos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS), la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO) y la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero (UECLD) están orientados a la Detección de drogas, técnicas de vigilancia básica, lavado de dinero, delitos financieros y coordinación de pesquisas criminales...

A partir de mayo de 1997, los aspirantes tienen que pasar por un centro de control de confianza para evitar la infiltración de delincuentes. Los interesados deben aprobar exámenes médicos, de aptitudes, de toxicología, de psicología, evaluación del entorno social y situación patrimonial y el detector de mentiras...

Con la idea del adiestramiento de los agentes mexicanos, los gobiernos de México y Estados Unidos han logrado convenios en los que participan la DEA, la FBI, el Servicio Secreto y algunas corporaciones policíacas estatales de Estados Unidos, hace notar.

Bajo el nuevo esquema de formación nacional y de cooperación bilateral, los policías antinarcoóticos de nuestro país reciben cursos de investigadores en delitos federales, operativos antisequestros, criminalística de campo, documentos copia y grafoscopia, armas y explosivos, balística forense, identificación de personas, valuación, propiedad intelectual y fotografía forense.

El Campo Militar número Uno en la ciudad de México es utilizado para los cursos de adiestramiento básico operativo. Por el momento, 236 agentes han concluido esta capacitación de ocho semanas y 246 la

culminarán en marzo del año en curso en las instalaciones militares.

Los instructores de la FBI han ofrecido capacitación en materia de realización de entrevistas y preparación de informes a 37 elemento de la Policía Judicial Federal y dos funcionarios del Centro de Control de Confianza de la PGR. Los especialistas de la DEA ofrecieron en octubre de 1998 cursos de detección de drogas.

Los funcionarios de la embajada de Estados Unidos dieron entrenamiento en materia de investigación policial de delitos financieros a finales de 1998 e instructores de la Policía de Caminos de Arizona hicieron lo propio en técnicas para el combate de robo de vehículos. A partir de septiembre de 1998, los instructores del Servicio Secreto capacitaron a 31 escoltas de los principales funcionarios de la PGR en técnicas de protección."¹⁵⁸

Como ya se ha señalado, la actual Administración puso en marcha desde sus inicios, y mantiene permanentemente, un programa de mejoramiento de los recursos humanos de la Procuraduría General de la República, sobre todo de los agentes del Ministerio Público Federal, a través de un Programa de profesionalización de los servicios de procuración de justicia, pero dada la importancia de la labor del ejército, que ha sido considerada a grandes rasgos, cabe reiterar la importancia de que se desarrolle un programa de profesionalización diseñado particularmente para este sector.

Esto es muy importante ya que el éxito en la lucha contra el narcotráfico sólo es posible si se cuenta con un ejército altamente calificado con capacidad profesional, y además, con gran solvencia moral, para combatir con eficacia a los

¹⁵⁸ Aponte, David. "Estación de Entrenamiento Básico en el Campo Militar Número Uno". La Jornada.

narcotraficantes, en lugar de que se les brinde apoyo y protección.

En virtud de que los narcotraficantes utilizan estrategias y técnicas cada vez más sofisticadas, es necesario que el ejército se prepare constantemente para aprovechar la tecnología de punta, tanto para la prevención como para intervenir en acciones contra actos delictivos, que como se ha visto generalmente tienen un alcance internacional, por lo que se requiere además, la coordinación del ejército entre los países que participan en el combate de este flagelo.

A pesar de que la participación del Ejército en contra del narcotráfico este regulada por nuestras leyes existen voces que rechazan y critican esta postura.

Un ejemplo claro lo encontramos con Sergio Aguayo quien en más de una ocasión ha señalado la inconveniencia de la intervención de las Fuerzas Armadas en esta lucha. En un artículo para Reforma el mencionado autor ha afirmado lo siguiente:

"Los militares están en el frente de batalla contra el narcotráfico y la delincuencia, y se les encuentra de ayudantes y guardaespaldas de funcionarios y políticos. Con los años se han ido convirtiendo en el comodín que medio subsanan las debilidades del Estado. Los resultados han sido desastrosos y se ha confirmado un terrible círculo vicioso. La corrupción afecta por igual (aunque en diferente grado) a las corporaciones policiacas, las Fuerzas Armadas y el Poder Judicial y eso ha facilitado el auge del narcotráfico y la criminalidad"¹⁵⁹.

En otro artículo el mismo columnista afirma que:

"Una primera duda se refiere a la conveniencia de meter a los militares en funciones policiacas. El gobierno utiliza al Ejército por comodidad pero a lo largo del siglo se han acumulado suficientes ejemplos de que involucrar a las fuerzas armadas en funciones

¹⁵⁹ Aguayo, Sergio. "Los Militares y la Alianza". Reforma, 4 de Septiembre 1999

policíacas es una pésima idea. No fueron preparados para ello".¹⁶⁰

Otro ejemplo en este mismo sentido lo tenemos en la misiva que le hicieron llegar al Presidente Bill Clinton, firmada por 75 ONG mexicanas en la que acusan, en particular al Ejército Mexicano, de cometer una serie de violaciones a los derechos humanos pretexto del combate al narcotráfico y a los grupos insurgentes. En este mismo documento, al parecer, se afirma que un gran número de miembros de las fuerzas armadas de nuestro país recibieron adiestramiento antinarcótico por parte de instructores norteamericanos.

El Procurador de Justicia Militar, Rafael Macedo de la Concha ha reconocido el riesgo que conlleva la participación del Ejército Mexicano en la lucha contra el narco. Ha sostenido que esta responsabilidad debe ser de carácter temporal y no permanente, ya que en algunas ocasiones militares apartados de su responsabilidad, deber y lealtad han dejado a un lado sus valores para corromperse por este proceso. En el mismo sentido ha señalado que la actuación de las fuerzas armadas es totalmente legítima ya que combate al crimen organizado el cual atenta contra la seguridad nacional.

