

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



**México y Estados Unidos Cooperación
Para la Lucha Contra el Narcotráfico,
a Través de un Tratado.**

T E S I S

Que para optar por el Título de
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A
Cristina Magdalena Pérez Martagón

MEXICO, D. F.

1989

**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 está 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.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I ANTECEDENTES	
1. Las drogas y la civilización	4
2. Drogas nocivas	12
3. Factores que provocan el narcotráfico	16
3.1 Factores Económicos	17
3.2 Factores Sociales	24
3.3 Factores Políticos	27
3.4 Factores Militares	29
CAPITULO II ASPECTOS GENERALES DE CARACTER LEGAL EN MATERIA DE DROGAS	
1. Legislación en México	31
2. Legislación en Estados Unidos	41
3. El narcotráfico como delito de carácter internacional.	53
CAPITULO III ANTECEDENTES EN MATERIA DE COOPERACION BILATERAL ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS	
1. Campañas contra el narcotráfico	57
2. Acuerdos bilaterales y naturaleza jurídica de los mismos.	68
CAPITULO IV NECESIDAD DE UN TRATADO DE COOPERACION	
1. Marco legal internacional	79
2. Exposición de motivos	91
3. Puntos fundamentales que deberá contener el tratado.	105
CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFIA	114
ANEXO: Listados de drogas estupefacientes y psicotrópicas y efectos nocivos de las mismas	118

MEXICO Y ESTADOS UNIDOS COOPERACION PARA LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRAFICO A TRAVES DE UN TRATADO.

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1. Las drogas y la civilización
2. Las drogas nocivas
3. Factores que provocan el narcotráfico
 - 3.1 Factores Económicos
 - 3.2 Factores Sociales
 - 3.3 Factores Políticos
 - 3.4 Factores Militares

CAPITULO II

ASPECTOS GENERALES DE CARACTER LEGAL EN MATERIA DE DROGAS

1. Legislación en México
2. Legislación en Estados Unidos
3. El narcotráfico como delito de carácter internacional

CAPITULO III

ANTECEDENTES EN MATERIA DE COOPERACION BILATERAL ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS

1. Campañas contra el narcotráfico
2. Acuerdos bilaterales y naturaleza jurídica de los mismos

CAPITULO IV

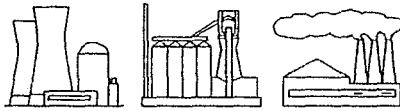
NECESIDAD DE UN TRATADO DE COOPERACION

1. Marco legal internacional
2. Exposición de motivos
3. Puntos fundamentales que deberá contener el tratado

CONCLUSIONES

ANEXO: Listados de drogas estupefacientes y psicotrópicas y efectos nocivos de las mismas.

NARCOTRAFICO



I N T R O D U C C I O N

El tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos es un fenómeno que apenas se inicia en este siglo, y es a mediados del mismo cuando cobra proporciones alarmantes, convirtiéndose de un problema agudo, en un problema crónico y cada vez más complejo. En la actualidad es una realidad que las drogas hayan sido asimiladas a la cultura, sobre todo a la estadounidense, e integran a un nuevo sector de la población que exclusivamente viven de éstas; toxicómanos y narcotraficantes.

Existen innumerables factores que confluyen para que se se propicie el narcotráfico; en su mayoría resultan ser interactuantes y generan círculos sumamente cerrados y complicados, que parecen inexpugnables.

El desarrollo acelerado de la sociedad conlleva un costo social, que se refleja en los altos índices de delincuencia asociada a la farmacodependencia. La complejidad de este fenómeno no se restringe solamente al toxicómano, sino afecta a la sociedad en su conjunto.

El problema abarca desde los trastornos personales y las condiciones sociales que refuerzan la dependencia de las drogas, hasta el impacto psicológico y fisiológico que algunas drogas ejercen sobre determinados seres humanos.

Incluye lo que cuesta a la nación por bajas en la productividad e incrementos presupuestarios en los sectores médicos y penal. Incluye también el precio pagado por el toxicómano: privaciones económicas, conflictos familiares, rechazo social y salud deficiente.

Como se puede apreciar el fenómeno está compuesto por -- dos elementos básicos, que son: farmacodependientes y -- narcotraficantes. Para los fines del presente trabajo, el análisis se restringirá a éstos últimos sin soslayar' la preeminencia de las drogas y reconocer que la causa - que origina el narcotráfico es la farmacodependencia. - En concreto, nos ocupará el tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos que se da entre México y los Estados Unidos.

En México no se cultivaría la marihuana ni la amapola, - si nuestra vecindad geográfica no nos situara al lado -- del mayor mercado de consumo de drogas, a nivel mundial. Los estudios epidemiológicos en México, revelan que los' índices de farmacodependencia son muy reducidos. Las di mensiones de la demanda interna no bastan para explicar' el volúmen en que se efectúa la producción y la oferta. - La demanda que se pretende satisfacer con estos cultivos, está más allá de nuestras fronteras.

Por otra parte tenemos que en los Estados Unidos, debido a un fenómeno cultural aunado a las guerras de Corea y - Vietnam, se incrementa desmesuradamente el consumo de -- drogas, principalmente entre los sectores más jóvenes de la población norteamericana.

La posición que ha adoptado el gobierno estadounidense - frente a la problemática del narcotráfico ha sido la si- guiente: los países productores de estupefacientes tie- nen la obligación de erradicar estos cultivos.

Inclusive ha erogado cantidades millonarias como "ayuda"

para que dichos países cuenten con asistencia técnica, - material y de equipo; alta tecnología para localizar los cultivos de mariguana y amapola a control remoto; la extinción de dichos cultivos ilícitos con herbicidas y defoliantes; y por último la capacitación para los agentes encargados de la represión del narcotráfico.

Pero en países como México, Paquistán, Bolivia, Perú, -- etc., que tienen una difícil y compleja geografía, resulta imposible que eviten que los productores clandestinos siembren cultivos ilícitos, además de que tienen problemas más apremiantes, tales como: desnutrición, deficientes servicios sociales, deuda externa agobiante, etc.; - debido a esto no pueden destinar grandes recursos a la represión, por lo que resulta indispensable implementar medidas preventivas y de rehabilitación, ya que solamente la destrucción de los cultivos no resulta suficiente, es necesario desalentar la demanda y prevenir a las nuevas generaciones. Existe producción de drogas nocivas - porque existe una fuerte demanda de las mismas. Es indispensable que el gobierno de Estados Unidos adopte medidas internas para frenar el consumo de estupefacientes entre su población.

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto la hipótesis central es: la cooperación es el único camino para erradicar el narcotráfico, y ésta se debe de supeditar a un tratado de cooperación acorde al espíritu de las relaciones entre México y Estados Unidos.

CAPITULO I
ANTECEDENTES

CAPITULO I

A N T E C E D E N T E S

1. LAS DROGAS Y LA CIVILIZACION

La palabra droga, a través del desarrollo del lenguaje, ha tenido diferentes connotaciones, el diccionario nos da la siguiente definición: "Droga.- Nombre genérico de ciertas sustancias minerales, vegetales o animales, que se emplean en la Medicina, en la Industria o en las Bellas Artes. La significación de la palabra droga es muy variable, puesto que se aplica a cosas muy diferentes, debiéndose advertir además, que el sentido de la palabra ha cambiado con el tiempo. Antiguamente se daba el nombre de droga a los productos naturales que servían para la preparación de medicamentos". (1)

En la actualidad ha cambiado, así tenemos que "Por definición, una droga es cualquier sustancia biológicamente activa empleada en el tratamiento y la prevención de enfermedades. Las plantas son, generalmente, las fuentes naturales de las drogas. Como elementos extraños al cuerpo humano, pueden dificultar un proceso normal, acumulándose en las células, y finalmente, alterar las es-

(1) Diccionario Enciclopédico Abreviado, T. II

estructuras o las funciones dentro de un organismo. También debemos incluir la recreación o el placer como una de las razones de su ingestión". (2)

Desde los inicios de la humanidad, el conocimiento de -- las virtudes de las drogas permitió al hombre su uso terapéutico y así aliviar las enfermedades que los aquejaban. Algunas de ellas, por sus singulares poderes, adquirieron un carácter místico, ya que al ingerirlas experimentaban ciertas sensaciones, amén de su poder curativo para ciertas dolencias.

Cada cultura, conforme a sus particulares creencias religiosas les adjudicaron poderes extraordinarios, es decir, a veces eran usadas para "comunicarse con sus dioses", o bien para pronosticar el futuro. Asimismo cada cultura consumía drogas propias de su "habitat". Es con las corrientes migratorias que se empieza a difundir el uso de ciertas drogas a otras culturas ajenas y distantes. Un ejemplo de esto son los huicholes, que recorren largas distancias para obtener el peyote, que utilizan en sus ritos religiosos.

El uso de las drogas por el hombre tiene un origen milenariorio y ha evolucionado a la par que la humanidad; por -

(2) Fort Joel, Alcohol, nuestro máximo problema en drogas. Ed. extemporánea, México 1974. P. 15

supuesto que el uso no es el mismo de hace quinientos años, desde que Paracelso inventó el laúdano, ni siquiera es el mismo de hace dos décadas. Cada vez, a medida que el hombre evoluciona el consumo de drogas deja de tener los conceptos ancestrales y se vuelve más sofisticado.

El uso y abuso de las drogas es un fenómeno tan antiguo como la civilización misma. A pesar de que no resulta novedoso, en la actualidad el abuso ha cobrado proporciones epidémicas que nunca antes se habían dado. Antiguamente los usos de las drogas estaban restringidos a cultos religiosos, o bien medicinales, en menor medida se usaban con fines políticos y militares. Y es debido a eso que no existía el peligro de que las drogas sobrepasaran los círculos anteriormente mencionados, pues quedaban restringidas a un uso determinado. De tal suerte que no se convirtieron en un problema de índole social, como ahora lo es.

"La farmacodependencia siempre ha constituido una manifestación del momento cultural imperante, al que refleja con identidad de características. En consecuencia, siendo la cultura actual angustiada y vacía, la farmacodependencia contemporánea no será sino el termómetro que mida, con asombrosa exactitud, el grado de ese vacío existencial y esa angustia". (3)

(3) Llanes Jorge, La Sociedad ante las drogas. Ed. Concepto, México 1982. P. 24

Así es que mientras las drogas se encontraban sujetas a los cánones religiosos, médicos, etc. no se convirtieron en un problema para la sociedad. Es en el momento en -- que se desbordan y rebasan estos límites; es cuando se da cuenta el hombre de la patología de la drogadicción. Mientras el hombre tuvo que enfrentarse a la naturaleza' y aguzar su ingenio para conquistarla, las drogas fue--ron una panacea, que se convierte en veneno en cuanto el hombre se enfrenta consigo mismo y contra sus semejan--tes.

"A lo largo del proceso evolutivo de la humanidad, los - diferentes períodos históricos plantean problemas especí--ficos que a su vez determinan la forma de conducta de -- los sujetos y la aparición de fenómenos sociales preci--sos. Las concepciones en torno al hombre y al mundo, el paso del mito al conocimiento racional, el concebir la - naturaleza en un principio como algo desconocido y miste--rioso, más tarde como la aliada y benefactora del hombre y, finalmente, en nuestros días, como lo conocido pero - hostil al sujeto; son todos ellos factores que han estruc--turado las diferencias en la conducta del hombre y su --pensamiento". (4)

A partir de la segunda mitad del siglo XX con el desarro--llo acelerado de la tecnología se exacerba la tendencia al consumo de drogas.

(4) LLanes Jorge, Op. Cit., P. 10

"Está cada vez más claro que inventamos la tecnología para transferirle la ejecución de los trabajos que queríamos ver realizados, pero no la programamos como nuestra servidora. En cambio, la diseñamos de modo tal que el papel de servidores nos correspondió a nosotros. Aunque la revolución tecnológica de los últimos cincuenta años ha dejado muy atrás todos los adelantos de los dos milenios anteriores, descubrimos que hemos creado una herencia de confusión y caos, una metáfora contradictoria de opulencia y falsedad, una pátina de buenas intenciones - que sirve para cohesionar una máscara global y mal disfrazada de racismo, pobreza en los guetos, individualismo tosco (que a menudo implica una despreocupación egoísta por los demás), potencia económica conquistada por -- cualquier medio, y un sistema educacional arcaico cuyas - escuelas parecen prisiones no solo por su arquitectura - sino también por su ideología. Por tanto la vacuidad y el tedio de la mayor parte del trabajo mecánico están -- acompañados por la búsqueda de experiencias personales - válidas". (5)

Es pues en esta sociedad enferma, en la cual han proliferado las drogas como un escape del hombre, a su existencia vacía y en crisis, que la humanidad va lentamente hacia su destrucción, como nos ejemplifica magistralmente'

(5) Speck Ross V., Las nuevas familias, Juventud, Comunidades y la Política de las Drogas. Granica Editor, - Argentina 1973. P. 20

el Dr. Seara Vázquez: "Existe una crisis estructural que significa fundamentalmente la incapacidad de todas las instituciones para responder a la necesidad de nuestra época. La sociedad internacional, tal como está concebida hoy, no puede funcionar porque hay una serie de fuerzas muy poderosas que se mueven por encima de fronteras. Los estados nacionales actúan en forma fragmentaria frente a esas fuerzas que se oponen y no pueden ofrecer una respuesta eficaz"... "Independientemente de que dichas fuerzas sean buenas o malas, es indiscutible que corresponden a una realidad y esto nos lleva a pensar que deben aparecer las instituciones correspondientes, la transnacionalización de la economía, los movimientos migratorios a nivel internacional -que son ya masivos- la transnacionalización de el conflicto social -como el terrorismo y el narcotráfico-. ...Es importante trabajar en todo lo que implique la purificación de las instituciones".

Al igual que la humanidad, el drogadicto también ha cambiado ahora no sólo dependen de una sola droga, sino que son plurifarmacodependientes, asimismo, el consumo de --drogas tiene otras peculiaridades, se consumen drogas --fuera de los contextos tradicionales, convirtiéndose en' una práctica solitaria que refleja la crisis estructural por la que atraviesa el género humano.

Por todos es sabido que el opio era ya conocido en la Mesopotamia, a la par que se inventaba la escritura; pero' en la actualidad es la sociedad estadounidense, la que -sufre con mayor ferocidad los estragos de la drogadicción. "A veces se presenta la versión de que el opio y sus derivados, la heroína y la morfina, son elementos ajenos a

América y son solamente fenómenos del siglo XX. Sin embargo, no era solamente la pequeña minoría china la que utilizaba el opio durante el siglo XIX. Millones de norteamericanos comunes, desde su cuna hasta su tumba, han utilizado opio a menudo mezclado con alcohol o con cocaína, en potentes medicinas, en tinturas, en jarabes, en elixires. Al mismo tiempo, en la parte final del siglo pasado existió una amplia utilización -médica y no médica- de la morfina, mediante inyección hipodérmica. Debido a ese uso, en la década de 1980 varios Estados aprobaron leyes relativas a las drogas, que exigían receta médica para la morfina y la cocaína. Paradójicamente, cada una de esas drogas -incluyendo los opiáceos y la cocaína durante su desarrollo y su inicial condición accesible- fueron creídas como seguras y como curativas del alcoholismo y otros vicios". (6).

Pero para los norteamericanos, la drogadicción ha sido contemplada, no como un problema de fondo, sino de forma, es decir, "la preocupación por los narcóticos en Estados Unidos, es más que un problema médico o legal; en el amplio sentido término, es de índole política. La energía que dió impulso al control y prohibición de las drogas -provino de las profundas tensiones que existen entre diversos grupos socioeconómicos, minorías étnicas y genera

(6) Fort Joel, La Sociedad adicta. Ed. Laia, Barcelona - 1984. P. 78

crimen organizado. Estas contribuciones son el único sus tento de la violencia, corrupción, enfermedad y muerte - que los grupos de traficantes traen a la sociedad esta-- dounidense y a otras.

Antiguamente el fenómeno de la drogadicción parecía ser' exclusivo del hampa y de los marginados que están íntima^u mente relacionados con ella, como lo es la prostitución; pero ahora ha rebasado dichos círculos y penetra en dife^u rentes áreas geográficas y sociales y se convierte en -- una preocupación social generalizada.

2. DROGAS NOCIVAS Y SUS EFECTOS NEGATIVOS.

La Organización Mundial de la Salud en lo que respecta a Farmacodependencia nos señala que el consumo de sustan-- cias que modifican el estado de ánimo, la percepción o - el comportamiento, se ha practicado a lo largo de la his^u toria con fines euforizantes, rituales o médicos y que - el consumo de estas sustancias fuera de controles cultu-- rales, médicos e investigaciones plantea problemas de di^u verso tipo, tales como: sanitarios, económicos y legisla^u tivos.

En este apartado trataremos los problemas que provocan a la salud las drogas más usuales entre los farmacodepen-- dientes.

Han existido marcados aumentos en el uso de drogas natu-- rales y sus derivados; pero han proliferado inconmensura^u blemente la cantidad de drogas sintéticas que proceden -

de laboratorios norteamericanos (en ocasiones clandestinos). Actualmente existen millones de personas que se drogan, muchos de ellos lo hacen en forma legal, es decir, médica o socialmente; pero en el momento en que de las drogas legales pasa a las ilegales y el consumo se convierte en abuso (en la mayoría de los casos no perjudica sólo la salud del consumidor particular), ya implica una carga para la sociedad en que vive.