En febrero de este año el Secretario de Marina, en entrevista para el periódico La Jornada, sostuvo que la lucha contra las drogas constituía el reto más grande que tenemos, como país, en materia de seguridad nacional. Subrayó que: "dada la gravedad del asunto y pese al poder corruptor del narcotráfico, las secretarías de la Defensa y de Marina no pueden hacerse a un lado.....debemos enfrentar el asunto de lleno".¹⁶¹

Para finalizar este tema considero apropiado citar al Secretario de la Defensa Nacional, General Enrique Cervantes Aguirre, quien señaló en una entrevista para Reforma lo siguiente:

"El riesgo de contaminación (al interior del Ejército) siempre ha existido. Lo novedoso

¹⁶⁰ *Ibidem*

¹⁶¹ Aranda, Jesús, "El narco comienza a introducirse en la sociedad: Lorenzo Franco", *La Jornada*, 13 Septiembre 1999. P.6

podiera ser la voluntad para combatir a los que en ello se involucran sin importar prestigios, jerarquías o posiciones que ocupen".¹⁶²

4.4.5. PARTICIPACIÓN DEL SENADO EN MATERIA DE NARCOTRÁFICO

De acuerdo al artículo 76 de la Constitución Política de nuestro país es el Senado de la República el encargado de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión así como de analizar la política exterior desarrollada por este mismo Poder. Es por esta razón la importancia de la cámara alta en materia de narcotráfico, siendo la política exterior un instrumento más para el logro de los objetivos nacionales plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo.

En el mismo sentido la Ley sobre la Celebración de Tratados en su artículo segundo define lo que se debe entender por "Tratado" y hace mención de la necesidad de que estos sean aprobados por el Senado.

Por su relevancia transcribiré textualmente el artículo 76 fracción primera de nuestra carta magna:

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión"¹⁶³

Se desprende de la lectura de la fracción anterior dos facultades otorgadas al Senado. La primera consiste en el análisis que hace de los informes anuales que presenta el Ejecutivo en materia de política exterior. Al respecto el maestro Felipe Tena Ramírez afirma lo siguiente:

¹⁶² Zamarripa, Roberto. "Controla México combate al narco". Reforma, 12 de noviembre 1997. P4

¹⁶³ Rabasa, Emilio. Caballero, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución, Porrúa. p 223

"Se presentan para dar noticia, de ninguna manera para ser aprobados o repudiados, de suerte que el análisis que de ellos se haga no pasa de ser una mera glosa"¹⁶⁴

Ahora, en cuanto a la facultad de aprobar los tratados internacionales y convenciones, ésta, como lo señala el artículo en mención, es exclusiva del senado. Por lo tanto, siendo el narcotráfico un problema de dimensiones internacionales, resulta indispensable la participación de este órgano para la celebración de tratados en materia de tráfico de estupefacientes, uniendo esfuerzos con el Poder Ejecutivo.

La celebración de un tratado internacional se lleva acabo, en nuestro derecho público interno, con la concurrencia de dos voluntades, por un lado, la del Presidente y por otro, la del Senado, la cual se toma por mayoría de votos. El citado autor afirma que en este momento se trata de un acto unilateral puesto que para la producción del acto bilateral, que es el tratado, se necesita la concurrencia de la voluntad del otro Estado contratante.

En nuestro derecho el Presidente para poder ratificarlo tiene que tener la aprobación previa del Senado. Este tiene la posibilidad de desaprobarlo o introducir en el enmiendas o reservas.

En el primer caso el Presidente no puede constitucionalmente ratificar el tratado, en cuanto a las reservas, estas carecen de eficacia hasta en tanto el Estado co-contratante no las acepte. En cambio una vez aprobado el tratado el Presidente tiene la libertad de aprobarlo o no.

Es importante señalar que en relación a la denuncia y abrogación de los tratados nuestra Constitución no las contempla como facultades de la Cámara Alta. Por lo tanto, siguiendo a Tena Ramírez, esta facultad pertenece al Ejecutivo exclusivamente.

La importancia del senado en la conformación de un marco legislativo adecuado para combatir problemas como el del narcotráfico ha sido destacado en los siguientes términos:

"El Senado es expresión y garantía de principios republicanos. Nunca sobra hablar de República y de principios. Menos aún cuando la lucha por la Nación es el empeño en que prevalezcan ambos..."

¹⁶⁴ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México. p 418

El Senado es expresión y garantía. Aquello, porque expone con riegos esos principios. Esto, porque los asegura con firmeza. Hace que vivan. Hace que rijan. Resuelve que subsistan...

Esta Cámara manifiesta la unidad federativa. Concilia en una fórmula de sabiduría política la democracia de los individuos y la democracia de los Estados. Se integra con el voto ciudadano y se sustenta en el sufragio de la historia.

Este organismo soberano preserva la independencia. Sabe que entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho de cada uno es la condición para el Derecho de todos."¹⁶⁵

El Senado Mexicano es un espacio natural para la política genuina.. El Derecho es su palabra codificada. Esta es la profunda enseñanza de Belisario Domínguez. Lejana de intolerancia y autoritarismo, política es moral y justicia. Si eso no ocurre, no merece el nombre de política. Tampoco merece el nombre de Derecho el ordenamiento que no sirva al ideal de justicia.¹⁶⁶

La XXVI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos que se celebró en la ciudad de Colorado Springs, E.U., del 29 de mayo al 2 de junio de 1986 es un ejemplo de la preocupación y trabajo del senado en problemas de gran importancia en el marco de las relaciones bilaterales, a través de dos comités: uno sobre asuntos políticos y sociales; el otro acerca de asuntos económicos. En el referente a temas políticos y sociales figuró el examen de la cooperación entre ambos países en la lucha contra el narcotráfico. Aun cuando esta reunión se realizó hace ya más de trece años, es conveniente considerarla como antecedente de la actual participación del senado en materia de narcotráfico.

En este foro, y sobre esta materia, hicieron su intervención el Senador Antonio Riva Palacio López, Presidente de la Delegación

¹⁶⁵ PGR. Campaña de México contra el Narcotráfico, Op. Cit., p. 248.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 249.

Mexicana, en la sesión inaugural. Posteriormente, en una ponencia conjunta, intervinieron los legisladores Senador Salvador Neme Castillo y Diputado Heriberto Ramos Salas. En ambos casos se hizo mención al problema del narcotráfico, el cual afecta a los dos países.

A continuación se destacan algunos aspectos relevantes de tales ponencias.