Los problemas humanos relacionados con el uso de drogas con fines no médicos pueden surgir principalmente por:

- a) de la interacción de un individuo y la droga. Por ejemplo accidentes de tránsito o de otra naturaleza durante la intoxicación, alteraciones patológicas de los tejidos como trastornos pulmonares o hepáticos, o la muerte a causa de una sobredosis de heroína o de algún barbitúrico;
- b) de la interacción entre el individuo y la sociedad. Por ejemplo: estigma social o encarcelamiento por uso de drogas;
- c) de una combinación de éstos y otros factores. Por ejemplo comportamiento ilegal, asocial, como robo o desertión, o bien infecciones provocadas por utilización de drogas o jeringas contaminadas.

Las sustancias capaces de producir dependencia forman un grupo heterogéneo, desde diversos puntos de vista: composición, química, origen, efectos farmacológicos que producen, utilidad terapéutica, peligros potenciales que su uso implica, vía de administración, legalidad o ilegalidad de su empleo, etc.; en realidad el único elemento co

mún a todas ellas es su capacidad para inducir el desarrollo de dependencia psíquica.

Tradicionalmente las drogas causantes de dependencia han sido agrupadas bajo el rubro de narcóticos ('') o de estupefacientes (''). Términos que con el transcurso del tiempo han llegado a ser totalmente obsoletos ya que incluían drogas de diferente acción farmacológica sobre el sistema nervioso: depresión, estimulación y alteraciones de conciencia o de la percepción. Posteriormente se difundió el término droga psicotrópica ('').

Esta acepción abarca a toda aquella sustancia que tenga influencia sobre el estado afectivo, la conducta, las percepciones o la conciencia. Asimismo incluye a todas las drogas que pueden causar dependencia, y que ejercen ciertos efectos sobre el sistema nervioso central.

Antes de abordar de lleno este tema, será necesario dejar establecido el marco conceptual, es decir, los principios sobre la terminología a emplear, con el fin de unificar criterios en relación al alcance de los términos. Para tal efecto el Comité de Expertos en Drogas Toxicomaníacas de la Organización Mundial de la Salud, recomendó en su Trigésimo Tercer Informe (Ginebra 1964),

(') Del griego "narco" que significa sopor.

('') Del latín "stupeo" y "facere", es decir, que causa estupor.

('''') Del griego "psyché" y "trope" significa que modifica la mente.

la sustitución de los términos toxicomanía y hábito por el de dependencia seguida de la indicación del tipo de droga utilizada.

Y es a partir de 1965 que la Organización Mundial de la Salud admite la palabra farmacodependencia; que significa "el estado psíquico y a veces físico causado por la interacción entre un organismo vivo y un fármaco; se caracteriza por modificaciones del comportamiento y otras reacciones que comprenden siempre un impulso irreprimito a tomar el fármaco en forma continua o periódica, a fin de experimentar sus efectos psíquicos y a veces evitar el malestar producido por la privación."

Siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, tenemos que: adicción es igual a dependencia física y consiste en un estado de adaptación biológica que se manifiesta por trastornos más o menos intensos cuando se suspende la droga. En la práctica se ha acostumbrado el vocablo habituación o dependencia psíquica, para referirse al uso compulsivo de una droga sin desarrollo de dependencia física, pero que implica un serio problema para el individuo. También es necesario definir el término droga o fármaco: "es toda sustancia que, introducida en el organismo vivo puede modificar una o más de sus funciones".

Y es en esta misma conferencia de la Organización Mundial de la Salud, en la cual también se definen los términos siguientes: "Debe entenderse por abuso el consumo de una droga en forma excesiva, persistente o esporádica, incompatible o sin relación con la práctica médica"

habitual"; por último tenemos el vocablo "tolerancia", - que significa la adaptación del organismo a los efectos' de la droga, locual implica la necesidad de aumentar la' dosis para seguir obteniendo resultados de igual ampli-- tud".

En lo que respecta a la clasificación de las drogas, Sergio García Ramírez nos explica que: "Importa mucho, por' su raíz naturalística y sus densas repercusiones, acoger una clasificación de las sustancias que determinan usos' y abusos no médicos y cuyo manejo involucra o puede involucrar, por tanto, delicadas cuestiones penales". (9)

Para los fines del presente trabajo acogeremos la clasificación internacional dada por las Convenciones de 1961 y 1971, de Estupeficientes y Psicotrópicos respectivamente.

La Convención sobre Estupeficientes contiene cuatro listas con los productos, derivados o preparados que con-- tengan sustancias señaladas en las listas, sus precursores químicos y, en general los de naturaleza análoga.

De las listas contenidas por la Convención, la número I abarca: VER ANEXO.

3. FACTORES QUE PROVOCAN EL NARCOTRAFICO

(9) García Ramírez Sergio, Delitos en materia de Estupeficientes y Psicotrópicos. Ed. Trillas, México 1985, P. 25

3.1 FACTORES ECONOMICOS

"La droga es el mayor de los negocios para todos los que en el participan. La droga se ha convertido en una gran potencia mundial. Juega en la alta política un papel -- que no queda muy por debajo del papel que tiene el petróleo. Se ha incorporado a la estrategia, como las fábricas de armamento. Es una industria unida a la política con lazos diversos y está dirigida por grandes compañías multinacionales, que intervienen alternativamente como grupos de intereses. Es algo incontrolable, más incontrolable que todas las demás instituciones, que de un modo u otro, están ligadas a ella. Los que intervienen en el negocio abarcan campos muy amplios: agentes secretos, la gran industria, la alta empresa, la alta política son los que manejan las riendas. Los que actúan directamente son los campesinos, los traficantes y los delincuentes. Las víctimas: la juventud." (10)

En la mayoría de los lugares en donde se siembran plantas ilícitas, son tierras paupérrimas, las cuales casi siempre, se encuentran lejos de los polos de desarrollo, sí es que el país en cuestión cuenta con ellos. En muchos de éstos lugares, la siembra de estos cultivos resulta tradicional formando parte de su cultura, los cam-

(10) Behr Hans-Georg, La droga, potencia mundial, Ed. -- Planeta España 1981, Pp. 8-9

pesinos nunca han sembrado otra cosa que amapola, o bien coca y hasta marihuana. Resulta difícil cambiar los cultivos ilícitos por otros. Las Naciones Unidas han intentado, a través de ambiciosos proyectos dicha sustitución. En primera instancia las tierras necesitan de riego y -- otros avances tecnológicos en la agricultura para obtener un rendimiento mediano, y la comercialización de estos productos tradicionales, al igual que el opio, se encuentran sujetos a las leyes del mercado; la única diferencia es que sembrando opio tienen asegurada una remuneración superior, hasta cinco veces, que con los cultivos tradicionales. En ocasiones las tierras son subarrendadas a los grandes terratenientes, los campesinos pagan la renta con opio, o bien alquilan su fuerza de trabajo para trabajar en los grandes sembradíos ilícitos, durante la temporada de cosecha, también tienen asegurada una paga muy superior al jornal corriente. Pero aunque las ganancias que proporcionan los estupefacientes sean cuantiosas, los narcotraficantes se aprovechan de la mano de obra barata y explotan a los campesinos, quienes realmente no tienen otras opciones, ya que los cultivos ilícitos son su única fuente de ingresos superiores a los habituales.

En México tenemos la misma problemática, la ausencia de fuentes de trabajo, y la falta de impulso al desarrollo agrícola trae como consecuencia que las malas condiciones socioeconómicas de los campesinos fomenten el cultivo de estupefacientes. Ya sea que éstos los siembren -- por su cuenta y vendan la cosecha a los traficantes o como se señaló anteriormente, alquilen su fuerza de trabajo a los grandes productores clandestinos.

Los "pathanes", quienes son los principales cultivadores de opio en el Sudeste Asiático, no conciben la prohibición de sembrar opio. En primera instancia porque se trata de un cultivo tradicional de esa región (Irán), y no pueden palpar las funestas repercusiones que la droga tiene en los pueblos occidentales que la consumen, de tal suerte que ellos afirman: "¿No se trata, principalmente de un problema de la sociedad occidental? Entre nosotros todo el mundo conoce la peligrosidad de la droga. Para nosotros el opio no es un problema, sino una fuente de riqueza, una cosecha de la abundancia. Dinero. No hacemos más que vender el producto de nuestros campos y si se nos prohíbe que lo vendamos legalmente tenemos que tratar de comercializarlo de otro modo... Lo que el opio cauce en occidente, es un problema de occidente y encuentro ridículo que traten ustedes de venir aquí a resolver sus problemas". (11)

Como se señaló anteriormente la Organización de las Naciones Unidas trató de combatir estos cultivos de estupefacientes, a través de la promoción de otro tipo de cultivos, tales como el té, trigo, etc., pero se enfrentó con el problema de la falta de agua, y los elevados costos de los sistemas de irrigación, ante el desaliento general de los campesinos, sobre todo en el Sudeste Asiático volvieron a la antigua costumbre de sembrar opio.

(11) Behr Hans-Georg, Op. Cit., P. 31

La comercialización ilícita de estupefacientes produce ganancias millonarias, porque al llegar el producto al mercado negro, se encuentra sumamente adulterado. En la actualidad, el tráfico ilícito internacional, tanto de estupefacientes como de psicotrópicos se realiza en una forma intensísima, utilizando todos los medios de transporte imaginables. La organización de ese tráfico es perfecta e inexpugnable; utilizando para tales fines, en una sólida cadena, desde los mismos adictos, intermediarios pequeños y medianos, hasta llegar ante quienes realmente la producen o bien aportan el capital para su producción.

"El opio, la heroína, la morfina, la marihuana, el hashís y su aceite y la cocaína, son las drogas más "comerciales". El tráfico de éstos es un negocio de miles de millones de dólares que de acuerdo con algunos cálculos, iguala o excede el déficit de nuestra balanza de pagos por importación de petróleo. Si un sólo grupo controlara toda la heroína, hierba y cocaína traída de contrabando a Estados Unidos, sus ingresos anuales serían los mismos que los de las compañías estadounidenses más grandes, General Motors o Exxon, por ejemplo. Al por menor, sus ventas serían iguales a las de siete u ocho cadenas de abarrotes A & P, con sus 3 000 tiendas y 100,000 empleados." (12)

(12) Schroeder Richard, Op. Cit., P. 169

Resulta el narcotráfico el negocio más floreciente de la segunda mitad del siglo XX; las pingües ganancias que deja a los miembros de estos sindicatos o mafias, nunca se ven reducidas, por el contrario, si la policía les incauta algunas toneladas de estupefacientes, en lugar de causarles severos daños, regulan el volúmen de droga en el mercado negro, impidiendo que se sature y caigan los precios. Resulta irónico que los esfuerzos represivos gubernamentales resulten reguladores del mercado negro de las drogas.

Como se señaló en el primer apartado del presente capítulo, la Comisión Presidencial estadounidense para el Crimen Organizado, en su reporte intitulado "Abuso de Drogas, Tráfico de Drogas y Crimen Organizado", establece que el tráfico de drogas es la actividad más extendida y lucrativa del crimen organizado de Estados Unidos. El tráfico de marihuana, cocaína y otras drogas peligrosas, son las tres actividades primarias de los grupos del crimen organizado.

Continúa el informe: Actualmente la cocaína es usada por individuos de todos los grupos socioeconómicos. El tráfico de cocaína genera 11,000 millones de dólares en ingreso ilícito anual y en años recientes ha aumentado significativamente la producción, importación a Estados Unidos y su consumo. Aproximadamente 25 millones de norteamericanos (de una población total de 225 millones) ha probado la cocaína. De entre ellos 5 ó 6 millones la usan por lo menos una vez al mes. De los usuarios regulares se estima que la mitad de ellos son adictos. El consumo de cocaína aumentó 12% entre 1983 y 1984; de 50-

68 toneladas métricas a 55-76 toneladas métricas. Entre 1983 y 1984 aumentaron en 77% las muertes relacionadas con la cocaína y los casos de ingresos a servicios de urgencia en 51%. En los últimos tres años se han incrementado en 600% las solicitudes de tratamiento de adictos a la cocaína y en 18 Estados ésta es la principal droga -- usada por pacientes en centros de rehabilitación, agrega el informe.

Señala que, posiblemente con la sola excepción de la marihuana, la cocaína es usada por un especto demográfico más amplio de la sociedad que ninguna otra droga.

El documento indica que en 1984 hubo en Estados Unidos - 1,046 muertos relacionados con el abuso de heroína, es - decir, 31% más que en 1983. Entre 1981 y 1984 su consumo aumentó en 55% en 1984 ascendió a 3.97 toneladas mé- tricas. La heroína es un bien valorado para el crimen - organizado. Una onza pura es aproximadamente 10 veces - más cara que una onza de oro. Los usuarios proporcionan al crimen organizado miles de millones de dólares anua- les; afirma la Comisión Presidencial.

Según el documento la heroína que entra en Estados Uni- dos proviene de las amapolas cultivadas en Irán, Afganis- tán, Pakistán, Birmania, Tailandia, Laos y México. En - 1984 aproximadamente 51% provino del sudoeste de Asia, - 32% de México y 17% del sudeste de Asia. Empero, expone que también ha aparecido el cultivo de amapola en Esta- dos Unidos, donde en 1985 descubrieron 4,000 plantas en Vermont, Washington, Michigan y California.

Refiere el informe además que un estudio de 1982 por medio del cual se establece que entre 50 y 60 millones de estadounidenses ha probado la marihuana; 20 millones de personas la usan por lo menos una vez al mes. El uso de la marihuana ha sido muy difundido en los Estados Unidos en las últimas dos décadas; la popularidad de la droga - indica que está firmemente arraigada en la sociedad estadounidense. En 1984 los estadounidenses consumieron --- aproximadamente 7,800 - 9,200 toneladas métricas de marihuana, comparados con 8,000 - 9,600 toneladas métricas en 1983. Su uso combinado con otras drogas se incrementó - en 1984, lo que justifica el ligero decremento en el consumo de marihuana.

Asimismo el informe indica que el uso de drogas sintéticas, que se producen a partir de sustancias químicas, está muy difundido: más de 6 millones de estadounidenses - las usaron con fines no médicos durante 1982.

Por otro lado, también se asienta en el Informe sobre el Abuso de Drogas, Tráfico de Drogas y Crimen Organizado, - que según la Organización Nacional para la Reforma de - las Leyes relativas a la Marihuana, esta droga constituye probablemente la más grande cosecha en Estados Unidos después del maíz y su crecimiento la ha llevado a convertirse en una industria de 16.6 billones de dólares anuales.

Por su parte, a través del documento de DEA informa que 12% de la marihuana que se consume en Estados Unidos se siembra en ese país. En la actualidad los traficantes - de droga se interesan más por las cosechas internas, debido a la efectiva lucha contra la entrada de droga pro-

veniente de Sudamérica y del resto del mundo. Muchos sembradores de mariguana utilizan tierras federales. En -- 1984 en Estados Unidos se destruyeron 13 millones de plantas de mariguana; el mismo año se descubrieron sembradíos de esa droga en 22 parques nacionales.

3.2 FACTORES SOCIALES

Como ya se dijo anteriormente, son muchos y muy variados los factores que provocan el aumento del narcotráfico. - Entre esos factores se encuentran las causas sociales de la farmacodependencia.

En primera instancia tenemos: el tiempo libre, el mal -- aprovechamiento del mismo y la falta de actividades recreativas; por otro lado están los médicos, quienes recetan indiscriminadamente toda clase de medicamentos sin - meditar en las consecuencias para el paciente, y solamente obedeciendo a las presiones de la industria farmacéutica. La desocupación, la falta de recursos económicos para vivir decorosamente, son parte de los problemas que sufren los farmacodependientes, y que al verse envueltos en angustias, tensiones y trastornos psicológicos, buscan el refugio de las drogas para escapar de su dolorosa realidad. Porque las drogas les prometen un paraíso de - paz, felicidad y seguridad.

Las personas no consumen drogas, porque existan otras - que las vendan. Ocurre lo opuesto exactamente. Si existen individuos y organizaciones que vendan drogas, es debido a miles de seres humanos, en todo el mundo, que las consumen. Sobre todo en las sociedades industrializadas,

los individuos no tienen escapatoria de las presiones -- del trabajo mecanizado, de la carencia de estímulos, de una vida rutinaria, etc.; las únicas vías de escape, que tanto se promueven y de fácil acceso a todos los poderes adquisitivos, son las drogas; ya sean éstas legales: como el alcohol, tabaco, barbitúricos y anfetaminas que se venden como caramelos en las farmacias; o ilegales: como la marihuana, heroína, LSD, etc.

La farmacodependencia es originada, en gran parte por el sistema social y por los valores de tipo negativo que se encuentran en él. Cuando ese sistema impide, limita y deforma el desarrollo integral del hombre, la drogadicción se extiende y se fortalece.

En México, la drogadicción avanza en las ciudades, sobre todo en las industrializadas. La población rural tampoco es ajena a los problemas de farmacodependencia. Un indicio de tal gravedad se conoció en enero de 1980, cuando se supo que sólo en el área metropolitana de la ciudad de México hay más de 100 000 niños y adolescentes -- plurifarmacodependientes. La edad de esos adictos fluctúa entre los 5 a 15 años. (13.)