El senador Antonio Riva Palacio López señaló que:

"La guerra sin cuartel, que debemos emprender contra el tráfico ominoso, no será bastante satisfactoria en sus resultados si no restablecemos una opinión predominantemente colectiva sobre la jerarquía de aquellos valores, sin hacer concesiones a las conciencias morales acomodaticias o escépticas, que a todo anteponen el afán de lucro. Los daños están a la vista y sus proporciones exigen emprender la Campaña cabal, íntegra, no sólo policiaca.

En el examen de este problema no puede haber puntos de vista unilaterales. El expediente de explicar ciertos fracasos imputando a nuestro país descuido en sus tareas previsoras o represivas, aparte de ingenuo, es injusto y nos negamos resueltamente a admitir cualquier acción directiva ajena a nuestra autonomía, que tal vez sólo se explique por el alto grado de justiciada preocupación que el problema de los estupefacientes motiva, pero tal preocupación no autoriza mediatizar nuestras propias y soberanas decisiones."¹⁶⁷

En la participación anterior se observa que el senado reconoce la importancia y trascendencia jurídica, social, económica y política de la producción, fabricación, tráfico y consumo de drogas a nivel mundial, lo cual ha constituido tema de discusión en algunas de sus reuniones interparlamentarias y aunque constituyen un avance importante en el diálogo es necesario que realicen acciones más

¹⁶⁷ *ibid.*, pp. 305-306.

concretas y definitivas en la conformación de un marco jurídico eficiente para el combate a este problema.

Por su parte el senador Salvador Neme Castillo y el Diputado Heriberto Ramos Salas destacaron que:

"Estamos convencidos de que pocos delitos tienen efectos tan negativos para la humanidad, como el de narcotráfico, y consideramos que esta preocupación la compartimos los Legisladores de ambos países porque este delito de lesa humanidad afecta a todos los hombres y mujeres, independientemente del lugar donde vivan y de su edad. La experiencia de muchos años nos demuestra que en este problema del narcotráfico se han presentado útiles y razonadas coincidencias entre México y Estados Unidos. Ocasionalmente ha habido discrepancias. Dadas las características de éstas, suponemos que se trata de diferencias circunstanciales y superables. De hecho, las tensiones que ocurrieron a principios de 1985 han amainado en forma consistente. En las reuniones entre Presidentes de ambos países y a otro nivel, entre Procuradores y diversos funcionarios, se ha subrayado la perspectiva del trabajo compartido. Por esto estamos seguros que con buena voluntad y objetividad, la Campaña contra el Narcotráfico seguirá siendo punto de convergencia.

Estamos conscientes de que en ninguno de los dos países ni entre los grandes sectores de opinión, existen dudas acerca de la necesidad de luchar frontalmente contra el narcotráfico y la farmacodependencia. En ambos países como en otros muchos, se resienten, de diverso modo, los efectos de estos graves problemas. En ambas partes se sabe que la lucha contra la delincuencia internacional del narcotráfico requiere una acción concertada y asimismo, internacional. Las campañas puramente nacionales, aisladas, son

insuficientes. Las sospechas y los rumores recíprocos sólo sirven, en el fondo, a los delincuentes. La tarea común no gana con rumores. Mucho gana, en cambio, con el fortalecimiento del trabajo y con la informada convicción de que hay problemas en el sur y en el norte y de que, por ende, es preciso vigorizar las tareas en el sur y en el norte. Se ha hablado de violencia y de corrupción. De hecho, numerosos casos constituyen ejemplos, a veces muy notorios, sobre la corrupción y la violencia que el narcotráfico y la farmacodependencia generan. Es obvio que si algún país estuviese libre, por completo, de ineficiencias, corrupción o desviaciones, ya habría cancelado el problema del narcotráfico y la drogadicción. Empero, ninguno lo ha conseguido. Efectivamente ninguno está exento de errores y desviaciones.¹⁶⁸

Actualmente se observa la participación y el interés de los senadores, en materia de narcotráfico, sobre todo en el proceso de certificación a que es sometido nuestro país por parte de Estados Unidos.

Como ya se ha mencionado, los senadores de los principales partidos políticos se manifestaron en contra de este proceso y han hecho una intensa labor para suprimir este proceso que se considera como unilateral. Al respecto, hay que señalar que:

"Los senadores María de los Angeles Moreno, Martha Lara y Fernando Solana, del PRI; Ana Rosa Payán y Benito Rossel, del Pan, y Jorge Calderón y Cristóbal Arias, del PRD, sostuvieron una reunión de trabajo con 17 congresistas estadounidenses, en el contexto de la visita de trabajo del presidente Clinton en Mérida...

El perredista Jorge Calderón resumió la sesión de trabajo con una frase: "Fue un diálogo de sordos.

¹⁶⁸ Ibid., p. 307.

Ellos hablaron de certificación y nosotros de la oposición mexicana a ese proceso unilateral'...

Ellos hablaron de los peligros de la descertificación y nosotros, desde diversos ámbitos, exigimos que Estados Unidos combata las drogas, la corrupción y el lavado de dinero en su propio territorio.

Ana Rosa Payán y Cristóbal Arias explicaron que los senadores de PRI, PAN y PRD coincidieron en censurar el procedimiento de calificación antidrogas de la Casa Blanca, sin un acuerdo parlamentario previo al encuentro con los congresistas estadounidenses."¹⁶⁹

En general se considera que si existe una estrecha colaboración del senado de ambos países, compartiendo problemas y objetivos, también se podrán compartir medidas y soluciones. Cada quien lo hará en su propio ámbito de competencia, esforzándose en destacar su trabajo, sin por ello disminuir o desacreditar el trabajo ajeno. De tal suerte se consolidará, un marco legislativo adecuado a la situación y problemática de cada país y de la comunidad internacional en su conjunto.

4.4.6. EL NARCOTRÁFICO COMO DELITO INTERNACIONAL.

Como parte estructural de la lucha conjunta de las naciones contra el narcotráfico, es necesario que se promueva el establecimiento de una similitud legislativa en el tratamiento penal de este delito, de ahí que parte de la propuesta del gobierno mexicano y recogido por la asamblea general de la ONU es precisamente que el narcotráfico sea considerado como un delito que trascienda las fronteras nacionales de los Estados, ya que al ser sus consecuencias de índole internacional, su persecución y sanción deben también ser promovidas y auspiciadas en forma internacional.