A partir de los años 60 y con más fuerza durante la dé--

(13) Labrador F., Tráfico y consumo de drogas, Ed. Mexicanos Unidos, México 1981, P. 30

cada de los 70, México se convirtió en el corredor oficial, o bien país puente, como la Organización de Naciones Unidas los denomina, para las bandas de narcotraficantes internacionales; México, por su cercanía geográfica, al país consumidor de drogas número uno, es el lugar idóneo, tanto para cultivar o bien procesar, así como el territorio de paso obligado de toda clase de drogas, que vienen de cualquier parte del mundo. Pero el daño, no es sólo para los jóvenes estadounidenses, como hasta la fecha se ha estigmatizado a México por "permitir" tales actividades; desde mi particular punto de vista, lo que Estados Unidos se niega a entender, es que la droga también deja importantes secuelas en nuestro territorio; -- mientras lo introducen en el país de destino, efectúan proselitismo y venta entre jóvenes mexicanos. Aunada a la propaganda y publicidad que efectúan los artistas de rock norteamericano, México se está convirtiendo también en un país enfermo, como lo son los Estados Unidos. Por lo tanto es necesario que se frene la demanda, con igual denuedo como se presiona a los países productores de estupefacientes.

Creo necesario señalar que si un individuo, en algún momento no puede desempeñarse productiva y socialmente, -- porque se encuentra bajo los efectos de alguna droga, es, indiscutiblemente, una carga para la sociedad, independientemente de que se encuentre relacionado con actos delictuosos. Es necesario que la juventud no esté alienada por las drogas. A este respecto la Dra. Suzanne Lawson, nos indica: "Creo que ciertos sistemas se ven favorecidos por la drogadicción juvenil. Los estudiantes, -- los jóvenes en general, son rebeldes, y la droga adorme-

ce esa rebeldía. La juventud es un dinámico centro irradiador de cambios. Los muchachos siempre quieren modificar las cosas, mejorar lo que creen que está mal, renovar lo que estiman caduco, injusto, inservible. Si se transforman en drogadictos no pueden hacer nada de eso... Yo no puedo afirmar documentadamente que la drogadicción está siendo voluntariamente promovida para matar la rebeldía juvenil. Lo que sí puedo afirmar es que un joven drogado es un enemigo menos para ciertos grupos y ciertos sistemas." (14)

3.3 FACTORES POLITICOS

A través de la historia, hemos conocido los diferentes usos que han tenido las drogas. Desde los romanos ya eran usadas con fines políticos. "Silio en su crónica de las Guerras Púnicas da una respuesta sorprendente a la pregunta de por qué razón Aníbal no continuó la marcha contra Roma... No debieron ser los dioses los que dieron a Aníbal un sueño de casi dos semanas de duración que facilitó a los romanos el tiempo y la oportunidad de reforzar sus defensas." (15)

En nuestra era, es innegable que existe la misma prácti-

(14) Labrador F., Op. Cit., P. 34

(15) Behr Hans-Georg., Op. Cit., P. 42

ca, la única diferencia es, que no es individual, sino colectiva. Según Inga Heller, investigadora germano-canadiense: "No siempre el tráfico de drogas ha sido producto exclusivamente, de el enorme poderío económico de los traficantes y resultante exclusiva de problemas sociales que facilitan el consumo de estupefacientes y por ende sirven de marco adecuado para la actividad de quienes comercian con la droga. Por el contrario, un estudio objetivo de la historia de todos los tiempos, y al decir todos los tiempos incluyo la época en que vivimos, confirma que la drogadicción ha servido para adormecer literalmente a pueblos enteros. Ese adormecimiento que es en rigor una reducción, a su mínima expresión, de la dignidad personal, grupal y nacional de los sectores sociales, ha posibilitado, en períodos históricos no tan remotos, invasiones y dominios de unas naciones sobre otras." (16)

La misma autora nos asegura, que estos países, de hecho han solapado o bien promovido las actividades de las bandas de narcotraficantes, con el fin de tener adormecida a la juventud, que es siempre la que provoca cambios, pero estando aletargados por las drogas, si sobrevive se alienará de forma "voluntaria" al sector minoritario que se encuentre en el poder.

(16) Labrador F., Op. Cit., P. 109

En el caso concreto de los Estados Unidos, surge una pregunta: ¿Por qué con toda la evolución tecnológica, armamentos altamente sofisticados, el avance acelerado de la ciencia médica, la creación y desarrollo de las microcomputadoras, resultan totalmente inocuos para erradicar la farmacodependencia y el narcotráfico?. Si tanto preocupa a los Estados Unidos acabar con la farmacodependencia ¿por qué el Gobierno norteamericano invierte un presupuesto mayor en frenar la producción de estupefacientes en otros países, que en los centros de prevención de la toxicomanía internos?.

Pese a todo lo que afirman los políticos sobre su interés en la lucha contra la toxicomanía hay motivos, en la mayor parte de las naciones, para dudar de su sinceridad, sobre todo si se compara la cantidad de fondos presupuestarios que dedican al asunto.

3.4 FACTORES MILITARES

La Agencia Central de Inteligencia, el Ejército, La Marina, la Fuerza Aérea y el Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos llevaron al cabo experimentos e investigaciones con drogas psicodélicas. Durante más de una década se administró LSD y otros alucinógenos fuertes, a miles de individuos militares, civiles, prisioneros y enfermos mentales. En 1967 el ejército norteamericano detuvo las pruebas con LSD, pero se reporta que algunas entidades gubernamentales continuaron usando alucinógenos en seres humanos después de esa fecha. El Ejército y la CIA sostuvieron que el programa experimental era necesario para descubrir si se podía --

"destronar" a los prisioneros con drogas psicodélicas y, hacerlos revelar secretos militares. Dichas dependencias admitieron también, que tenían interés en usar la droga como arma ofensiva para incapacitar a tropas enemigas. (17)

En la antigüedad estaba muy extendida la costumbre de usar el opio para estimular el valor de los soldados, la droga también se convertía en sistema de pago para los soldados.

Durante la Primera Guerra Mundial, la heroína jugó un papel fundamental, "los soldados que participaban en la guerra de trincheras del frente occidental, tomaban heroína regularmente para poder soportar el tronar de la artillería sin perder los nervios." (18) Al igual que en la Primera, en la Segunda también, en Corea, Vietnam, etc., cualquiera que sea el nombre de la región, en donde se localice un conflicto bélico, entre los soldados proliferarán las drogas.

Así que mientras sigan existiendo guerras, las drogas seguirán acompañando a los soldados, quienes a su vez, regresarán a su hogar, en su mayoría convertidos en farmacodependientes e improductivos, siendo focos de contagio para otros individuos de la comunidad a la cual pertenecen.

(17) Schroeder Richard, Op. Cit., P. 162

(18) Behr Hans- Georg, Op. Cit., P. 99

C A P I T U L O I I

ASPECTOS GENERALES DE CARACTER LEGAL
EN MATERIA DE DROGAS

CAPITULO II

ASPECTOS GENERALES DE CARACTER LEGAL EN MATERIA DE DROGAS.

1. LEGISLACION EN MEXICO

El presente apartado tiene como finalidad mostrar el panorama actual de la legislación y medidas sanitarias, -- que han sido implementadas, con el objeto de controlar y fiscalizar la distribución, posesión y comercio de drogas, tanto lícitas como ilícitas. Así como el régimen para farmacodependientes y las medidas preventivas inherentes.

En la legislación nacional, tenemos que el Reglamento sobre Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1976, nos define al farmacodependiente como " a todo individuo que sin fin terapéutico tenga el hábito o la necesidad de consumir algún estupefaciente o sustancia psicotrópica." (Art. 80)

Dentro del orden legal mexicano no figura el término narcotráfico, sin embargo es necesario empezar a definirlo: "es la realización de aquellas conductas que, en lo que respecta a drogas, prohíbe el sistema jurídico nacional, sea en los tratados internacionales celebrados por nuestro país, sea en los Códigos Penal y Sanitario." (19) -- Para la suscrita el narcotráfico es la producción y comercialización ilícita de drogas nocivas para la salud y que provocan dependencia física o mental.

(19) García Ramírez Sergio, Op. Cit., p. 25

Para el sistema jurídico mexicano, en lo que respecta a drogas, existen dos fuentes:

La nacional, en la que se encuentra:

El Código Penal 1974

El Código Sanitario de - - 1973, que fue sustituido - por

La Ley General de Salud de 1984 y el último de los ordenamientos nacionales es

El Reglamento sobre Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas principalmente.

La Segunda fuente es la internacional, los principales instrumentos jurídicos son:

La Convención Unica sobre Estupefacientes de 1961 y'

La Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, ambas signadas por México y que han provocado modificaciones a la legislación nacional en la materia. - Más adelante hablaremos -- con detenimiento de los ordenamientos internacionales relacionados con drogas.

La legislación penal referente a Delitos contra la salud se encuentra en el Código Penal, Capítulo I del Título - Séptimo del Libro Segundo, que se denomina "De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de estupefacientes y psicotrópicos". Desde 1940, este capítulo ha sido objeto de cuatro reformas; en 1945 fue declarado ley de Emergencia; en 1947, en 1968 y 1974. En la Exposición de Motivos, para llevar al cabo la última reforma, se consideró en primera instancia a los psicotrópicos, que aún no habían sido incluidos en los ordenamientos anteriores, pero que ya tenían un gran auge. - Y se declaró: "Entre los motivos más relevantes han de - contarse la necesidad de reunir, en un sólo ordenamiento, todas las disposiciones con las que se sanciona, así como incorporar al sistema los resultados de la experiencia reunida, sobre todo para evitar que el narcotraficante pueda sustraerse a la acción de la justicia, gracias'

a la libertad bajo fianza e impedir que sean llevados a prisión jóvenes mayores de 18 años que por una trágica - curiosidad, más sin ser adictos ni estar habituados al - uso de las drogas, son detenidos cuando tienen en su poder alguna cantidad mínima de estas sustancias." *

Si bien es cierto que, México ha servido como país de pa- so, también lo es la siembra de estupefacientes en nues- tro territorio; por eso las medidas de represión deben - de ir orientadas para eliminar la producción ilegal en - este rubro. Es decir, en lo relativo a la siembra, cul- tivo y cosecha de plantas de cannabis o adormidera, no - se reforzaron las sanciones, tomando en consideración -- las circunstancias culturales y económicas que suelen im perar en los medios rurales, ya que como se sabe, los -- campesinos son fácil presa de los narcotraficantes.

La acción punitiva debe enfocarse en contra del trafican te profesional y no en contra del traficante ocasional y del usuario o poseedor. Y es en esta medida, en que los artículos 193 - 199 que conforman el Título de Delitos - contra la Salud, enfatizan las sanciones, se eleva la pe nalidad en el caso de grandes traficantes para fortale- cer la acción punitiva del Estado. Por otro lado, dismi nuye considerablemente las penas en contra de los farma- codependientes, interpretándolas como medidas de seguri- dad, en donde se procede a internar al toxicómano para - su tratamiento y adecuada rehabilitación social.

* (Diario de Debates del Senado 10-XII-74, México)

Cabe aclarar que el farmacodependiente, en nuestro sistema jurídico, no está considerado como delincuente, sino más bien "como un sujeto potencialmente lesivo, esto es' un individuo peligroso, y es necesario que sea sometido' a medidas de prevención aún antes de que incurra en conducta delictiva y justamente para evitar que caiga en -- ella, con el consiguiente daño social." (20)

Y por último, para concluir con lo estipulado en el Código Penal, Sergio García Ramírez nos da una vasta definición, que conjuga todos los elementos que intervienen en los Delitos contra la Salud y con la que estamos completamente de acuerdo: "y estriban en la producción, posesión, adquisición, suministro, comercio, transporte o -- prescripción de estupefacientes y psicotrópicos, así como en la inducción y el auxilio para el consumo de unos' y otros, con transgresión de los preceptos sanitarios co rrespondientes".

Nos toca referirnos ahora al Código Sanitario, el primer antecedente que tenemos es el de 1926. que ha sido fundamental para los posteriores ordenamientos sanitarios de' 1934, 1946, 1954 y por último el de 1973. En éste ya se ha recogido la experiencia de los anteriores e incluido' a los psicotrópicos; importantísimo avance, en materia - de drogas.

(20) García Ramírez Sergio, Op. Cit. P. 88

En la Exposición de Motivos del reciente Código Sanitario, nos aclara que "el problema de la farmacodependencia no ha alcanzado en México el grado de gravedad que presenta en otras naciones, pero ello no nos debe conducir a la complacencia. Sabemos que el fenómeno se presenta también en nuestro país, y que en los últimos años se ha apreciado un incremento en el número de víctimas de este vicio social. Por otra parte, deseamos colaborar, con base en un principio de solidaridad internacional, en la lucha conjunta contra ese grave problema."

En el Código Sanitario se encuentran los ordenamientos siguientes: régimen de prevención, tratamiento de farmacodependientes, materia sanitaria sobre producción y manejo de estupefacientes y psicotrópicos, sanciones administrativas, medidas de seguridad y sanciones penales.

Al igual que las normas penales, las sanitarias también tienen una fuente doble: la nacional y la que emana de tratados internacionales, suscritos por México.

En el caso de los psicotrópicos, que es una de las últimas reformas al Código Sanitario, tenemos que en el artículo 320 del mismo, se considera psicotrópicos a las sustancias relacionadas en el Código y a aquellas que con tal carácter determine el Consejo de Salubridad General, además de la que determine la Comisión de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas.

El artículo 321, clasifica a los psicotrópicos en cinco grupos, conforme a su eficacia terapéutica y a la gravedad de los problemas sanitarios que provocan, y que a con

tinuación se detallan: "I) los que tienen valor terapéutico escaso o nulo, y que por ser susceptibles de uso indebido o abuso constituyen un problema especialmente grave para la salud pública; II) los que tienen algún valor terapéutico pero constituyen un problema grave para la salud pública; III) los que tienen valor terapéutico, pero constituyen un problema para la salud pública; IV) -- los que poseen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública; V) los que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria."

Así tenemos que en su Título Undécimo denominado: "Del control de alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, tabaco, medicamentos, aparatos y equipos médicos, productos de perfumería, belleza y aseo, estupefacientes, sustancias psicotrópicas, plaguicidas y fertilizantes" del Código Sanitario, en los capítulos VIII y IX de los Estupefacientes y de las Sustancias Psicotrópicas respectivamente, nos indican que cualesquiera de los actos sobre tráfico o suministro de estupefacientes y psicotrópicos se encuentra sujeta a:

- 1) Tratados Internacionales.
- 2) Disposiciones del Código Sanitario mismo y sus reglamentos.
- 3) Disposiciones del Consejo de Salubridad General.
- 4) Normas contenidas en otras leyes y mandamientos de carácter general
- 5) Disposiciones técnicas y administrativas de observancia general que dicte la Secretaría de Salubridad y Asistencia (hoy Secretaría de Salud), y
- 6) Disposiciones administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia fiscal

relacionados con la materia.

7) La de Industria y Comercio (hoy Comercio y Fomento Industrial) referente a importaciones y exportaciones.

Como se puede apreciar, las leyes referentes a la materia objeto de este estudio, han sido objeto de continuas reformas. Esto se debe a la dinámica de la problemática que avanza con más celeridad que la legislación aplicable; sin embargo, es una preocupación constante del Gobierno mexicano mantener actualizada su legislación en materia de delitos contra la salud.

Así el 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición al Artículo 4º Constitucional, en cuyo párrafo tercero se dispuso que: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud". Es decir, se eleva a la máxima jerarquía jurídica el "Derecho a la Salud" y representa la base, conforme a la cual, se llevarán a cabo los programas de gobierno en materia de salud, así como el fundamento de la nueva legislación sanitaria mexicana.

Y es el 7 de febrero de 1984, que aparece en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Salud, que viene a sustituir el Código Sanitario. En el Título Primero de la Ley General de Salud encontramos al espíritu que imperará en toda la Ley, que a la letra dice: "Artículo 1º.- La presente Ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades

des para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federales en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social".

Como novedades encontramos que esta Ley, independientemente de las medidas de regulación y fiscalización en materia de estupefacientes y psicotrópicos emanadas del Código Sanitario, ha sido enriquecida con las disposiciones siguientes: Título Tercero, denominado Prestaciones de los Servicios de Salud, Capítulo VII de Salud Mental, el artículo 72 señala que la prevención de las enfermedades mentales tiene carácter prioritario; en el artículo 73 que se refiere a la promoción de la salud mental, se señala la realización de programas para la prevención -- del uso de sustancias psicotrópicas o estupefacientes -- que puedan causar alteraciones mentales o dependencia. En el siguiente artículo 74, nos marca, por vez primera, la necesidad de una rehabilitación psiquiátrica para las personas que usen habitualmente estupefacientes o psicotrópicos.

El Título Séptimo de la citada Ley, Promoción de la Salud, Capítulo II de Educación para la Salud, se manifiesta la necesidad de la prevención como sistema para evitar las enfermedades: 1) a través del conocimiento de sus causas, y 2) por medio de la orientación y 3) la capacitación de la población para la prevención de la farmacodependencia. Además serán reforzadas estas medidas con el Programa contra la Farmacodependencia establecido en el Capítulo III del Título Décimo Primero que se refiere

al Programa contra las Adicciones.

Aunado a todas las disposiciones anteriormente mencionadas, tenemos el Reglamento sobre Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas del 1º de junio de 1976, que ha venido a integrar el orden penal administrativo en materia de Delitos contra la Salud, a través de su catálogo de faltas y sanciones. Con este último ordenamiento se concluye el sistema de salubridad general, relacionados con las drogas; pero esto no quiere decir que hasta aquí se encuentran las normas que regulan estas conductas antisociales, existen además de la relevancia penal, sanitaria y administrativa diversos planos jurídicos que también son violados al cometerse dichos delitos.

En primer término tenemos la situación familiar; la dependencia a ciertas drogas constituye un impedimento para contrer matrimonio art. 156 fracción VIII del Código Civil, y al concertarlo, pese a tales impedimentos, acarrea la nulidad del mismo art. 235 fracción II, Código Civil; también existen repercusiones en la Ley Federal del Trabajo: en el artículo 47, fracción XIII nos marca que es causa de rescisión de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, el hecho de que el trabajador se presente al lugar de trabajo "bajo la influencia de algún narcótico o enervante, salvo que, en éste último caso, exista prescripción médica." Asimismo esta Ley prohíbe, de manera específica, " a los trabajadores de buques, aviones, ferrocarriles, laborar bajo la influencia de narcóticos o drogas enervantes o bien introducir las al lugar de trabajo."

En lo que se refiere a la cuestión de los sembradíos il

ritos, le corresponde a la Ley de la Reforma Agraria regular la tenencia de la tierra. Como ya se sabe es ilícito sembrar o permitir sembrar plantas que se encuentren prohibidas por el Derecho Sanitario y por el Penal. Ante estos hechos el campesino pierde todos sus derechos, y no sólo el ejidatario y comunero son sancionados por dicha Ley, sino también el pequeño propietario, ya que se previene que los efectos de los certificados de inafectabilidad cesarán automáticamente cuando su titular autorice, induzca o permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente. (art. 257)

Tampoco se han olvidado del farmacodependiente, la legislación mexicana siempre ha observado la dualidad de estos delitos antisociales y ha procurado suprimir la demanda, a través de programas preventivos, como lo es el ADEFAR (Programa de Atención a la Delincuencia Asociada a la Farmacodependencia). Es en este programa, en donde se involucra a la familia del farmacodependiente, y procura una rehabilitación integral, a través de los Centros de Integración Juvenil, que es una Institución del Gobierno, especializada en la prevención y tratamiento de la farmacodependencia.

En los conceptos legales anteriormente expuestos, se encuentra una realidad humana y social, la cual como fenómeno es anterior a la ley y es la que la motiva. Los narcotraficantes constantemente cambian su "modus operandi" y crean nuevas drogas, así como nuevos métodos para burlar a la ley. De tal suerte que la legislación no puede avanzar con la celeridad que lo hacen los delin-

cuentas, por lo consiguiente resulta difícil que se cumplan los objetivos ulteriores de la ley, que son: la protección de la sociedad, la prevencción del crimen y la rehabilitación del delincuente. Resulta indispensable la cooperación de toda la sociedad en su conjunto, así como la de todos los países que se encuentran inmersos en esta problemática.

En lo que respecta a la legislación, México siempre ha ido a la vanguardia y ha propugnado para que la lucha -- contra el tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos no rebase los marcos del derecho, además de que se necesita garantizar el respeto a la libertad y a la integridad física y política de los individuos.

Y es en este contexto en el que un tratado de coopera---ción que garantice el respeto a los derechos tanto del - individuo como del Estado; garantice que las luchas contra el tráfico internacional deben estar basadas en la - concertación de esfuerzos de ambas naciones, es el único camino para obtener un progresivo avance en el combate - contra el narcotráfico.

2. LEGISLACION EN ESTADOS UNIDOS

El marco legal en los Estados Unidos, en materia de drogas, está conformado por: la legislación punitiva, tanto a nivel federal como a nivel estatal; por las agencias - de represión y prevencción federales y, por los instrumentos internacionales que ratifique el Congreso de la Unión en materia de drogas.

Primeramente abordaremos la parte legislativa federal - que, para los efectos del presente trabajo resulta indispensable. Tenemos que el primer ordenamiento en la multitudada materia es la Ley Harrison de 1914, esta ley no penalizaba a los usuarios; las penalidades fijadas por la violación a sus disposiciones eran moderadas y exigía un registro anual de los vendedores, también permitía que los médicos registrados distribuyeran la droga. Asimismo estipulaba que todas las personas que importaran, fabricasen, produjeran, elaborasen, vendieran, trataran, distribuyeran o entregasen drogas, tenían que registrarse ante el gobierno federal. De tal suerte que las ventas o transferencias de narcóticos medicinales podían hacerse sólo a las personas registradas.

La marihuana y el hachís no fueron incluidos en la Ley Harrison. El objeto principal de dicha ley era el control de impuestos. (21)

Ya en la década de 1920 la Corte Suprema de los Estados Unidos, formulaba sus propias y nuevas leyes, creó jurisprudencia, con una serie de decisiones basadas en la Ley Harrison. La Corte hizo cada vez más difícil que los drogadictos consiguieran legalmente la droga, e incluso impidió que los médicos pudieran recetarla como parte de un tratamiento o "curación". Posteriormente la Corte invirtió su propia posición en lo relativo al as-

(21) Schroeder Richard, Op. Cit., P. 115

pecto de "curación", dictaminando que los médicos podrían proveer el narcótico como parte de un proceso de eliminar el hábito. Sin embargo, a pesar de ser una disposición de la Corte Suprema, numerosas clínicas, que habían sido creadas para tratar a los drogadictos, fueron cerradas por los funcionarios estatales y federales que se ocupaban de los narcóticos. (22)

La siguiente ley importante sobre drogas fue en 1937, referente a la marihuana. Para 1937 la mayoría de los Estados habían decretado leyes contra la marihuana y, la opinión pública presionó fuertemente al Gobierno para que se promulgara la Ley de Gravámen a la marihuana. Tenía los mismos términos que la Ley Harrison sobre narcóticos, también resultaba indispensable el registro y gravámen de toda operación de compra venta de la marihuana, e imponía sanciones de orden criminal al incumplimiento de dicha disposición legal. La Ley prohibió, a nivel nacional, el uso y posesión de los preparados de cáñamo.

Como consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, la venta y el uso de la heroína se vió incrementada, a pesar de la Ley de 1942 sobre el Control de la Amapola, cuya intención era controlar o detener el cultivo de la planta del opio en Estados Unidos. Las medidas punitivas pa

(22) Fort Joel, Op. Cit., P. 79

ra frenar el uso indiscriminado, sobre todo de las drogas más peligrosas, se dieron en las Enmiendas Boggs de 1951, que imponían sentencias mínimas obligatorias, suprimiendo las sentencias en suspenso o libertades bajo fianza.

En 1956 se promulga la Ley de Control de Narcóticos, que vino a robustecer las medidas represivas y a dar un mayor control de las drogas. Asimismo enmendaba a la Ley Harrison y a la Ley de Gravámen a la Marihuana. Esta disposición estableció sentencias mínimas obligatorias sin oportunidad de libertad condicional para traficantes en grande y en pequeño. La posesión ilegal era castigada de dos a diez años de cárcel, siempre y cuando fuera la primera vez; para la segunda ocasión eran de cinco a diez años, y de diez a veinte años para las veces subsecuentes. Dentro de los Estados de la Unión Americana se decretaron medidas aún más rígidas. (23)

Durante los últimos años, las leyes más relevantes en materia de drogas en los Estados Unidos han sido: la de 1965 en donde se dan las Enmiendas a la Ley del Control sobre Abuso de Drogas, en la cual se controlaba, a nivel federal a las anfetaminas, barbitúricos y alucinógenos; para estos efectos se limitaban las recetas de cualquier cantidad, a cinco renovaciones, dentro de un período de

(23) Fort Joel, Op. Cit. P. 79

seis meses, también exigía estrictos registros para la fabricación y distribución.

La de 1970 Ley de Prevención de Sustancias Controladas, esta última ley domina en la actualidad toda la legislación sobre drogas, casi todas sus disposiciones han sido incluidas en las leyes estatales sobre drogas y por supuesto su ámbito es federal. Esta norma nos marca una división de las drogas en cinco categorías, conforme a su presunto potencial de abuso y a su utilidad médica:

Categoría I.- las drogas que tienen un alto potencial de abuso y ninguna utilidad médica actualmente aceptada, aquí se encuentran la heroína, la marijuana y las drogas alucinógenas como el LSD.

Categoría II.- Son las drogas que tienen un alto potencial de abuso, con grave riesgo de dependencia física o psíquica, incluye el opio, la morfina, la codeína, la metadona y otros narcóticos; la cocaína, las anfetaminas y otros estimulantes afines; la metacualona; los barbitúricos de acción a corto plazo.

Categoría III.- representa a las drogas que producen una moderada o baja dependencia física, incluyendo aún a las que contienen pequeñas cantidades de morfina,

codeína o de opio; la glutamina; la metiprilon; la nalorfina y los barbitúricos de acción prolongada.

En la Categoría IV.- se encuentran los de baja potencialidad de abuso y limitada dependencia física o psicológica: aquí se encuentran el fenobarbital, el hidrato de cloral, el meprobamato, el paraldehído; los estimulantes dietilpropiona y fentermina; el flurazepam, el clordiazepóxido y el diazepam.

Para la Categoría V.- tenemos a los narcóticos exentos que se mezclan con otras sustancias en medicamentos para la tos o problemas similares y que para su venta no requieren receta médica, por lo que su potencialidad de abuso es mínima e inferior a la Categoría IV. (24)

Como segundo punto, dentro del marco legal en materia de drogas, tenemos a las agencias de represión y preventivas.

Durante el año de 1930 se crea la Oficina Federal de Narcóticos, reforzando la acción punitiva de la Ley Harri--son principalmente. "El enfoque del tratamiento fue des--tinar dos prisiones hospitales en Lexington, Kentucky y' en Fort Worth, Texas. No había doctores, hombres de ---ciencia, reformadores sociales, ni organizaciones profes--ionales que se opusieran a la política nacional de pena lizaci3n, para la que se utilizaron leyes estatales: la' política de aplicar severas penas criminales, tanto a -- los usuarios como a los vendedores de aquellas drogas reprobadas por quienes estaban en el poder." (25)

S3lo recientemente se ha iniciado la despenalizaci3n de' los farmacodependientes, ahora se les considera como enfermos y reciben un tratamiento m3s humano, ya en algu--nos Estados no se le califica como delito, sino como una falta de orden administrativo. Es una verdadera fatalidad que no se encuentre entre las prioridades de la polí--tica dom3stica de los Estados Unidos, las campa~as cons--tructivas y preventivas. Se se~ala, una vez m3s, que -- las leyes siempre han sido enfocadas a la represión del' narcotr3fico, pero no se le da la debida atenci3n a la - causa, que es la drogadicci3n, el tr3fico ilícito de drogas es una consecuencia solamente.

(25) Ibidem, P. 12

En 1971 fue creada la Oficina Especial de Acción para la Prevención del Abuso de las Drogas (SAQDAP) que estaba directamente vinculada a la Casa Blanca. Al mismo tiempo se crea una Comisión, que tenía a su cargo la orientación de la participación norteamericana en programas internacionales, obviamente los Fondos Federales destinados a la prevención se tuvieron que duplicar para el año siguiente, ya que siguieron proliferando y desapareciendo en forma rápida las agencias tanto de prevención como las de represión. (26)

Para 1972, Nixon dentro de su programa político antidroga, establece la Oficina de Coacción Legal contra el Abuso de las Drogas (ODALE), que se convirtió en el brazo duro y su modo de operar era muy poco ortodoxo, más se parecía a la Gestapo alemana, que a una policía democrática, esa práctica la llevó a desaparecer rápidamente. El propio Nixon ordenó que se fusionara el Departamento de Narcóticos y Drogas Peligrosas con la Oficina Nacional de Inteligencia sobre Narcóticos; habiéndose creado para 1973 una nueva agencia federal: la Administración para la Represión de las Drogas (DEA). Desde entonces la DEA se ha encargado de la represión del narcotráfico. Paralelamente la Ley estableció una comisión provisoria, pero a nivel federal, La Comisión sobre Marihuana y Abu-

(26) Schroeder Richard, Op. Cit., P. 21

so de Drogas y, se recomendó a la Administración para -- Drogas y alimentos (FDA) el determinar si una droga especificamente podría presentar los suficientes riesgos, posibilidad de dependencia y potencial de abuso, como para restringir su uso. (27)

Hoy en día, la principal agencia gubernamental para la - prevención, tratamiento y rehabilitación es el Instituto contra el Abuso de Drogas (NIDA), establecido en 1973 y' dependiente del Departamento de Salud, Educación y Bienestar (HEW), que ahora se denomina Departamento de Salud y Servicios Humanos. A su vez el NIDA pertenece a - otra agencia más amplia que abarca la esfera de la salud, la Administración sobre Alcohol, Abuso de Drogas y Salud Mental (ADAMHA), en la que también se encuentran incluídas el Instituto Nacional de Salud Mental y el Instituto contra el Abuso del Alcohol y el Alcoholismo (NIAAA).(28)

Independientemente del NIDA existen diversas agencias federales que también tienen la responsabilidad en el campo de la prevención y el tratamiento de farmacodependientes, entre ellas se encuentran la Administración de Seguridad Social, la Administración para Veteranos del Ejército y la Administración para Alimentos y Drogas.

En lo que respecta a las agencias represivas, la DEA tiene

(27) Schroeder Richard, Op. Cit., P. 22

(28) Ibidem P. 23

ne que compartir sus créditos con la Oficina de Aduanas, la Guardia Costera, la Oficina de Réditos, el FBI, la -- CIA y varios departamentos militares.

El Presidente Carter, en un mensaje al Congreso en 1977' nos manifiesta que: "ningún gobierno puede proteger completamente a sus ciudadanos de todo daño, por legisla--- ción, mediante medicinas, ni consejos. No se puede forzar la desaparición de las drogas. Estarán con nosotros en tanto la gente en ellas encuentre el alivio y la sa-- tisfacción que busca, aunque sí es posible reducir el da ño que causa el abuso. No podemos hacer afirmaciones ab solutas en el sentido de que cesará el abuso de las dro-- gas o que se acabará con la importación ilegal de ellas. Si somos honestos deberemos aceptar que eso está más --- alláde nuestro poder. Empero podemos conjuntar intelligen-- temente nuestros recursos para proteger a la sociedad y' auxiliar a quienes sufren". Continúa diciendo que "a pe sar de nuestros mejores esfuerzos no había sido destruí-- da la amenaza de las drogas. Sigue estando entre noso-- tros y al parecer lo estará siempre. Los intentos de -- coacción aparentemente han fallado, los programas de tra tamiento son insuficientes y la educación del pueblo ha sido inadecuada." (29)

Y a pesar de reconocer que sus esfuerzos de prevención -

(29)Schroeder Richard, Op. Cit., P. 24

sobre todo han sido insuficientes, persisten en su política para erradicar la drogadicción, atacando las fuentes de suministro. La producción tanto de estupefacientes - como de psicotrópicos resulta ilimitada. La cantidad indispensable para proveer a los consumidores estadounidenses es sólo una mínima parte de la producción potencial del mundo. El mercado es tan amplio y poderoso que, la eficacia de los programas de coacción resulta verdaderamente limitada, sin importar los recursos humanos y económicos con que se cuenta.

Aunado a esta problemática se encuentran los problemas - internos de la DEA, que por ser una Agencia Gubernamental de reciente creación, no tiene un plan de trabajo, ni -- tampoco un objetivo concreto. "La DEA por las expectativas políticas creadas, acerca de como deberían de ser sus servicios, tanto en su distribución como en su conducción (ya que éstos son tan diversos y tan delicados), que la Agencia sólo tiene insuficientes oportunidades, - permitiendo que su sistema de administración sea conformado por sus tareas." (30)

Cuando fue creada la DEA, se reunieron en ella todas las otras fuerzas o agencias dispersas, esto le dió autoridad para efectuar operaciones internas y también internacionales, en el sentido de evaluar y reunir toda la in--

(30) Wilson James, The investigators managing FBI and Narcotics Agents, P. 204

formación de las bandas internacionales de narcotraficantes. Provista de una autoridad tan amplia y tomando en cuenta el número de tareas y la cantidad de personal heredado, la incipiente organización "fue estropeada por controversias, corrupción, partidismo e incompetencia." (31)

Por otro lado, los Estados Unidos han suministrado ayuda económica y tecnológica a los países productores de estupefacientes. En la Resolución Unánime de la Primera Sesión del XCII Congreso del Senado de los Estados Unidos, el 19 de febrero de 1971, se aprobó una contribución inicial de \$ 2'000,000 de dólares para el Fondo Especial de las Naciones Unidas para extender sus esfuerzos en el campo de las drogas.

Asimismo se determinó, en esa misma sesión, que se retiraría toda asistencia económica suministrada por los Estados Unidos a los países que no hayan tomado acciones apropiadas tendientes a la eliminación de la producción de narcóticos.

También en esa ocasión, se refirieron a las convenciones internacionales, a la de Estupefacientes de 1961 y a la de Psicotrópicos de 1971. Para la primera Convención solicitaron una enmienda que serviría para autorizar a la

(31) *Ibidem*, P. 192

Organización de Naciones Unidas a recopilar información, investigar y publicar todo lo relacionado al tráfico illicito de narcóticos. (32)

En el caso de la Conferencia sobre Psicotrópicos de 1971, se aprobó que, a través de sus representantes ante la -- ONU se ejerza un esfuerzo para favorecer la preparación' de un proyecto de Tratado sobre el control de drogas sin téticas y semisintéticas, conocidas como psicotrópicos, - y que este Tratado sea sometido, tan pronto como sea posible, a los miembros de las Naciones Unidas para su ratificación, en concordancia con sus respectivas estipulaciones constitucionales. (33)

Como consecuencia del punto anterior, los Estados Unidos han mantenido una actitud de reserva frente a la Convención sobre Psicotrópicos a pesar de ser una de las principales víctimas de dichas drogas. Se han negado a ratificarla, aduciendo que va en contra de su legislación nacional, ya que la Ley de Sustancias Controladas es la encargada de la regulación de los psicotrópicos. Y bajo - ningún concepto se puede aceptar una imposición internacional, que provocaría conflictos con su legislación interna.