¹⁶⁹ Aponte, David y Vargas, Rosa Elvira, "Solo desacuerdos entre Legisladores de México y EU sobre la Certificación", *La Jornada*, martes 16 de febrero de 1999.

El objeto de otorgar al narcotráfico el carácter de delito internacional promoverá una actuación conjunta y coordinada entre todos los países que se encuentren directa o indirectamente involucrados, para sancionar la comisión de este tipo de conductas, así, de esta forma, un principio que debe regir en la lucha internacional contra las drogas lo es precisamente la internacionalización del delito del narcotráfico, tal y como lo consideró la propia declaratoria emitida por la ONU en los siguientes términos:

"Una cooperación internacional efectiva en asuntos judiciales como por ejemplo, la extradición de fugitivos, la asistencia legal mutua, la transferencia de procesos y la entrega controlada es esencial para el éxito de la lucha mundial contra las drogas ilícitas...

La naturaleza internacional de muchos delitos relacionados a las drogas plantea la posibilidad de transferir procesos criminales de un Estado a otro, en donde un tribunal más apropiado puede ser provisto o cuando tales transferencias puedan aumentar la efectividad del proceso. En algunos casos, la transferencia de procesos criminales pueden servir como una alternativa a otras formas de cooperación tales como la extradición. Entre otras ocasiones, este procedimiento permite la consolidación de diferentes casos de tráfico de drogas que involucran a los mismos acusados, aunque los crímenes se puedan haber cometido en uno o más Estados".¹⁷⁰

La Licenciada Olga Islas de González Mariscal ha dicho lo siguiente:

"El narcotráfico, como todas las conductas delictivas, es el resultado de múltiples y variados

¹⁷⁰ Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. Op. Cit., pp. 5-7.

factores, a los cuales hay que hacer frente en su totalidad para poder hablar de una auténtica lucha contra este nocivo fenómeno, que no sólo afecta la salud de las personas de una porción territorial, sino que trasciende de tal forma que constituye una amenaza para las esferas económica, política y cultural de todos los países. Por su transnacionalidad, se ha convertido en un problema económico y político de carácter internacional."¹⁷¹

Reitera la necesidad entablar una acción coordinada en el marco de cooperación internacional. La maestra afirma que el narcotráfico constituye una fuente de actividades ilícitas, destacando la corrupción que permea en las estructuras económicas, financieras, administrativas, gubernamentales y sociales en general, y el lavado de dinero.

Cabe destacar que la corrupción no es exclusiva de México, ya que en Estados Unidos se han descubierto importantes redes de narcotraficantes que están coludidas con las autoridades, como es la red que operaba en los Angeles y fue descubierta en julio de 1998 por el FBI.

"Se ha considerado que esta red, como muchas otras de la región, pudiera tener relación con las de los narcojuniors de Tijuana, que, desde la caída de su jefe, *El Kitty Páez*, ha sido progresivamente desarticulada. La confirmación de una red encabezada en Los Angeles por un policía destacado de la propia oficina antidrogas ha puesto de manifiesto que, primero, las redes en Estados Unidos no son, como decía el exembajador James Jones, sólo de minoristas. Segundo, que tampoco se trata, como ha señalado en varias oportunidades el zar antidrogas Barry McCaffrey, de redes con un

¹⁷¹ De González Mariscal, Olga Isla. "México ante el Narcotráfico y la Corrupción. Derecho Penal Nacional y Derecho Internacional". EL PAPEL DEL DERECHO INTERNACIONAL EN AMERICA. UNAM, México. p 247

alto "contenido étnico", una forma elegante de decir que están manejadas por inmigrantes...

Hubo un hecho ocurrido conocido los primeros días de enero de 1999, que, los medios nacionales e internacionales, minimizaron u ocultaron: un grupo de 50 marinos utilizaron sus posiciones en una importante base naval y sus rangos, para transportar drogas e introducirlas a Estados Unidos, trabajando para el cártel de los Arellano Félix. Quizá la falta de información respondió a que los militares eran miembros de la marina estadounidense y su base estaba en San Diego, California...

Las autoridades norteamericanas no dieron detalles sobre la operación y se limitaron a especificar que de los 10 mil militares asentados en San Diego, sólo unos 50 participan en esta operación. Sin embargo, el problema no es menor, según ha reconocido el vocero del propio Departamento de Defensa, Tom Beginess, durante 1998 fueron procesados por tráfico y consumo de drogas cuatro mil 888 hombres y mujeres pertenecientes a las fuerzas armadas estadounidenses...

Todo esto refuerza la tesis, que las autoridades mexicanas han refrendado en muchas oportunidades –sin éxito con sus interlocutores estadounidenses–, de que varios de los principales narcotraficantes de la zona, comenzando por el detenido Kitty Páez y siguiendo por los buscados hermanos Arellano Félix, en realidad viven en San Diego y Los Angeles con la protección de policías y fuerzas de seguridad locales."¹⁷²

De acuerdo con lo anterior, se puede decir que:

¹⁷² Fernández Menéndez, Jorge. Narcotráfico y Poder. Ed. Rayuela, México, 1999, pp.127-128.

"La naturaleza internacional e incluso transnacional del narcotráfico, la comunidad de intereses, peligros y daños para los países involucrados, requieren cada vez más de la combinación de los esfuerzos nacionales de aquéllos, y su cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, con precisa delimitación de las bases y alcances de las acciones comunes que garantice el respeto efectivo a las respectivas soberanías (...) Cabrían aquí las posibilidades de una campaña internacional contra las drogas, basada en los principios de la Convención de Viena, y de creación de una agencia internacional de apoyo a los países que requieran de ayuda para las acciones de erradicación e intercepción, dentro del marco de las Naciones Unidas."¹⁷³

Es evidente que la lucha contra el narcotráfico debe contar con una cabeza que se encargue de la coordinación y dirección de las acciones, pero también es evidente que esta cabeza no puede ser un Estado involucrado y mucho menos un país, como Estados Unidos de América, que se han caracterizado por violar la soberanía y los derechos de los demás países so pretexto de defender la seguridad y los intereses norteamericanos alrededor del mundo; por esto mismo, es que, tomando en cuenta la propuesta del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, es que en este capítulo se pretende establecer una serie de medidas que, basadas en el Derecho Internacional y en la cooperación equitativa de las naciones, promueva tanto una nueva relación de fuerzas, tendiente al establecimiento de una serie de medidas y políticas internacionales mediante las cuales se logren obtener resultados efectivos en la lucha contra el narcotráfico, basándose esta lucha en una nueva organización derivada de un organismo coordinador independiente cuya misión sea precisamente la lucha contra el narcotráfico, sin que tenga intereses particulares o locales que puedan vulnerar su interés, decisión o voluntad por dirigir la lucha mundial contra el narcotráfico.

¹⁷³ Kaplan, Marcos. Op. Cit., pp. 238-239.

En tal sentido una política integral de lucha contra el narcotráfico debe contener acciones específicas tendientes a promover tanto la erradicación de la producción como una sensible disminución del consumo debido a que, como se ha señalado, el consumo de las drogas es uno de los factores esenciales que debe ser atacado desde una perspectiva integral para así disminuir la oferta en el uso y el comercio de este tipo de sustancias; en tal sentido, la Organización de las Naciones Unidas, ha establecido una serie de parámetros dirigidos a complementar la lucha contra el narcotráfico con la implementación de una serie de políticas dirigidas a este fin y que pueden resumirse de la siguiente forma:

“La prioridad de las actividades de reducción de la demanda es alcanzar a la gente vulnerable. Para lograrlo con efectividad, también es necesario analizar el problema con precisión y desarrollar estrategias que funcionen.

En vista de la tendencia creciente del abuso de droga entre los jóvenes y los cambios en los patrones de consumo, es importante que se establezcan vínculos entre los políticos y las personas que toman drogas o que están en riesgo de hacerlo, para determinar qué acción es la más apropiada. Involucrar a la gente en riesgo en el análisis del problema y en la identificación de soluciones es la mejor manera para entender y responder a sus necesidades específicas.”¹⁷⁴

- a) Medidas de prevención primaria.- El objeto de esta etapa es retardar lo más posible el contacto inicial de los jóvenes con las drogas, mediante la publicidad de los daños generados por el consumo de drogas, indicando los síntomas que se generan por el abuso de éstas, promoviendo adicionalmente una serie de modos de vida saludables, proporcionado apoyo y actividades recreativas para la población que se considera más vulnerable.

¹⁷⁴ Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. Op. Cit., p.15.

- b) Medidas de prevención secundaria.- En esta etapa se identifica a aquellos individuos que se encuentran en etapas preliminares o tempranas de experimentación del uso de drogas, proporcionándoles los servicios educativos y terapéuticos de persuasión con el objeto de que dejen de experimentar contactos con la droga y estén en condiciones de emprender comportamientos alternativos mucho más saludables, tanto desde el punto de vista físico, como desde el punto de vista mental.
- c) Medidas de prevención terciaria.- En esta etapa se pretende terminar el uso compulsivo de las drogas, mediante el empleo de tratamientos médicos y de rehabilitación, proporcionado a las personas que se alejen de este problema, toda una gama de servicios posteriores con el objeto de que se mantengan alejados en forma permanente, evitando así las recaídas y facilitando su reinserción social.

“Es necesaria una acción concentrada a nivel mundial para que la prevención del abuso de drogas sea efectiva. La participación de las naciones, las comunidades y las familias es esencial para el éxito. Al respecto, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) coordina esfuerzos internacionales y actúa como un catalizador para la acción en varios niveles. Colabora con los Gobiernos formulando estrategias de reducción de la demanda basadas en la participación de la comunidad. Los programas de reducción de la demanda establecen asociaciones locales entre las ONG, los líderes comunitarios, los maestros, los padres, los líderes juveniles y los profesionales de la salud y del bienestar. La participación de estos actores es necesaria para alcanzar a aquellos en riesgo y para responder a sus necesidades específicas”.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Ibidem.

Otro de los aspectos que debe ser atacado íntegramente es el que se refiere a la producción y el tráfico de drogas; esta variable requiere del establecimiento de una política global enfocada a combatir el enorme poderío económico de las mafias del narcotráfico, mediante la ejecución de una serie de medidas específicas que tiendan a perseguir internacionalmente la producción y el tráfico de drogas.

CONCLUSIONES

1. La evolución del problema del narcotráfico ha sido tal que en la actualidad debe ser considerado como un fenómeno mundial cuya influencia en prácticamente todos los ámbitos del desarrollo de las naciones ha ocasionado que los grupos organizados de narcotraficantes se consoliden como una influencia directa e indirecta de la estabilidad económica, política y social, ya que se han constituido en verdaderas mafias y organizaciones internacionales con redes alrededor de todo el mundo, mediante las cuales participan en todos los ámbitos de desarrollo del narcotráfico, desde la plantación y la siembra, la cosecha, la producción, el transporte, la distribución y el tráfico y finalmente el consumo; así mismo, estas organizaciones delictivas se han auxiliado de organismos y actividades de lavado de dinero y tráfico de influencias, mediante las cuales cumplen con los necesarios procesos de legitimación y blanqueo de las fortunas, insertando en la economía formal de una nación, enormes cantidades de dinero que son derivadas de esta ilícita actividad.
2. Al tratarse el narcotráfico de un problema de índole mundial, es indispensable la consolidación de un mecanismo de cooperación internacional que sea la pauta para la lucha contra este fenómeno, cuya funcionalidad se establezca mediante la interacción de los países con base en los principios de derecho internacional reconocidos por todos los estados y catalogados en la igualdad jurídica entre los países, la no intervención, la extraterritorialidad, la solución pacífica de las controversias, y el respeto a la soberanía de las naciones.
3. La lucha mundial contra el narcotráfico debe contener políticas y planes de acción que, en forma específica, ataquen directamente cada una de las fases de este fenómeno, para de esta forma establecer una batalla mundial equilibrada en contra de todos los aspectos de este problema, distribuyendo esta lucha según la participación de las mafias en los distintos países, así de esta forma, en aquellas regiones donde se produzca la droga deberán enfocar sus esfuerzos a

combatir la producción, mientras que los países que sean consumidores, deben promover la disminución del consumo, para de esta forma, luchar en conjunto contra todas las facetas del espiral del narcotráfico.