La realidad es diferente, la oposición para ratificar --

(32) EE. UU. Congress Senate, International Traffic in -
Narcotics. P. 22

(33) Ibidem, P. 23

esa Convención es ejercida por parte de compañías farmacéuticas. Sus ganancias multimillonarias, se verían severamente mermadas si se controlaran las sustancias psicotrópicas conforme a los instrumentos internacionales. Esta contradicción interna de los Estados Unidos tiene efectos negativos en el exterior. Pues mientras los Estados Unidos ejercen controles cada vez más estrictos y presionan a los países en los cuales se produce opio ilícitamente, ellos se niegan a ratificar y solicitan la re-negociación de la Convención. Por supuesto, en este caso proponen que cada país sea el que determine su propia política en drogas psicotrópicas.

Como se puede apreciar, la política sobre drogas en los Estados Unidos, presenta una serie de contradicciones, - pues al interior manejan a las drogas como una amenaza externa, pero al exterior presionan para que resuelvan un problema que no consideran suyo. De hecho la producción de estupefacientes puede que no lo sea, no obstante que se ve impulsada por el vasto mercado que ofrecen los estadounidenses.

3. EL NARCOTRAFICO COMO DELITO DE CARACTER INTERNACIONAL

A raíz de la Segunda Guerra Mundial surge el Derecho Penal Internacional, por la necesidad de examinar los hechos delictivos ocurridos durante la misma y, sobre todo juzgar a los criminales nazis por las atrocidades que cometieron en contra de la humanidad. Posteriormente, el fortalecimiento entre los criminales de diferentes países, la aparición de asociaciones internacionales de criminales que, con frecuencia ejercen presiones sobre sus'

propios gobiernos, así como de otros ajenos; ha propiciado la creación del Derecho Penal Internacional.

A partir de los acontecimientos en los juicios de Nuremberg y Tokio, el Derecho Internacional reconoce el principio de responsabilidad individual de personas físicas, en el reglamento del mismo tribunal de Nuremberg; también ha sido reconocido posteriormente por la Organización de Naciones Unidas, este principio del Derecho Penal Internacional. Tomándose en cuenta que la comunidad internacional, a través de los Comités "Ad Hoc" de la Organización de Naciones Unidas, ya había definido los delitos que provocan daños irreparables a la humanidad y, se puso de acuerdo no sólo en su clasificación jurídica, sino también en cuanto a su carácter punible.

Para Igor Karpets, el Derecho Penal Internacional es: -- "un sistema de normas formadas como resultado de la cooperación entre Estados soberanos u órganos y organizaciones internacionales y tiene como objeto defender la paz, la seguridad de los pueblos y el orden jurídico internacional, tanto de los crímenes internacionales más graves dirigidos contra la paz y la humanidad, como de los delitos de carácter internacional previstos en los tratados y convenciones internacionales y en otros actos jurídicos de índole internacional, castigados a tenor con estos reglamentos y convenciones especiales y con acuerdos especiales concertados entre Estados, según las normas del Derecho Penal nacional."

Dentro de este mismo contexto, el citado autor también nos da una definición clara de los delitos internacionales: "son atentados contra los fundamentos de la existen

cia y desarrollo progresivo de los pueblos." Ya que estos delitos afectan no solamente los intereses de un país determinado, sino los de toda la comunidad internacional.

En el caso concreto que nos ocupa: "los delitos de carácter internacional son los hechos delictivos previstos en acuerdos o convenciones internacionales y no clasificados como crímenes contra la humanidad, pero que atentan contra las relaciones normales entre los Estados, perjudican la cooperación internacional en diversas áreas de las relaciones (económicas, socioculturales, de propiedad, etc.) y también a organizaciones y ciudadanos, sancionable, bien según las normas establecidas en acuerdos o convenciones internacionales, ratificados en la forma correspondiente, bien partiendo de normas de legislación penal nacional al tenor con estos acuerdos." (34)

Se destacan varios grupos de delitos, que se clasifican conforme al carácter específico del Derecho Penal Internacional; el narcotráfico se encuentra clasificado en el segundo bloque y que se refieren a los delitos que perjudican el desarrollo económico y sociocultural internacional.

Como ya se dijo anteriormente, es a través de las convenciones internacionales y otros actos jurídicos que se --

(34) Karpets Igor, Delitos de carácter internacional, P.65

llega a la ley penal internacional, y la responsabilidad por la infracción de la ley se efectúa cuando se ha llegado a un acuerdo sobre ello, debidamente ratificado por los órganos designados para tal efecto, de cada una de las partes contratantes o signantes. Teniendo como base el acuerdo pueden aprobarse actos internacionales o introducirse las correcciones necesarias en la legislación nacional. Y es aquí, en la legislación nacional, en donde se fundamentan las sanciones para los delitos; en este caso, contra los que trafican en forma ilegal con estupefacientes y psicotrópicos, pero en lo general, las sanciones no figuran en el acuerdo, su determinación es derecho del Estado signatario.

De tal suerte, que por conducto del Derecho Penal Internacional sería la norma jurídica general que crea la necesidad de una sanción, que es prerrogativa del Estado que juzgue a los criminales, terroristas, narcotraficantes, etc.. El Derecho Penal Internacional no puede definir el tipo de sanciones, ya que ante la diversidad de sistemas socio-políticos, sería imposible llegar a un consenso común; por lo que es necesario, que por medio de tratados, convenciones y otros instrumentos jurídicos, se haga una penalización efectiva que equilibre los esfuerzos de la comunidad internacional, sobre todo para mantener el orden jurídico internacional.

Por lo anteriormente expuesto, nos encontramos ante la particular perspectiva legal de fortalecer los tratados, para estar en condiciones de combatir el tráfico ilícito de sustancias tóxicas.

C A P I T U L O I I I

ANTECEDENTES EN MATERIA DE COOPERACION BILATERAL ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS

CAPITULO III

ANTECEDENTES EN MATERIA DE COOPERACION BILATERAL ENTRE - MEXICO Y ESTADOS UNIDOS

1. CAMPAÑAS CONTRA EL NARCOTRAFICO

La cooperación en la lucha contra el tráfico de drogas - por parte del gobierno mexicano y el gobierno estaduni-- dense se inicia con el Acuerdo de intercambio directo de determinada información relativa al tráfico de Drogas -- Narcóticas del 2 de octubre de 1930, en el que se esta-- blecen como puntos principales:

- 1) Cambio directo de informes y pruebas referentes a -- personas que se dediquen al tráfico ilícito de drogas.
- 2) Cooperación mutua en las actividades de los agentes - policíacos en los trabajos de investigación.
- 3) Emisión de datos en forma inmediata de la sospecha de movimientos de contrabando de drogas narcóticas y per-- sonas implicadas en ello.

En el sexenio del General Lázaro Cárdenas se combate con denuedo a los narcóticos. Se crea una Comisión, en la - que intervienen la Policía Judicial Federal (que ya de-- pendía de la Procuraduría General de la República) y la Policía de Narcóticos (que estaba controlada por la Se-- cretaría de Salubridad y Asistencia). Dicha Comisión -- elabora un programa de trabajo conjunto, que en términos generales sienta las bases para los programas actuales - de combate al narcotráfico. Empezando a separar en las'

cárceles a los toxicómanos de los narcotraficantes.

La cooperación bilateral continúa ininterrumpidamente durante el mandato del Gral. Manuel Avila Camacho, también es publicado en este período el Reglamento Federal de -- Toxicomanías. Para 1944 se integra un grupo de policías judiciales para que conjuntamente con la Policía de Narcóticos dependiente del Departamento del Tesoro de los - Estados Unidos, combatan el tráfico ilícito de estupefacientes.

El Lic. Miguel Alemán Valdez inicia la campaña permanente contra el cultivo y tráfico de estupefacientes. Dicha campaña puede resumirse en cuatro puntos vitales:

- a) Extinguir las fuentes de producción y elaboración de drogas.
- b) Perseguir y capturar a los intermediarios.
- c) Vigilar y perseguir a los narcotraficantes.
- d) En materia procesal: 1.- Procurar que las diligencias para preparar la acción penal tengan los mayores datos de convicción. 2.- Igualmente que, durante el -- perentorio término constitucional de 72 horas y, durante el proceso penal, se practiquen cuantas diligencias sean necesarias para evitar que los traficantes' escapen a la acción de la justicia.

Al parecer dicha campaña tuvo un éxito inesperado. También es de gran relevancia la participación del Ejército mexicano en la destrucción de plantíos ilícitos, ésta -- aumenta en un 700%.

Es necesario efectuar un paréntesis, pues es durante este período que Estados Unidos y Canadá efectúan una misión, ya que según ellos, México no estaba cumpliendo sus compromisos internacionales. Tal parece que no estaban enterados de la nueva campaña, posteriormente presentaron 'disculpas' y declararon estar complacidos del éxito de la campaña mexicana.

En el periodo de 1952 - 1958, con el gobierno del Lic. Adolfo Ruiz Cortines, se crea la Junta Intersecretarial Coordinadora de la Campaña contra el narcotráfico. La campaña se empieza a integrar con elementos preventivos, combatiendo no sólo a la oferta, sino que también a la demanda, por medio de programas dirigidos a los consumidores, sobre todo de drogas heróicas.

Los dos hechos de mayor relevancia, durante el mandato del Lic. Adolfo López Mateos, son:

1. La Procuraduría General de la República obtiene equipo consistente en: lanzallamas, aviones, avionetas, helicópteros y camiones que vendrán a fortalecer la campaña y darle mayor eficacia. Obviamente los resultados significan la duplicación de drogas aseguradas, plantíos destruidos, armas confiscadas y personas consignadas a las autoridades correspondientes.
2. Desaparece la Policía de Narcóticos, ya que sus fuerzas eran exiguas y los resultados casi nulos, por lo tanto sus funciones les son conferidas a la Policía Judicial Federal.

Y es precisamente en el Sexenio del Lic. Gustavo Díaz -- Ordaz, de 1964 a 1970 que se agudiza y cobra proporciones alarmantes el problema de la drogadicción en los Estados Unidos. Así desde el inicio de su gestión, el --- Lic. Díaz Ordaz impulsa las pláticas informales con los Estados Unidos, sobre cooperación bilateral para combatir el tráfico ilícito de estupefacientes en ambos países. Asimismo se inicia el rociado de los plantíos con herbicidas por vez primera. El hecho relevante es que a fines de este período, a pesar de haberse iniciado las pláticas informales, los Estados Unidos implementan la llamada "Operación Intercepción" que dadas sus repercusiones se tratará específicamente. En 1969, cuando el 90% de la marihuana que entraba a los Estados Unidos, era mexicana y parecía inundarlo todo, nuestro vecino -- inició un esfuerzo de interferencia llamado "Operación Intercepción". Y sin aviso previo, el Servicio de Aduanas volvió más estrictas sus revisiones e inspecciones en toda la frontera mexicana. Todos los automóviles formaban inmensas filas, esperando la minuciosa inspección; los comerciantes, turistas, funcionarios que se quejaron, y tuvo que asistir una comisión mexicana ante las autoridades norteamericanas para poner fin a la operación intercepción. (35)

Esta estrategia para la supresión de la marihuana fue un

(35) Goobermar Lawrence A., Operation Intercept., P. 182

completo fracaso, ya que ante la falta de esta droga, inmediatamente fue suplida con anfetaminas o haschís del oriente y de el norte de Africa; obviamente sólo atraparon algunos pocos kilos de marihuana, ya que los grandes envíos son pasados por avión o barco. Los contrabandistas profesionales tienen sistemas más sofisticados y en ocasiones están coludidos con los guardias de las aduanas; de otro modo no se podría explicar las cantidades estratosféricas de hierba que entran al vecino país del norte.

Operación Intercepción fue, aparte de un completo fracaso, humillante para los mexicanos y significó la ruina para los comerciantes norteamericanos. Así el 10 de octubre del mismo año, fue sustituida por Operación Cooperación. Los Estados Unidos hicieron notar que, como resultado de las medidas tomadas en cumplimiento de sus compromisos, las demoras, irritaciones y molestias en la frontera y en otros puertos de entrada han sido reducidos virtualmente a los niveles que tenían antes de la operación intercepción.

Con motivo de la Operación Cooperación, México intensificó, por conducto de la Procuraduría General de la República, Secretarías de la Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Salubridad y Asistencia y Hacienda, sus propios programas de lucha, que ya venía realizando desde hace más de un cuarto de siglo, en contra de la producción y tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos, que en ese tiempo eran llamadas drogas peligrosas.

Los Estados Unidos dieron apoyo técnico y financiero a -

México. Con el plan inicial las tropas del ejército y - agentes de la Policía Judicial Federal se internaban en los campos y la quema y destrucción de plantas era en forma manual, el proceso era demasiado lento y más rápidos los productores, que inmediatamente cambiaban sus zonas de operación. Y es entonces cuando el Gobierno mexicano prefirió la quema aérea de los campos clandestinos, con el herbicida denominado "paraquat" para combatir la mariguana y 2,4-D contra la amapola. Los resultados fueron muy halagadores. Este último programa fue declarado positivo por ambos gobiernos.

Para 1975 aún no había cesado la entrada de mariguana -- procedente de México a los Estados Unidos, Nixon otorga cuarenta millones de dólares al Gobierno mexicano para que adquiera aviones, capacite personal e intensifique las campañas de fumigación contra los campos de mariguana y amapola; el paraquat, que para ello se utilizaba, había sido usado como defoliante en la guerra de Vietnam, este herbicida, si se consume puede provocar problemas pulmonares y trastornos circulatorios en los seres humanos, en ocasiones, incluso la muerte.

Y es hasta 1978 que el Congreso de los Estados Unidos -- prohíbe la ayuda a cualquier programa que incluya el rociado con productos peligrosos para la salud (como si el opio y la mariguana fueran saludables). A pesar de esta prohibición, México siguió usando por su cuenta el paraquat. Y tal vez, por ésto fue decreciendo el consumo de mariguana procedente de México en los Estados Unidos.

La Procuraduría General de la República para facilitar -

la persecución de los narcotraficantes y de los productos clandestinos, ha dividido el país en 13 zonas conocidas como "Coordinaciones Regionales de la Campaña contra los Estupefacientes", que a su vez están controladas desde el centro de operaciones, ubicado en la ciudad de México.

La campaña permanente nacional cuenta con diversos programas:

1. El de capacitación, que imparte la Dirección General del Instituto Técnico, desarrollando cursos específicos sobre instrucción académica y física para el personal comisionado en la Campaña contra los Estupefacientes.
2. El de investigación, mediante el Departamento de Estudios Especiales de la Unidad de Reconocimiento y Verificación, el cual estudia los herbicidas que se emplean, con el objeto de que al fumigar los plantíos ilícitos el efecto ecológico producido por éstos sea mínimo, tanto en la flora como en la fauna silvestre y las corrientes acuíferas, cuidando así que el campo rociado con herbicida, pueda posteriormente ser utilizado en la producción agrícola.
3. El de inspección y vigilancia, con el objeto de evitar el tráfico de drogas por el territorio nacional, a través de los coordinadores regionales auxiliados por la Policía Judicial Federal y con la cooperación del Ejército Nacional y la Armada mexicana han ubicado retenes de inspección y vigilancia en puntos de paso obligado. En todos estos puntos los perros entrenados para detectar drogas, han demostrado su gran --

utilidad tanto en la revisión de vehículos como de -- equipajes.

4. El Plan Piloto, la destrucción de plantíos ilícitos - requiere de acciones intensivas y determinantes, es - por este motivo que se diseñaron los planes piloto, - mismos que consisten en la concentración periódica de los recursos humanos, técnicos, materiales y financie ros como apoyo a cada una de las Coordinaciones Re-- gionales, en las cuales se realizan vuelos de recono- cimiento y destrucción de plantíos de marihuana y --- adormidera detectados durante la operación, este plan piloto es independiente de la constante vigilancia -- que realiza cada coordinación dentro del área que las limita para lo cual utiliza sus propios recursos. (36)

Por su parte el Ejército mexicano ha puesto en práctica' desde 1972 campañas contra los estupefacientes, el pri-- mer plan se denominó DN-PR-1, su objetivo principal era' poner en marcha unidades de retenes, tanto fijas como mó viles. Entre los principales estados de la República en los que fueron desplegadas estas fuerzas militares se en cuentran Chihuahua, Sinaloa y Durango. Posteriormente, - en 1976 en coordinación con la Procuraduría General de - la República, la Secretaría de la Defensa puso en marcha el denominado Plan Cóndor, con este nuevo programa se re

(36) Toda información de la campaña permanente desde Cár denas tomada de la Memorias de la Procuraduría Gene ral de la República. 1934 - 1975

leva al personal cada seis meses, debido al desgaste físico que sufre la tropa.

Anteriormente a México, Turquía era la proveedora del mercado negro de marihuana para norteamérica, cuando Estados Unidos presionó a Turquía, México se convirtió en el proveedor clandestino. Con las campañas efectuadas por las autoridades mexicanas, Colombia ha venido a ser la sucesora y mantiene un 70% de marihuana dentro de los Estados Unidos. La pregunta obligada es: cuando el Gobierno colombiano logra combatir la producción de marihuana en esas regiones, ¿Cuál país será el sucesor de Colombia? ¿A qué país se van a trasladar las bandas de narcotraficantes internacionales?.

La respuesta puede ser verdaderamente aterradora, pues en cualquier parte del mundo se puede cosechar, tanto amapola como marihuana, pero de una cosa si podemos estar ciertos y, es de que México será el paso obligado para que los estupefacientes entren a los Estados Unidos.

Otro de los programas que la Secretaría de la Defensa Nacional ha puesto en práctica para combatir el narcotráfico es el llamado CANADOR, que significa "can" de cannabis y "ador" de adormidera o amapola. Dicho programa es aplicado en forma intensiva por todas las unidades del Ejército y de la Fuerza Aérea, desplegadas en el territorio nacional. Desde el 1º de diciembre de 1982 hasta el 1º de marzo de 1985 y según datos de la propia Secretaría de la Defensa Nacional, han participado en la Operación Cóndor (Chihuahua, Durango y Sinaloa) cinco fuerzas de tarea cuya labor de detección arrojó un saldo de!

72 506 plantíos de amapola destruidos en una superficie de 6 229 Ha. y 11 144 plantíos de marihuana arrasados en una extensión de 778 Ha. Por su parte, la realización del Plan CANADOR que abarca las 36 zonas militares del país, procuró la destrucción, en igual lapso de tiempo, de 17 997 plantíos de amapola y 20 579 de marihuana." -- (37)

Actualmente la Secretaría de la Defensa Nacional lleva a cabo diversas operaciones de tipo especial y a cada una de ellas las denominan conforme a la región, y abarca todo el territorio nacional. Se despliegan formidables fuerzas y son cuantiosos los recursos que se invierten. Tenemos, por ejemplo, las noticias del 21 de agosto de 1985: "La más importante concentración civil en combate en contra del narcotráfico que se haya realizado para destruir plantíos de marihuana y amapola, se hace aquí en la alta sierra de Sinaloa, en Chihuahua y en Durango.

Con este fin se dispone de 6 mil hombres armados, 70 aeronaves y 200 vehículos terrestres, informó José Ma. Ortega Padilla, supervisor General de Servicios Técnicos y Criminalísticos de la Procuraduría General de la República. Ortega Padilla indicó que se gastarán 130 millones de pesos sólo en combustibles y herbicidas. Destacaron que estas acciones no son producto de las presiones del exterior sino trabajos hechos totalmente por la policía mexicana." (38)

(37) Méndez Asencio Luis, Caro Quintero al trasluz, P.39

(38) Periódico Excelsior, 21-VIII-85, Año LXIX, T.IV N°

Por último tenemos otra noticia periodística, que nos -- ilustra al respecto de las campañas contra el narcotráfico durante el presente sexenio: "El Gral. Juan Arévalo - Gardóqui, indico que al inicio del gobierno actual sólo existían dos tipos de operaciones en Chihuahua, Durango y Sinaloa, y el Plan CANADOR, que se desarrolla a nivel nacional con tropas que se mantienen en todo el territorio. Después dijo que con base en las instrucciones presidenciales las actividades se ampliaron. En 1983 se -- ejecutaron cinco operaciones especiales, denominadas: -- Pura, Pantera, Lince, Tigre y Jaguar, pero eso no impi-- dió que los narcotraficantes continuaran con sus actividades en otras regiones, y hubo necesidad de ampliar el combate con las operaciones Gavilán en la faja costera - de Sonora y Sinaloa; Aguila, en la parte central de las tres huastecas; Halcón en la costera de Mayarit, Jalisco y Colima y Azor en el sudeste de Oaxaca y Veracruz.

También indicó que por instrucciones del Presidente Miguel de la Madrid se intensificará la operación antinar-- cóticos, pero que el Ejército no recibe ayuda de Estados Unidos, ni de ningún otro país. Toda labor se hace con el presupuesto normal de la Secretaría de la Defensa, -- sin recurrir a partidas especiales." (39)

(39) Periódico Excelsior, 19-XII-85, Año LXIX, T.VI, Nº 25 041

En suma, la estrategia para reducir la oferta sí tiene resultados positivos, pero en forma limitada. La creciente demanda de drogas entre los estadounidenses es la causa primordial de su restringido éxito.

Cabe recordar, como quedó asentado en el Primer Capítulo, Apartado 3.1 del presente trabajo, que el cultivo de la marihuana constituye la segunda producción agrícola norteamericana. Esto se debe al éxito de las campañas represivas mexicano-norteamericanas, pero que no significa una victoria sobre el narcotráfico, sino enfrentarse nuevamente a otra de las facetas del mismo problema.

2. ACUERDOS BILATERALES Y NATURALEZA JURIDICA DE LOS MISMOS

Es necesario subrayar, una vez más, que es durante la década de los 50 cuando se recrudece el problema del narcotráfico y es en las recién instaladas Reuniones Interparlamentarias mexicano-norteamericanas, en donde se plantea la necesidad de un acercamiento entre ambos gobiernos, a través de las oficinas encargadas respectivamente, para tratar de resolver el problema que afecta a ambos países.

De tal suerte que en la Cuarta Reunión Parlamentaria entre México y Estados Unidos celebrada en 1964, se propone la creación de un Foro para discutir la compleja problemática que afecta a ambos países. Los Estados Unidos, a través de sus legisladores, ofrecen a México ayuda técnica consistente en: aviones, camiones, lanzallamas y rifles para la destrucción de los sembradíos de marihuana.

Desde los inicios de la cooperación entre México y los Estados Unidos se marcó la tendencia represiva, para las campañas antidroga, acorde con la política implementada por el Gobierno norteamericano.

Así, en los Estados Unidos el combate al narcotráfico ha estado fragmentado en dos grandes corrientes; los planificadores que propugnan por la rehabilitación de los toxicómanos y los estrategas que prefieren la represión, más rápida y barata. A partir de 1964 se celebran reuniones de trabajo periódicamente y se crea en 1969 el Grupo Conjunto de Trabajo México-Estados Unidos. Como resultado del mencionado Grupo de Trabajo, en un principio se limita solamente a efectuar recomendaciones tendientes a perfeccionar la cooperación entre ambos países, en cuanto a la represión del narcotráfico. Para 1970, el informe hace referencia a la asistencia técnica y de equipo, que proporcionarán los Estados Unidos a México, para colaborar con los programas mexicanos, de erradicación de los cultivos ilícitos de amapola y marihuana. Tales recomendaciones resultan satisfactorias, por lo que son adoptadas de inmediato por ambas partes.

Asimismo como resultado de dichas pláticas bilaterales, se derivan una serie de Acuerdos de Cooperación con carácter internacional, que garantizan el cumplimiento de las acciones tendientes a la erradicación del narcotráfico.

Existen cinco grandes rubros, en los que ha sido dividido el plan de trabajo entre ambos gobiernos, conforme a las actividades y naturaleza jurídica de la problemática.

I. En cuanto a la eliminación de las fuentes de estupefacientes, marihuana y drogas peligrosas, en México por el Gobierno mexicano, y en los Estados Unidos de América por el Gobierno americano, quedan comprendidas:

- a) Ubicación de cosechas y medidas de erradicación, - por el uso de aeronaves, dispositivos sensibles a control remoto, herbicidas y defoliantes.
- b) Intensificación de las medidas para localizar y -- destruir los laboratorios de producción de estupefacientes, almacenamientos de marihuana y de otras ilícitas.

II. Intensificación de los esfuerzos del Gobierno de México y del Gobierno de los Estados Unidos para controlar el tráfico ilícito de estupefacientes, marihuana y drogas peligrosas dentro y desde México y -- dentro y desde los Estados Unidos.

- 1) Los esfuerzos de intensificación se dirigirán a:
 - a) Eliminar el crimen organizado;
 - b) Evitar la introducción a México y el transbordo a través del propio país, de cocaína, de heroína y drogas peligrosas;
 - c) Evitar la introducción a los Estados Unidos y el tránsito en el propio país de cocaína, heroína y drogas peligrosas;
 - d) Investigar y perseguir a los delincuentes, incluyendo a ciudadanos mexicanos que sean fugitivos de la justicia de los Estados Unidos;
 - e) Investigar y perseguir a los delincuentes, incluyendo a ciudadanos de los Estados Unidos -- que sean fugitivos de la justicia de México;

- f) Impedir el tráfico hacia el norte de estupefacientes, marihuana y drogas peligrosas;
- g) Impedir el tráfico hacia el sur de estupefacientes, marihuana y drogas peligrosas;
- h) Controlar la producción y distribución legales de drogas peligrosas en los Estados Unidos y en México;
- i) Reforzar los servicios de represión a lo largo de la frontera en los dos lados.

III. Aumento de la cooperación entre México y los Estados. Dentro de este tema se encuentran los subtemas siguientes:

- 1) Patrullaje fronterizo de seguridad, garitas de inspección e intercambio de información de inteligencia.
- 2) Seminarios conjuntos con propósitos de entrenamiento.

IV. Ayuda material y técnica de los Estados Unidos a México.

- 1) Sugerencias de México respecto a la forma y cantidad de tal ayuda.
- 2) Sugerencias de Estados Unidos respecto a la forma y cantidad de dicha ayuda.

V. Creación del mecanismo permanente para que haya -- continua consulta y cooperación entre México y los Estados Unidos. (40)

(40) Memorias de la Procuraduría General de la República 1969-1970 y 1970-1971.

Los Acuerdos anteriormente mencionados se llevan a cabo entre la Procuraduría General de la República de México y la Procuraduría de Justicia de los Estados Unidos, por intermedio de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De "facto", estos Acuerdos fueron implementados para poder enfrentar bilateralmente los delitos contra la salud, conllevan acciones de apoyo, colaboración y de información recíprocas.

Durante toda la década de los 70, Estados Unidos ha apoyado a México en su programa de erradicación de los cultivos ilícitos de amapola y marihuana. "La ayuda estadounidense a México llegó a casi 100 millones de dólares al final de la década." (41)

Ese dinero sirvió para la compra de equipos, tales como: aviones, helicópteros y armas. Al parecer, las campañas permanentes contra el narcotráfico, han tenido el éxito deseado por los Estados Unidos, ya que desde el punto de vista de algunos funcionarios estadounidenses: "la erradicación de los cultivos es el medio más eficaz y económico para controlar la proliferación de drogas."

Acorde con esta política, los Estados Unidos han estructurado programas bilaterales, semejantes al mexicano, en otros ocho países: Birmania, Tailandia, Afganistan, Paquistán, Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. (La ayuda a Afganistan fue interrumpida inmediatamente después de la ocupación soviética).

(41) Schroeder Richard, Op. Cit., P. 184

Pero lo más importante, es que la ayuda norteamericana - no sólo se ha limitado a la cooperación técnica y económica, sino que también su servicio de inteligencia y represión, conocida como DEA, mantiene agentes en todos -- los países anteriormente mencionados, incluyendo a México.

Richard Schroeder, multicitado autor en el presente trabajo, nos señala al respecto: "Al gobierno no le agrada hablar de las actividades de agentes estadounidenses en el extranjero, por temor a dar lugar a protestas con motivo de intromisiones en los asuntos internos de dichos países. Sin embargo, la presencia norteamericana en ultramar se ha extendido en forma considerable durante la pasada década. En 1969, a vísperas de la guerra de las -- drogas en la Administración Nixon, existían 26 agentes -- yanquis en el exterior. En 1977 ya eran 379. Al final -- de la década el número había disminuido a algo así como 303. Debido a vacantes, hoy día son 274. Desde 1976 -- una enmienda a la declaración de ayuda militar al extranjero prohibió a la DEA participar en 'acciones policíacas directas de arresto' en otros países."

Sin embargo, se ha hecho caso omiso a dicha enmienda y -- los agentes de la DEA siguen incursionando en otros territorios, bajo el supuesto de cooperación entre cuerpos policiales que combaten el tráfico ilícito.

Por lo anteriormente expuesto se necesita de un tratado que marque específicamente las responsabilidades de los cuerpos policíacos y prohíba cualquier acción de extranjeros en territorio mexicano, ya que significa una flagrante violación a la soberanía mexicana. A pesar de -- que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha insistido

en que dichos acuerdos se circunscribían únicamente a un "intercambio de información entre autoridades responsables de reprimir el narcotráfico", tal parece que este sistema de cooperación ha rebasado los límites de su propia definición legal.

Es preciso realizar un breve análisis jurídico de los -- Acuerdos de Cooperación, en materia de tráfico ilícito - de estupefacientes que celebran México y los Estados Uni dos.

Conforme al sistema jurídico mexicano, la naturaleza de esos Acuerdos es Administrativa, pues se refieren a la resolución de un caso específico; en caso de que contuviesen normas generales, de observancia para toda la población cambiaría su naturaleza jurídica, y en vez de tener sólo carácter contractual o administrativo (como en el caso concreto que nos ocupa) tales Acuerdos se convertirían en legislativos, al ser ratificados por el Senado se convertirían en Ley.

Resulta imprescindible, acorde a las dimensiones y complejidad que significa el tráfico ilícito de drogas, que se codifiquen todos los Acuerdos de Cooperación en un sólo documento y, que este proceso culmine en un Tratado bilateral, que contenga todos los requisitos previstos por la Constitución Mexicana.

Resulta sorprendente que, después de veinte años de exacerbarse la problemática entre ambos países, y no obstante de que existen los Acuerdos de Cooperación, ninguno de ellos ha sido ratificado por el Senado de la República, por lo que carecen de validez total para el Estado -

mexicano.

Hay que señalar que en los Estados Unidos, existe un tipo especial de tratados que no necesitan ratificación: - los llamados "executive agreements". En principio, tales "agreements", que se diferencian de los "treaties", - no es necesario que sean sometidos a la aprobación del - Senado, y pueden distinguirse dos modalidades: los "presidential executive agreements" y los "congressional --- executive agreements", los primeros simplemente aprobados por el presidente, y los segundos sometidos al Congreso, en lugar del Senado. Gran parte de las relaciones internacionales de los Estados Unidos se llevan a cabo a través de esos "executive agreements", que constituyen, en manos del presidente, un medio de escapar al control del Senado; por medio de ellos se han concluido a - veces acuerdos de gran importancia política, como los de Yalta, que fueron muy criticados por no haber sido sometidos al procedimiento normal de los "treaties". (42)

A continuación tenemos los ordenamientos jurídicos mexicanos, en los cuales se estipula el régimen al que deberán sujetarse los Tratados internacionales.

En primera instancia tenemos a la Constitución de los -- Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 89 las fa--

(42) Seara Vázquez Modesto, Derecho Internacional Público, Pp. 180-181

cultades y obligaciones del Ejecutivo, fracción X se establece: "dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal." En esta -- fracción queda claramente establecido que cualquier clase de pactos, a celebrar o celebrados con potencias extranjeras, deberán someterse a la ratificación del Senado, para otorgarle la validez necesaria.

Si bien es cierto que la Secretaría de Relaciones Exteriores, en sus funciones tiene la competencia de: "Manejar las relaciones internacionales y, por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en las que sea parte", también lo es que las facultades otorgadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son solamente de orden complementario y se encuentran supeditadas a la Constitución.

Por otro lado, el Secretario de Relaciones Exteriores, aunque está previsto en la Constitución la creación de Despachos, sólo es auxiliar del Presidente de la República, y por tanto todos sus actos deben de ser sancionados por el Senado de la República.

En el artículo 76 de la Carta Magna se establecen las -- funciones y facultades del Senado de la República, en su fracción 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 y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión."

Dada la amplitud de la fracción anteriormente señalada, se destaca que ningún documento de carácter internacional puede ser suscrito sin la ratificación del Senado. Sobre el particular y según Carlos Arellano García, famoso legista internacional señala: "el legislador constituyente, al utilizar la expresión 'convenciones' se refirió a los convenios o acuerdos entre México y otros países. Además se especificó que se trata de las 'convenciones diplomáticas', es decir los convenios celebrados a través de las representaciones diplomáticas. Por tanto, en México, los acuerdos ejecutivos también deben someterse a la aprobación del Senado." (43)

Para terminar con este conciso análisis expondré a continuación el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que hace referencia a la categoría que deben tener los tratados dentro de la legislación mexicana: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Carlos Arellano García a propósito del artículo 133, efectúa las interpretaciones siguientes:

a) En el más alto grado jerárquico, dentro del sistema jurídico mexicano, se colocan conjuntamente a la Consti-

(43) Arellano García Carlos, Derecho Internacional Público, P. 682

tución, a las leyes del Congreso de la Unión y a los tra
tados internacionales;

b) Pero dentro de este sitio elevado, aún hay una gra-
duación jerárquica pues, los tratados internacionales de
ben estar de acuerdo con la Constitución. A contrario -
"sensu", si los tratados internacionales no están de ---
acuerdo con la Constitución no serán ley suprema de toda
la Unión;

c) El artículo 133 de la Constitución significa la incor-
poración de los tratados internacionales al sistema jurí
dico interno mexicano, ya que si son la ley suprema de -
toda la Unión gobernantes y gobernados están regidos no'
sólo por la Constitución y las leyes ordinarias, sino --
también por lo dispuesto en los tratados internacionales.

México, siempre atento de buscar soluciones pacíficas pa-
ra la problemática que acarrea la vecindad con los Esta-
dos Unidos, debe promover la celebración de un tratado -
bilateral, que acorde con los preceptos jurídicos, tanto
nacionales como internacionales y, en donde se señale --
obligaciones y derechos equitativos y recíprocos para am
bos países; y los Estados Unidos se comprometan a luchar
en contra del narcotráfico en forma integral y no sólo -
utilizarlo como un fenómeno de presión.