4. Indudablemente, los Estados Unidos de América es el país, que a nivel mundial ocupa el primer lugar en cuanto a demanda y consumo de drogas, debido a esto, la drogadicción ocupa un lugar importante en el desarrollo social, económico y familiar de la población norteamericana, por lo que el gobierno estadounidense, se ha visto en la necesidad de participar directamente en la lucha contra el fenómeno del narcotráfico, llegando inclusive, en repetidas ocasiones, a dirigir esta lucha mundial con el claro objetivo de satisfacer, en forma exclusiva sus intereses nacionales; como parte de este accionar, el vecino país del norte ha estructurado un esquema unilateral contenido dentro de la Ley de Asistencia al Exterior, mediante el cual evalúa el rendimiento de los países participantes de esta lucha y determina si los asiste económicamente en la misma, o si les niega todo tipo de apoyo destinado a este objetivo, mediante un procedimiento que ha sido denominado certificación, el cual culmina y debilita la soberanía de los países sometidos a esta evaluación.
5. En cuanto a las relaciones bilaterales México - Estados Unidos de América, en materia de narcotráfico, la certificación ha jugado un papel muy importante a partir del año de 1986, debido a que, en este año, se considero que nuestro país atravesaba por una situación sumamente difícil que ponía en riesgo la estabilidad política, económica y social de México, por lo que fue necesario para los Estados Unidos de América el que se influyera e inclusive se presionara directamente en las políticas mexicanas de lucha contra el narcotráfico, pretendiendo así evitar que las mafias del narcotráfico permearán aun más las ya infiltradas corporaciones de policía y de seguridad de México.
6. Para este propósito, se ha conformado un Grupo de Contacto de Alto Nivel entre estas dos naciones para controlar el incremento de la producción y el tráfico de drogas, grupo que a partir del referido año de 1986, ha funcionado mediante la

implantación de una estrategia común basada generalmente en la mutua cooperación, la reciprocidad, el respeto a la soberanía de ambas naciones y el apoyo y ejecución de aquellos programas estatales establecidos para combatir el narcotráfico.

7. Como parte medular de esta lucha bilateral contra el narcotráfico, entre México y Estados Unidos, existen una serie de acuerdos y tratados internacionales destinados a combatir frontalmente este fenómeno, destacando entre los principales de estos convenios, el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia; la misión específica de este acuerdo es fungir como marco regulador del combate bilateral contra el narcotráfico, mediante la consolidación de una Comisión Mixta Permanente México-Estados Unidos de Cooperación contra el narcotráfico y la farmacodependencia, desatancado como funciones de la misma, la operación y ejecución de las decisiones tomadas en la lucha bilateral contra este fenómeno, así mismo fungir como organismo de consulta técnica para ambas naciones.
8. Para México el narcotráfico ha representado un problema de seguridad nacional, debido a que diversos factores derivados de este fenómeno, afectan y atentan contra la estabilidad política, económica y social de nuestro país; así de esta forma, las organizaciones delictivas dedicadas al narcotráfico han participado esencialmente en la descomposición del sistema político del país mediante las redes de corrupción que han creado y con las cuales vulneran el estado de derecho; igualmente estas mafias han participado en el debilitamiento de la política económica, en virtud de los cuantiosos recursos económicos que mediante el sistema financiero mexicano son blanqueados con las evidentes repercusiones para la economía formal mexicana, finalmente, el narcotráfico ha vulnerado a la sociedad mexicana con el mal de la violencia, la degradación y la muerte que deja a su paso; debido a esto, para nuestro gobierno, el establecimiento de una lucha frontal y efectiva contra el narcotráfico es una misión impostergable

que debe ser eficazmente ejecutada tanto a nivel nacional como a nivel mundial.

9. México se ha caracterizado a nivel mundial por ser un país promotor del respeto al derecho y la autodeterminación de todos los países, consecuencia de esto es el prestigio y liderazgo mundial que ha mantenido en forma en cuestiones de defensa de soberanía y oposición al intervencionismo; en este esquema la lucha contra el narcotráfico debe ser enfocada desde el irrestricto respeto a la soberanía de las naciones porque solo así es posible concretar una lucha frontal en donde articulen todos los países sin menoscabo de su integridad nacional, a su vez, por esto mismo, es que el esquema de certificación unilateral implementado por los Estados Unidos de América no es compartido por el gobierno de nuestro país, así como tampoco se comparten las acciones que, como el operativo Casablanca, se constituyen irremediamente en violatorias del derecho internacional y del respeto a la soberanía de los países.
10. Debido a estas consideraciones nuestro país, ha propuesto desde siempre y recientemente, en la Asamblea General Extraordinaria contra las drogas, de la Organización de las Naciones Unidas celebrada en junio del presente año, la necesaria implementación de una política mundial que coordine los esfuerzos de lucha contra el narcotráfico, bajo un esquema de respeto de los países, y bajo la dirección de la propia ONU, otorgándose exclusivamente a este organismo la facultad de evaluar la participación de las naciones en la lucha mundial contra el narcotráfico, dejando así, aún lado el papel néctar que han asumido los Estados Unidos de América en materia de Narcotráfico.
11. Una solución viable al problema de la calificación que se hace a los países involucrados de alguna manera en el fenómeno del narcotráfico sería aquella que hiciera la Comisión de Estupeficientes, dependiente del Consejo Económico y Social de la ONU. De esta manera se le quitaría a los Estados Unidos de América su facultad de árbitro para decidir quien sí y quien no copera en esta lucha. Sería a través de un análisis y de un propuesta seria de esta Comisión para

enviarla al Consejo y este a su vez someterla a consideración de la Asamblea General. De tal manera que fuera un órgano supranacional el quien califique la cooperación en esta materia dejando a salvo la soberanía de todas las naciones afectadas por el proceso unilateral llamado "Certificación".

BIBLIOGRAFÍA

- Ambríz, Agustín. "Responde Ojeda Bohórquez a los Salinas: Raúl miente y Carlos no Leyó el Expediente", Proceso, 25 de abril de 1999.
- Aponte, David. "Estación de Entrenamiento Básico en el Campo Militar Número Uno" La Jornada
- Aponte David y Vargas Rosa Elvira, "Sólo desacuerdos entre Legisladores de México y EU sobre la Certificación", La Jornada, Martes 16 de febrero de 1999.
- "Aprueba 150 Países Plan de Acción Antinarcoóticos". En El Financiero, Jueves 11 de Junio de 1998.
- Archard, Diego y Manuel Flores, Gobernabilidad: Un Reportaje de América Latina, "Luis Moreno Ocampo: La Corrupción exige Secreto", Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición, México, 1997.
- Arvizu Arrijoa, Juan. "Defenderá Dignidad y Soberanía el Gobierno, Asegura el Ejecutivo", El Universal, México, 7 de Marzo, 1997.
- A Salvo la Relación Diplomática entre México y EU", El Financiero, Miércoles 10 de Junio de 1998.
- "Asamblea General de las Naciones Unidas, Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas", Naciones Unidas México, publ. mensual del Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana, No. Especial, Jun. 1998.
- Belmont Vázquez, Jesús. "Estados Unidos pretende una mayor injerencia en México", Época, México, No. 301, 10 de Marzo de 1997.

- Beltrán del Río, Pascal y Carlos Puig, "Más que de las Drogas fue una Guerra de Palabras". Proceso, No. 690, 22 de Enero de 1990.
- Beltrán del Río, Pascal y Carlos Puig, "The New York Times, Dispuesto a Defender su Trabajo: Seguiremos con estos Reportajes a donde quiera que Conduzcan", Proceso, México, No. 1061.
- Benavides, Carlos. "Establece Mica seis condiciones a México para darle la Certificación", El Financiero, jueves 18 de febrero de 1999.
- Benítez, Fernando. "El Árbol del Narcotráfico", Época, México, No. 366, 8 de junio de 1998.
- "Bill Clinton dio en Mérida una Virtual Certificación a México". La Jornada, Martes, febrero de 1999.
- Caballero, Sergio y Martínez McNaught, Hugo. "Dirigía Villanueva el cártel de Juárez", Reforma, Jueves 6 de mayo de 1999.
- Carrelí Figueras, José. "Inició la visita de Clinton cabildeo para la 'certificación'", El Universal, miércoles 17 de febrero de 1999.
- Cason Jim y Brooks David, "Presionan legisladores de EU para que México asuma mayor compromiso antidroga", La Jornada, miércoles 17 de febrero de 1999, México.
- Castañeda, Jorge G., "Estreno de Crisis", Proceso, México, No. 521, 27 de Octubre de 1986.
- Castañeda, Jorge G., "Sorpresas te da la Vida", Proceso, México, No. 940, 7 de Noviembre de 1994.
- Castañeda, Jorge G., "La Descertificación", Proceso, México, No. 1062, 9 de Marzo de 1997.
- Castillo, Heberto. "El México irreal de Salinas", Proceso, México, No. 940, 7 de Noviembre de 1994.

- Castillo, Heberto, "Supeditados a la Deuda y a los Narcos", Proceso, México, No. 1061, 2 de Marzo de 1997.
- Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. Revista Naciones Unidas México. Edición Especial Junio 1998.
- "Declaración Política y Programa Mundial de Acción", Publicación de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, México, 1993.
- De González Mariscal, Olga Islas. "México ante el Narcotráfico y la Corrupción. Derecho Penal Nacional y Derecho Internacional". El Papel del Derecho Internacional en América. UNAM. México, 1997.
- De la Vega, Rosa. "Obiang es el Mayor Narcotraficante de África", Interviú, del 29 de Septiembre al 5 de Octubre de 1997, No. 1188, Año 21.
- Discurso de Clausura del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, al Término de la Reunión de Gobernadores, Tijuana, Baja California, 28 de Enero de 1987.
- Eastman, Jorge Mario y Rubén Sánchez David. El Narcotráfico en la Región Andina, Ed. Parlamento Andino, ONU-UNDCP, 1ª edición Colombia, 1992.
- "Escepticismo en Washington sobre el Plan Antinarcóticos de la ONU", El Financiero, Miércoles 10 de Junio de 1998.
- "Evalúa NYT lucha antidrogas de México". El Universal, Lunes 15 de febrero de 1999.
- Fraustro Crotte, Salvador. "Contra la Corriente, la Legalización de las Drogas", El Universal Bucareli Ocho, Año I, No. 51.
- García Ramírez, Sergio. "El Tema de los Estupefacientes y Psicotrópicos en la Relación Bilateral México-Estados Unidos". El

Papel del Derecho Internacional en América. UNAM. México, 1997.

- Garduño, Roberto y Aponte, David. "En la Renovada Alianza Bilateral, Estricto respeto a la Soberanía", La Jornada, Jueves 18 de febrero de 1999.
- "Gastan Estadounidenses 41 mil mdd Anuales en la Compra de Cocaína" En El Financiero, Lunes 8 de Junio de 1998.
- Gómez Robledo, Antonio. El Ius Cogens Internacional, (Estudio Histórico-Crítico), 1ª Edición, Ed. UNAM, México, 1982.
- González Gálvez, Sergio. "México y la Corte Penal Internacional", Reforma, 12 de agosto de 1998, México.
- Grupo de Contacto de Alto Nivel, Gobiernos de México y Estados Unidos, México y Estados Unidos ante el Problema de las Drogas, Estudio-Diagnóstico Conjunto, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1997.
- Gutiérrez, Espada. Cesáreo. El Estado de Necesidad y el Uso de la Fuerza en Derecho Internacional, Ed. Tecnos, Madrid, 1987.
- Heller Hermann. La Soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional, Trad. Mario de la Cueva, Ed. F.C.E, 2ª Edición, 1995.
- <http://www.edai.orf/centro/14002398htm>.
- <http://www.undp.org/missions/mexico/discur97/cortep.htm>.
- <http://www.usia.gov/topical/econ/integrity/document/declare.htm>.
- Inglis, Brian. El Juego Prohibido, Historia Social de las Drogas, Ed. Tikal, España, 1994.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, El Ejército Mexicano y el Combate al Narcotráfico.