C A P I T U L O I V

NECESIDAD DE UN TRATADO DE COOPERACION

CAPITULO IV

NECESIDAD DE UN TRATADO DE COOPERACION

1. MARCO LEGAL INTERNACIONAL

La comunidad internacional desde fines del siglo pasado, ha tratado de poner en marcha considerables medidas para tratar de frenar la progresión del fenómeno de la drogadicción y sus múltiples secuelas, entre ellas la más detestable: el narcotráfico. En todas partes, las leyes prohíben la posesión de drogas estupefacientes y psicotrópicas y castigan severamente al tráfico. Los organismos internacionales intentan coordinar la lucha contra los traficantes y financian proyectos para cultivos de sustitución. Los estados movilizan sus policías. Se multiplican las instituciones de tratamiento.

Y es en este sentido en el que se inicia la lucha contra el uso indiscriminado del opio, e irónicamente se gesta en Inglaterra, que era la potencia que basaba la mayor parte de su economía en el comercio de ese producto. La primera de las organizaciones nació con el movimiento obrero británico: en 1874 se fundó la Sociedad para la Supresión del Tráfico del Opio, a partir de ese momento comenzó a bombardear al Parlamento con peticiones de control de la droga consiguiendo rápidamente, un buen número de miembros.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En Hamburgo, los socialdemócratas alemanes, que estaban en esos días en la clandestinidad, fundaron en 1878 la Agrupación contra el Opio, una agrupación con el mismo nombre, fundada en Viena en 1882, se unió en 1907 con la Liga de Abstinencia de los Trabajadores. Ninguna de estas dos organizaciones logró tener gran importancia en la lucha contra la droga. (44)

En Filipinas en 1901, a pesar de que el 40% de los filipinos era opiómano, Estados Unidos prohíbe la importación de opio, que provenía de las zonas coloniales británicas y francesas. Además en 1902 fundó un Comité para la Investigación del Opio.

"La historia que sigue tiene fundamentos puramente políticos y Theodore Roosevelt escribió: Con estas acciones contra el comercio del opio mejoramos nuestra posición (en Asia) en un doble aspecto: los que sufren del vicio se convertirán en nuestros aliados naturales y, además, debilitamos la economía de las potencias coloniales". -- (45)

Por otro lado, durante el año de 1906 se vuelven a emprender pasos para establecer el control del opio y, es

(44) Behr Hans-Georg, Op. Cit., P. 101

(45) Ibidem, P. 102

China la que promueve la prohibición del opio dentro de su territorio. Por su parte la Gran Bretaña decide limitar el comercio del opio al campo médico solamente.

El obispo Brent, quien fungió como Presidente del Comité para la Investigación del Opio, publicó una carta dirigida al Presidente de los Estados Unidos en la que resalta: "a) El opio era un serio problema en Asia; b) los Estados Unidos debían apoyar a China a nivel internacional; c) los Estados Unidos debían ser los pioneros en busca de una prohibición general del opio en todo el mundo".

"Theodore Roosevelt aceptó estos puntos de manera total y comenzaron las acciones diplomáticas que llevarían a que, en enero de 1909, se celebrara en Shanghai la primera Conferencia Internacional para tratar los problemas del opio. En ella participaron 13 naciones, aunque los papeles más importantes los representaron China, Gran Bretaña y Estados Unidos, como era lógico esperar.

Otras potencias coloniales representadas fueron Francia, los Países Bajos y el Imperio Alemán, que enviaron un observador.

Los preparativos de la Conferencia fueron realizados por Estados Unidos, que también presentó la tesis básica. "El intento de someter a negociación los productos derivados del opio, o con algún contenido de esta droga, fue derrotado por un voto. En cuanto al opio considerado como narcótico hubo grandes diferencias entre Estados Unidos, que querían prohibir el tráfico de manera absoluta,

y los británicos, partidarios de someterlo a control".
(46)

El exiguo resultado de dicha Conferencia fue un tratado entre China y Gran Bretaña que disponía que se fuera reduciendo en un 10% anual el comercio del opio, además - un compromiso en nueve puntos. Los puntos a destacar - son: primero que todos los países debían hacer algo contra el vicio de fumar el opio (no se mencionaban los derivados del opio ni el opio de mascar). El punto tercero especificaba que el uso no médico del opio era asunto de cada uno de los países respectivos; el punto cuarto prohibía la exportación del opio a países que lo declararan ilegal. El punto más interesante proponía que se tomaran medidas contra la rápida extensión del consumo de morfina para usos no médicos.

Por el frágil resultado de esta Conferencia, se ve la - necesidad de una verdadera y estrecha colaboración in-ternacional, para resolver en forma efectiva la cues-tión del opio.

El siguiente esfuerzo, también promovido por los Estados Unidos, tiene lugar en La Haya en 1912, en dicha -- Conferencia estipulaba que todos los países firmantes - se comprometerían, con respecto al opio y sus derivados a:

(46) Ibidem, P. 102

- A) Ponerlos obligatoriamente bajo --
prescripción médica;
- B) controlar su producción y
- C) controlar su comercio.

También se incluyó, en esa ocasión, a la cocaína y sus sales respectivas. En esta Convención la discusión se centró sobre la heroína que, Alemania se oponía a que -- formara parte de los productos derivados del opio que se someterían a control.

Entre las misiones confiadas a la recién creada Sociedad de Naciones estaba la "vigilancia completa del cumplimiento de los acuerdos relacionados con el tráfico de -- opio y otras drogas peligrosas", entre las cuales, por -- expreso deseo de Estados Unidos, debía incluirse el alcohol. Como esto no fue aceptado, los Estados Unidos se mantuvieron al margen del recién creado comité de las -- drogas, en el que participaban delegados de China, Francia, Gran Bretaña, los Países Bajos, India, Portugal y -- Tailandia. Las potencias colonialistas europeas mantuvieron, en sus respectivas colonias, el completo monopolio del opio. (47)

En 1925 surge, de la primera Conferencia de Ginebra sobre las drogas peligrosas, una Convención muy amplia que debía controlar el tráfico. Los Estados Unidos, que en'

(47) Ibidem, P. 104

principio formaron parte de esa Convención, abandonaron muy pronto sus reuniones, a las que calificaron de "far- sa ridícula". China también abandonó el Comité, dado -- que las potencias europeas no parecían dispuestas a to- mar medida alguna contra el vicio de fumar el opio. En' 1929 se fundó el "Permanent Central Opium Board" (Junta -- Central Permanente del Opio) que posteriormente cambia- ría su nombre por el de "Permanent Central Narcotics --- Board" (Junta Central Permanente de Narcóticos). Y para' 1931, en la II Conferencia sobre Narcóticos de Ginebra, -- se preparó una nueva resolución que colocaba la produc- ción de opio, en todas sus ramas, bajo control, y que -- constituía organizaciones o gremios internacionales para que vigilaran el cumplimiento de tales acuerdos. (48)

El aumento en el consumo de drogas narcóticas debido a - las Guerras Mundiales, provoca la intensificación del - tráfico ilícito de estupefacientes y, los cambios cons- tantes del "modus operandi" de los narcotraficantes, --- obligan a crear nuevos ordenamientos para enriquecer a - los precedentes (que en gran medida habían fracasado de- bido al choque de intereses económicos de las empresas - farmacéuticas), y de este modo dinamizar los instrumen- tos jurídicos, adecuándolos a la realidad imperante en - el mercado negro de las drogas.

(48) Ibidem, P. 105

De tal suerte que, para 1946 en Lake Success, Nueva York se firma el Protocolo que modifica los anteriores acuerdos, convenciones y protocolos sobre estupefacientes. A consecuencia de la disolución de la Sociedad, y considerando que era conveniente que estos derechos y obligaciones fueran ejercidos en adelante por las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud o su Comisión Interina. Cabe resaltar que la firma de dicho Protocolo debería hacerse sin reserva, en cuanto a su aprobación.

Dos años más tarde, en París, el 19 de noviembre de 1948 se firma el Protocolo sobre las primeras drogas sintéticas que aparecen en el mundo. Como una consecuencia de los progresos de la química y de la farmacología moderna, se dió el descubrimiento de drogas sintéticas, que pueden originar toxicomanía y que no están comprendidas en el Convenio del 13 de julio de 1931 para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Estupefacientes, modificado por el Protocolo de 1946.

El protocolo de 1948 se elaboró además con el objeto de perfeccionar las disposiciones del Convenio de 1931 y someter a fiscalización tanto a las drogas sintéticas como los preparados y compuestos que los contengan, con el fin de limitar, por vía de acuerdo internacional, su fabricación a las legítimas necesidades médicas y científicas mundiales y reglamentar su distribución.

Como un esfuerzo para terminar con esta serie de Convenciones parciales y de enmiendas tenemos el Protocolo --

que limita y reglamenta el cultivo de la "Papaver somniferum L." (adormidera) y la producción, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio. Este instrumento fue firmado en Nueva York, en 1953. -- Una de las causas de su fracaso fue la rigidez de sus -- disposiciones y la prohibición expresa de hacer reservas al mismo.

Con el fin de concretar todos los instrumentos jurídicos existentes en materia de control de estupefacientes, nace la Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes, cuyo objetivo se encuentra planteado en su Preámbulo: "De-seando concertar una convención internacional que sea de aceptación general, en sustitución de los tratados existentes sobre estupefacientes, por la que se limita el -- uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y se establezca una cooperación y una fiscalización in-ternacionales constantes para el logro de tales fines y' objetivos."

En general, la Convención pretende que las restricciones' sean voluntarias, en cuanto al cultivo, producción, manu- factura, exportación e importación del opio y productos' opiáceos. Cabe resaltar que senala como ilícitos el cul- tivo y el tráfico de drogas que aparecen en las cuatro - listas del documento citado; destaca la organización de' una eficaz cooperación internacional para la represión' del comercio ilícito, y por último, el llamado que hace' a los países suscritos para que sancionen penalmente --- cualquiera de los actos inherentes al cultivo, producción y venta de drogas nocivas. (49)

(49) García Ramírez Sergio, Op. Cit., P. 76

La Convención Unica sobre Estupefacientes ha sido modificada por el Protocolo suscrito en Ginebra el 25 de marzo de 1972. Las modificaciones en general, fortalecieron el mecanismo del Consejo Internacional para el Control de Narcóticos de las Naciones Unidas, al otorgarle nuevos poderes para intervenir en el cultivo, proceso, venta y consumo de opio y otras drogas. Este organismo tiene la tarea de restringir la producción de drogas a las cantidades necesarias para fines científicos. Asimismo da una mayor relevancia a la prevención y rehabilitación de los individuos farmacodependientes.

Durante la misma década en que fue suscrita la Convención Unica sobre Estupefacientes, comienza a aumentar el consumo y tráfico de drogas no narcóticas, tales como las anfetaminas, barbitúricos, alucinógenos, entre otros. Todas estas sustancias necesitan de una nueva regulación y, es cuando la Comisión de Drogas Estupefacientes de las Naciones Unidas propone un Acuerdo que abarcara las drogas sintéticas por lo que en 1971 se firma en la Ciudad de Viena el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas. En el Preámbulo de dicho Convenio se subraya la preocupación de la comunidad internacional, por el incremento del tráfico ilícito y el mal uso de sustancias psicotrópicas, así como la necesidad de emplear adecuadamente las mismas, sólo para fines médicos y científicos, y por último, reconoce la competencia de las Naciones Unidas en materia de fiscalización de sustancias psicotrópicas. En términos generales, las medidas adoptadas en este Convenio son fiscalizadoras y faculta a las partes para adoptar medidas más rigurosas, en caso de violación de las que marca como mínimas aplicables universalmente.

Un punto muy interesante que se debe destacar, es que dicha Convención establece sanciones para los Estados que no cumplan con las obligaciones establecidas en el Convenio. Se ha hecho expresa la recomendación de suspender todo comercio de sustancias psicotrópicas con el país infractor, hasta que la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes *considere admisible la situación del país en cuestión.

Desde que se constituyó la Sociedad de Naciones ha habido una activa tarea orgánica en el rubro de los estupefacientes. Los organismos auxiliares que conformaban a la Sociedad eran:

La Comisión Consultiva del Tráfico --
del Opio y otras Drogas Nocivas,
El Comité Central Permanente del ---
Opio y por último
El Organismo de Control.

La labor de estos órganos culminó con la celebración de varias Convenciones internacionales, las que fueron mencionadas al principio de este apartado. Los resultados positivos alentaron a la comunidad internacional para seguir coordinando integralmente la lucha contra la producción, comercio y distribución ilícita de estupefacientes. Todas estas tareas y experiencias fueron heredadas por las Naciones Unidas.

Dentro de la estructura de esta organización la lucha -- contra las drogas nocivas es coordinada por el Consejo Económico y Social. Dada la naturaleza y la complejidad del tráfico ilícito de drogas, el ECOSOC creó órganos es

pecíficos para que emprendieran los estudios conducentes.

Como instituciones de las Naciones Unidas encargadas de la lucha contra el narcotráfico se encuentran:

- A) La Comisión de Estupefacientes. Es un órgano del Consejo Económico y Social. Está formado por 30 expertos, elegidos de modo que estén representados los países principales productores de opio o de hojas de coca, los más importantes manufactureros de estupefacientes y aquellos en los que constituye un problema grave el uso de la droga. Asesora al Consejo y prepara modificaciones al régimen internacional en vigor en materia de estupefacientes.
- B) La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Órgano previsto en el Convenio de Viena de 1971 y, que está formado por 13 expertos, elegidos por el Consejo Económico y Social, para vigilar la aplicación de los Tratados por parte de los Gobiernos; el reforzamiento de las enmiendas a la Convención Única, que fueron adoptadas en Ginebra en 1972.
- C) El Fondo de las Naciones Unidas para Fiscalizar el Abuso de Estupefacientes. Siguiendo una recomendación formulada por la Comisión de Estupefacientes, el mes de octubre de 1970, la Secretaría General estableció formalmente, el 1º de abril de 1971 el Fondo de las Naciones Unidas para Fiscalizar el Abuso de Estupefacientes, cuyo propósito es el de promover la acción internacional contra el abuso de las drogas. Funciona a base de contribuciones voluntarias, y se le considera como una medida provisional y de urgencia, en espera de un plan de acción a largo plazo, de

las Naciones Unidas para resolver el problema en sus tres puntos críticos: Oferta, Demanda y Tráfico Ilícito. (50)

En lo que respecta a la labor de la comunidad internacional se han dado Foros, Juntas de Procuradores, a todos los niveles, desde Ministeriales, Parlamentarios, etc., que preocupados por el acelerado avance de la drogadicción, han conjuntado esfuerzos para darle una solución.

Toda esta labor ha sido en respuesta a la sugerencia y recomendación de las Convenciones sobre Estupefacientes de 1961 y Psicotrópicos de 1971, sobre la necesidad de buscar en la cooperación de los países productores y consumidores las alternativas de solución.

México atento a dicha recomendación ha participado en todos los Foros Internacionales; en la Conferencia Internacional del nivel Ministerial, celebrada en junio de 1987, en la ciudad de Viena se adopta la tesis mexicana, en la que se propone como alternativa de solución "el esfuerzo comunitario" (51), es decir, fortalecer a la familia, la escuela, la iglesia, las asociaciones de ciudadanos, para crear un frente común, con campañas preventivas, que les enseñen a detectar casos de proselitismo, los denuncien y rescaten a sus propios hijos de las garras del vicio. México concluye, en este Foro que la alternativa es la "Movilización de la comunidad".

(50) Seara Vázquez Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, pp.

388-389

(51) Revista mexicana de Política Exterior

Abril-Junio 1988, año 5, Nº 19

Instituto Matías Romero, S.R.E. p. 76

2. EXPOSICION DE MOTIVOS

La industria y comercio de las drogas nocivas ilícitas, abarca todo el mundo, y produce muchos miles de millones de dólares. Los Gobiernos tanto de los países productores, como los de los consumidores, así como los países puente (por ejemplo Canadá y México), han sostenido una larga y cara lucha para tratar de detener a los narcotraficantes. A pesar de todo, la erradicación del tráfico ilícito es aún muy lejana meta. El incremento en la población de los farmacodependientes habla elocuentemente del insignificante éxito alcanzado hasta ahora en el combate a las drogas nocivas. A pesar de los elogiables esfuerzos realizados a nivel nacional e internacional y no obstante los progresos realizados en los sistemas de --- rehabilitación, continúa empeorándose la situación respecto al uso indebido de drogas, en casi todo el mundo. Son cada vez más los países afectados. En lo que respecta a las drogas, son cada vez de mayor potencia, son muy asequibles y los métodos de consumo aumentan la peligrosidad de las mismas.

El mundo de la droga se encuentra evolucionando constantemente, pero lo único que no cambia es el uso y el abuso de drogas, que no puede suprimirse por una norma legislativa. El suministro tampoco puede ser interrumpido ni con la policía más eficiente e incorruptible del mundo. El sólo encarcelar a los toxicómanos no elimina el abuso, no existirían cárceles o instituciones suficien-

tes para alojar a la exorbitante cantidad de farmacodependientes.

México y los Estados Unidos se encuentran inmersos dentro de el narcotráfico internacional desde hace varias décadas y, hasta la fecha la estrategia empleada para combatir el tráfico ilícito no ha dado los frutos esperados. Es pues, el momento justo para replantear la problemática y buscar nuevas alternativas para erradicar el narcotráfico.

La tésis mantenida por los Estados Unidos para combatir el narcotráfico ha sido la destrucción de los plantíos de estupefacientes, pero no ha resultado del todo acertada. Como se recordará, en el primer capítulo del presente trabajo, se señala que la marihuana ocupa el segundo lugar como producto agrícola dentro de los Estados Unidos, también se han descubierto importantes sembradíos de amapola dentro de territorio federal estadounidense.