- Jáquez, Antonio. "Del Informe Final de Valentin Roschacher: en el sexenio salinista se implementó en México un esquema narco-político estilo Colombia", Proceso, No. 1161, 31 de enero de 1999.
- Jáquez, Antonio. "La familia Salinas 'Los Kennedy de México', marcada por el Éxito, el Escándalo y la Tragedia", Proceso, 25 de octubre de 1998, México
- Jáquez, Antonio. "Salinas le disputa a Zedillo el Derecho Metaconstitucional de Designar Sucesor, al final de un Sexenio que nunca Empezó". Proceso, No. 1150, 15 de noviembre de 1998.
- Jiménez Navarro, Raúl. "Repercusión de las medidas de control jurídico sanitario sobre la disponibilidad de fármacos de abuso". Revista Mexicana de Derecho Penal. 4ª Época, No. 15, enero-marzo, 1975.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, "Informe correspondiente a 1996", Naciones Unidas, Nueva York, 1997.
- Kaplan, Marcos. Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico, Instituto de Ciencias Penales, México, 1989.
- La Guerra del Opio. Ed. de Lenguas extranjeras, Beijing China, 1980.
- "Las Naciones Unidas y la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas", Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, Departamento de Información Pública, No. S.90.1.3., 1990.
- Lizárraga, Daniel. "La Danza del Dinero Sucio", En El Reforma, jueves 6 de mayo de 1999.
- Luis, José. "No habría rompimiento con Estados Unidos, si se nos Descertifica: Gurúa", El Universal, México 8 de marzo de 1997.
- Marín, Carlos. "El Cartel de Medellín financió la campaña de Carlos Salinas; en un año entregó a Raúl por lo menos 6.5 millones de dólares". Proceso, No. 1160, 24 de enero de 1999.

- Marín, Carlos "Testimonios obtenidos por el Departamento de Justicia: Raúl Salinas Lozano, sus hijos Carlos, Raúl y Adriana, los hermanos Ruiz Massieu y Colosio, ligados a los principales Capos, Proceso, 16 de febrero de 1997.
- Martínez McNaught, Hugo. "Promete a EU limpia en la PGR", El Reforma, miércoles 17 de febrero de 1999.
- Martínez Veloz, Jaime, "Narcotráfico: problema de Estado", La Jornada, México, 27 de febrero de 1997.
- Martínez McNaught, Hugo. "Consideran Barry McCaffrey y Janet Reno que autoridades mexicanas cumplen su tarea en combate al tráfico de drogas", Reforma, martes 16 de febrero de 1999.
- Mayolo López, Fernando. "Compromete EU apoya para certificar a México", Reforma, martes 16 de febrero de 1999.
- Mayolo López. Enviado especial. Artículo "Que certifique ONU.-Zedillo" Diario Reforma del 09 de junio de 1998, sección A.
- Mergier, Anne Marie, "Cientos de jueces se adhieren al llamado de Ginebra contra la corrupción en Europa", en Proceso, No. 1062, 9 de marzo de 1997.
- Nando Lefort, Víctor Manuel. El Lavado de Dinero. Nuevo Problema para el Campo Jurídico. Ed. Trillas, México, 1997.
- Neuman, Elias. Corrupción, Drogas y Neocolonialismo, Cárdenas Editor, México, 1995.
- Organización de las Naciones Unidas. Servicios de Información Pública. Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Reimpresión, Nueva York, 1991.
- Organización de las Naciones Unidas. Departamento de Información Pública. Las Naciones Unidas y la Fiscalización del uso Indebido de Drogas. Nueva York. 1990.

- Palabras del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de México durante el Vigésimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas, en el salón de la Asamblea General de la ONU. Nueva York. 08 de Junio de 1998. PRENSA/PINOS/6-9-98.
- Pérez Montfort, Ricardo. "Viaje al País de las Drogas. Cuando la Cocaína no tenía cola", Cap. IV. Nexos, No. 214, octubre de 1995.
- Pérez, Santiago. "Entrevista Gustavo de Greiff. Legalizar el Narcotráfico, una Opción". Enfoque, No. 67, 2 de abril de 1995.
- Periódico "El Nacional" del 15 de junio de 1998. Responsabilidad Compartida contra el Narcotráfico.
- Periódico "El Nacional" del 15 de junio de 1998. Una Nueva Agenda Mundial Antinarcoóticos.
- PGR. Campaña de México contra el Narcotráfico, México, 1986.
- President's Commission on Organized Crime. Report to the President and Attorney General. America's Habit: Drug Abuse, Drug Trafficking and Organized Crime, Washington, D.C. U.S. Government Printing Office, 1986.
- Procuraduría General de la República. La Lucha de México contra el narcotráfico Acciones y logros, México, diciembre de 1998.
- Ramírez Cuéllar, Héctor. "Narcopanistas", Quehacer Político, No. 772, 24 de junio de 1996.
- Robles, Manuel, "Quejumbre de Panistas ante el ultra Helms...", Proceso, México, No. 512, 25 de agosto de 1986.
- Rodríguez, Yazmín y Patricia Zugarde, artículo "Al margen de toda presión externa", Diario El Universal del 27 de febrero de 1998, paginas 1 y 16 sección A.

- Romero, César. "Certificará OEA lucha antidrogas", Reforma, Jueves 6 de mayo de 1999.
- Ruiz-Cabañas, Miguel. "La Campaña Permanente de México: Costos, Beneficios y Consecuencias. En El combate a las drogas en América. Smith Peter, H. Compilador, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Sandoval, Nora, "Tiro de Gracia para el presidente Samper; Los Pasos de la Certificación", Epoca, México, No. 248, 4 de marzo de 1996.
- Sepúlveda César. Curso de Derecho internacional Publico. 7ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1976.
- Sepúlveda, César. Derecho Internacional Público. 7ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1976.
- Sin Autor, "Esta el país bajo el microscopio dice M. Albright", El Universal, México, 6 de marzo de 1997.
- SRE-PGR. "La Política del Gobierno de México frente al Narcotráfico Seminario Internacional México-España, México, 1 de diciembre de 1998.
- Tattlesfield, Teresa. "Legalización en Narcóticos", Revista Albores, No. 1, Año 1, 18 de Julio.
- "Tratados suscritos por México en materia de combate al narcotráfico".. P.G.R. México, año de 19...
- Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por México, Procuraduría General de la República, 1ª Edición, México, 1994.
- U.N.T.S.: United Nation Treaty Series (Número de Registro ante la Organización de las Naciones Unidas.)