Lo anterior nos indica que, efectivamente la destrucción de los estupefacientes en su lugar de origen ha sido eficaz, sin embargo ha provocado que las mafias los siembren en el interior mismo de los Estados Unidos, posibilidad que no había sido considerada por los estrategas del gobierno norteamericano. Por lo consiguiente, sólo podrá acabarse con el abuso de drogas atacando tanto a la oferta como a la demanda.

Estados Unidos ha presionado a todos los países productores para atacar la oferta, pero el consumo y la demanda en los norteamericanos ha sido dejado como objetivo últi

mo. Es necesario atacarlo directamente porque el problema de la farmacodependencia es extenso y crece en proporción geométrica, al igual que la población no se puede ignorar que millones de estadounidenses usan marihuana, cocaína, heroína y drogas sintéticas solas o en múltiples combinaciones, que pueden resultar mortales.

La oferta y la demanda son aspectos interactuantes de un mismo problema. Los planificadores norteamericanos, al contrario que los estrategas, pensaron que los esfuerzos por reducir el tráfico y abuso ilícito de drogas estarían basados en la teoría de que reducciones importantes en la demanda llevarían a la disminución en los problemas relacionados con la droga. Recuerda la Comisión Presidencial Estadounidense para el Crimen Organizado que, una revisión en la historia de 75 años de esos esfuerzos, ha demostrado que no se han reducido los problemas sociales, económicos y criminales relacionados con dicho tráfico.

Sin embargo, indica dicha Comisión, que ello no significa que los esfuerzos por reducir la demanda han fracasado, sino que han alcanzado cierto grado de éxito. La Comisión Presidencial recomienda el cierre de la brecha entre los estrategas que buscan reducir la oferta y los planificadores que quieren disminuir la demanda.

El gobierno estadounidense debe promover medidas preventivas para toda la población y procurar la rehabilitación de los toxicómanos.

El problema del abuso de drogas no debe de ser considera

do solamente como un problema de ejecución de la ley; -- los jóvenes, como hasta la fecha se ha demostrado, no -- van a dejar de intoxicarse porque existan leyes severas; así como tampoco aceptarán el tratamiento para su rehabilitación, y si éste no es voluntario está condenado al -- fracaso.

La guerra contra las drogas debe efectuarse en dos frentes a la vez: la aplicación de leyes contra el narcotráfico debe ser complementada por un amplio esfuerzo federal en las áreas de tratamiento, rehabilitación, educación, entrenamiento e investigación de la farmacodependencia.

Siempre se ha visto a los farmacodependientes como personas de conducta desviada y con tendencias criminales necesariamente porque las leyes antiguamente, estaban estructuradas para considerar al usuario un criminal, por fortuna para los toxicómanos esa concepción ha cambiado' en la actualidad, ahora el toxicómano es una persona con derechos humanos que deben ser respetados, y es así como las leyes mexicanas lo contemplan: garantizando el respeto a la libertad y a la integridad física y política de' los individuos.

"Algunos expertos creen que el único modo de ganar la batalla a la cocaína, la marihuana y la heroína es ejercer presión sobre los consumidores. Esta guerra se tiene -- que pelear en las mentes de los ciudadanos de nuestro -- país -según el Fiscal Federal norteamericano Lewis, quien añade: son ellos los que gastan miles de millones de dólares consumiendo estas drogas, están pagando por cohe--

cho, asesinato y corrupción". (52)

Otro de los aspectos del problema, que también nos sirve de indicativo de que la estrategia empleada no ha sido eficaz y a veces resulta hasta contraproducente, es el que se señala a continuación: "desde la aprobación de la Ley Harrison de 1914, la prohibición de drogas del exterior ha constituido el centro de la estrategia gubernamental. Sin embargo, la parte negativa del relativo éxito obtenido en disuadir a los contrabandistas para que no traigan mayores cantidades de drogas, ha sido el establecimiento de una industria doméstica, inmune al despliegue de destructores de la marina, mayores aranceles' y destrucción de campos de amapola. Debido a que las -- drogas sintéticas pueden ser manufacturadas con los productos químicos comúnmente disponibles y siendo casi imposible descubrirlo, el atestecimiento y variedad de drogas ilícitas es ahora virtualmente ilimitado". (53)

Como señalé anteriormente, la demanda y la oferta de la droga son aspectos interactuantes. Las mafias que detentan los suministros de enervantes han sido más ágiles -- que los estrategas o planificadores del Gobierno estadounidense, y no están dispuestas a rendirse, siempre buscarán algún resquicio legal para seguir actuando y perseve

(52) Méndez Asensio Luis, Ib. Cit., P. 74

(53) Ibidem P. 107

rarán para la creación de nuevas drogas sintéticas y serán capaces de sembrar estupefacientes en los jardines de la propia Casa Blanca; la guerra contra las drogas no parece estar muy cerca del éxito. Los grupos criminales organizados cambian y se adaptan a las nuevas condiciones económicas, sociales y legales, y mantienen su sobrevivencia institucional aún cuando los miembros individuales o líderes son aprehendidos y encarcelados, constantemente aparecen nuevos grupos.

Además, según la Comisión Presidencial estadounidense para el Crimen Organizado, el tráfico de drogas amenaza la estabilidad de gobiernos amigos en este continente y la propia seguridad nacional de Estados Unidos está en juego.

La violencia y corrupción que forman parte integral del crimen organizado en el tráfico de drogas, cobra vidas de funcionarios estadounidenses, de extranjeros y de ciudadanos privados avocados a controlarlo y amenaza a gobiernos enteros debido a las nuevas características -- del crimen organizado: continuidad, estructura, afiliación, definitividad, criminalidad, violencia y el poder como objetivo ulterior. Esta última es una de las más valiosas conclusiones del reporte "Abuso de Drogas, Tráfico de Drogas y Crimen Organizado", elaborado por la Comisión Presidencial, multicitada en el presente trabajo.

Las organizaciones de criminales están marcadas por un alto grado de violencia y corrupción nunca antes alcanzado por ninguna otra actividad criminal. Continúa la Comisión Presidencial que en Estados Unidos el tráfico de drogas representa casi un 40% de toda la actividad del -

crimen organizado.

Retomando la última característica de los nuevos grupos criminales organizados, es decir, el poder como objetivo, se vislumbra una justificación más de la política intervencionista estadounidense, quienes se van a adjudicar la responsabilidad de "salvar" a los gobiernos amigos de -- países productores de estupefacientes, de la presión que ejercen las mafias a través de la corrupción a funcionarios encargados de los programas contra el narcotráfico. "En los próximos años, la retórica de la guerra contra la droga, reemplazará a la retórica de la Guerra Fría como justificación para la intervención política en el extranjero y en vez de enviar a los marines, Washington enviará a los agentes antinarcóticos." (54)

Estados Unidos frecuentemente acusa a los países productores de estupefacientes de: negligencia, corrupción y encubrimiento de las mafias implicadas en este negocio ilícito. Inclusive condiciona su ayuda económica para los países que, acorde con la estrategia impuesta por los norteamericanos, efectivamente combatan al narcotráfico.

Esas repetidas acusaciones han llegado a niveles inadmisibles, pues tienen un verdadero corte intervencionista,

(54) Méndez Asensio Luis, Op. Cit., P. 16

atentan contra la soberanía y los intereses mexicanos.

Algunos funcionarios norteamericanos sostienen que las autoridades mexicanas no han colaborado adecuadamente en la lucha contra el narcotráfico. Y éste, está aumentando, debido en parte, según ellos, a la "corrupción masiva" de dichas autoridades, quienes están encargados de controlar esa actividad ilícita.

"México se ha convertido en la principal vía de la heroína y marihuana que entran en los Estados Unidos. Hay -- crecientes pruebas de que traficantes colombianos están incrementando sus actividades desde territorio mexicano. .. México ha caído en una espiral descendente y sus problemas de drogas, corrupción, economía ineficiente, fuga de capitales y desempleo están afectando profundamente a Estados Unidos, según Jesse Helms Senador, quien se encuentra en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense" (55).

La respuesta ante dichas acusaciones no se hace esperar: "Con las constantes imputaciones, como parte de una campaña antidroga, pero con altos tonos políticos, no sólo contra México, sino también contra otros países del hemisferio, gobernantes y políticos estadounidenses preten-

(55) Periódico El Sol de México, 14.V.86, Año XXI, No. -
7402

den levantar una cortina de humo ante su ineficiencia para controlar un mal calificado de "calamidad nacional". ..Las autoridades federales (norteamericanas) se muestran impotentes ante la industria del narcotráfico, a la que sucumben agentes policiales, hombres de negocios y en--- vuelve a un creciente número de adolescentes. A pesar de ello, no existe una estrategia gubernamental eficiente para afrontar el abuso de las drogas, advirtió recientemente el congresista norteamericano Charles Rangel.*

John Cusack, asesor del Comité Antidrogas del Congreso declaró este año que Estados Unidos está perdiendo la guerra contra el narcocontrabando a causa de la corrupción que destruye al país. Sin embargo, sin una política interna eficiente, el Presidente Ronald Reagan y sus consejeros tratan de colocar la responsabilidad de la drogadicción en Estados Unidos sobre los hombros de otras naciones, a las que imponen y amenazan además con presiones económicas y políticas" (56).

A pesar de que reconocen que la solución a largo plazo se encuentra en la gente norteamericana, el narcotráfico será la justificación para intervenir impunemente en otros países.

Las relaciones entre México y Estados Unidos han sido se

* Charles Rangel, es Diputado en el Congreso Estadunidense y está encargado del Comité para la Lucha Contra el Narcotráfico.

veramente lesionadas por el problema del narcotráfico. - Durante casi todo el sexenio de Miguel de la Madrid se - desató una campaña contra México por su incapacidad para controlar el tráfico ilícito de drogas; Estados Unidos por su parte, impotente ante esta realidad, la re- - vierte en críticas inútiles contra los países productores de estupefacientes.

Desde fines de la década de los sesentas este asunto ha sido uno de los elementos constantes de las relaciones - entre los gobiernos de ambos países, pero desde el asesinato de uno de los agentes de la DEA* en México, este aspecto de las relaciones bilaterales dejó de tratarse en un ambiente de cooperación para convertirse en un arma - de presión y en una fuente de críticas a México.

La problemática es en sí misma muy delicada, pues tiene que ver con las funciones de seguridad interna de los Estados Nacionales y el control de las fronteras.

A partir del momento en que la DEA da a conocer a la luz pública la pérdida de uno de sus agentes, se inician las presiones y las críticas al gobierno mexicano y son a -- tal grado que "... el 22 de agosto de 1985 Sergio García Ramírez Procurador General de la República, sostuvo que si el convenio con Estados Unidos por el que la Secretaría de Relaciones Exteriores reconocía a los agentes de la Drug Enforcement Administration (DEA) como personal - diplomático, originaba más problemas que beneficios habría que revisarlo y modificarlo." (57)

(57) Lajous Alejandra, et al, Las razones y las Obras, - Documento: Crónicas del Sexenio 1982-1988, Ed. FCE, - México, 1987 p. 566

* Drug Enforcement Administration.

Por mi parte, creo que resulta indispensable hacer una revisión profunda de dicho Acuerdo, si sus bases jurídicas no son firmes se corre el riesgo de violar la soberanía nacional, al permitir la intervención en asuntos internos por parte de agentes extranjeros, quienes si se les permite, en breve suplirán las funciones de seguridad del Estado mexicano.

A pesar de que las acusaciones contra México fueron rechazadas y se dieron amplias explicaciones a la opinión pública, en el Senado estadounidense se llevaron a cabo una serie de audiencias públicas sobre México, durante el mes de mayo de 1986. En lo que respecta al narcocontrabando el Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos Elliot Abrams "aseveró que las autoridades mexicanas no habían colaborado adecuadamente en la lucha contra el narcotráfico." (58)

No se hizo esperar la respuesta mexicana "ese mismo día" Sergio García Ramírez declaró que en su lucha contra el narcotráfico, México cuidaba la salud de Estados Unidos, donde se consumía la mayor parte de las drogas, por lo que instó al gobierno de ese país a sustituir las críticas infundadas por un combate a fondo contra el consumo de estupefacientes y un incremento de ayuda a los países latinoamericanos que, a pesar de la crisis económica ge-

(58) Ibidem, P. 589

neralizada, dedicaban parte de su presupuesto a la persecución de la producción y tráfico de drogas ilegales." - (59)

Esta campaña de desprestigio contra México continuó hasta casi finales del sexenio y en el mismo tono, funcionarios norteamericanos de diversas dependencias gubernamentales arremetieron contra México, las acusaciones fueron siempre las mismas.

La lucha contra el narcotráfico se ha convertido en una categoría condicionante para el desarrollo económico y social de México, por lo que corresponde a la ayuda que nos presta Estados Unidos, ya que el "16 de octubre de 1986 el Senado norteamericano aprobó una ley para combatir el tráfico y el consumo de estupefacientes, así como un financiamiento de 1700 millones de dólares para poner el nuevo ordenamiento en vigor. Junto con estas medidas, los senadores añadieron un documento referido a México, en el que recomendaron la imposición de sanciones a nuestro país en caso de que no demostrara, en poco tiempo, adelantos sustanciales en la lucha contra el narcotráfico. El documento sugería que las sanciones podrían consistir en restringir la ayuda económica, retirar el apoyo de Estados Unidos a México ante los bancos multilaterales de desarrollo, suspender el trato preferencial para la importación de productos mexicanos y advertir al -

turismo estadounidense que era peligroso viajar a México, por falta de seguridad". (60)

Entre los puntos principales de la ley aprobada cabe destacar:

- A) El aumento de las sanciones penales a narcotraficantes (y en algunos Estados se ha implantado la pena capital para cierto tipo de delitos contra la salud).
- B) La asignación de recursos financieros a las entidades federativas para hacer cumplir la ley.
- C) La autorización al Presidente norteamericano para imponer sanciones económicas a países que no cooperaran en la lucha contra el tráfico ilegal,
- D) Y la realización de programas contra el consumo de -- narcóticos en condados, escuelas y universidades.

El ordenamiento anteriormente mencionado entró en vigor el 27 de octubre de 1986. Cabe destacar que también en dicho documento se contempló la creación de un sistema de vigilancia aérea y electrónica para custodiar la frontera de Estados Unidos con México.

En esta nueva ley antinarcóticos del 27 de octubre de -- 1986 se incluye el documento titulado "El sentir del Congreso" en el que se recomiendan medidas específicas para sancionar a México; se manifiesta una franca actitud hostil, asimismo desconoce los logros mexicanos en este terreno y supedita su ayuda económica al éxito que tenga -

(60) Ibidem, P. 590

México en interceptar la droga en tránsito hacia el norte. Esta actitud nos demuestra que se ha perdido el espíritu de cooperación que en sus inicios, había caracterizado la relación bilateral en el problema del narcotráfico específicamente. Se le deberá recordar a Estados Unidos que el problema no es unilateral, así como tampoco lo es la solución.

De igual forma el gobierno norteamericano relaciona el problema del narcotráfico con el de inmigración que existe entre México y Estados Unidos, pues se supone que algunos indocumentados pasan droga a Estados Unidos y además están coludidos con narcotraficantes. Este acontecimiento ha provocado que el Servicio de Inmigración y Naturalización norteamericano incremente la vigilancia para contener la corriente de indocumentados.

La correspondencia entre migración ilegal, narcotráfico y crimen organizado se estableció para presionar al Senado norteamericano y que aprobara la ley Simpson-Rodino, restringiendo el flujo de trabajadores indocumentados hacia Estados Unidos. "El 17 de septiembre de 1986 el Procurador Meese y el Comisionado de Naturalización e Inmigración, Alan Nelson, habían aseverado que existía una clara relación entre el narcotráfico y la entrada de indocumentados a su país (Estados Unidos). Según Meese -- los narcotraficantes se mezclaban con los indocumentados. Nelson añadió que en algunos casos, los propios inmigrantes acarreaban drogas a cambio de ayuda para internarse a Estados Unidos." (61)

(61) Ibidem, P. 675

3. PUNTOS FUNDAMENTALES QUE DEBERA CONTENER EL TRATADO

El narcotráfico es un problema que afecta a toda la comunidad internacional, a pesar de los esfuerzos de control internacionales, en la actualidad ha rebasado las fronteras de casi todos los países del orbe, así como ha desbordado las de orden legal, sanitario y social.

En el caso México-Estados Unidos había existido un espíritu de cooperación para buscar conjuntamente soluciones y hacer un frente común al contrabando, pero en el momento en que esta cooperación ha excedido el marco legal, saliendo del terreno técnico se convierte en un factor de presión política, siendo México el receptor de severas críticas y presiones económicas por parte de Estados Unidos.

Es también en este sentido, que la falta de un instrumento jurídico que acorde a la experiencia enmarque los derechos y deberes de ambas naciones, ha provocado el escaso éxito de las juntas de trabajo realizadas a diferentes niveles administrativos, ya que se han duplicado esfuerzos o se han replanteado métodos obsoletos e inoperantes y en el peor de los casos se busca socavar las esferas de seguridad de la parte contraria.

Como ejemplo tenemos que: El 25 y 26 de febrero de 1986, se realizó en Mérida, Yucatán una reunión de trabajo entre funcionarios aduanales de ambos países. En ella el comisionado especial de aduanas de Estados Unidos Wi---

William von Raab, propuso que aviones de su país sobrevolaran permanentemente, con pilotos mexicanos o norteamericanos el espacio aéreo de México para combatir el -- cultivo de estupefacientes. Los representantes de México rechazaron la propuesta pues se trataba de una tarea ya cubierta por la campaña permanente de nuestro país -- contra el narcotráfico." (62)

Las continuas confusiones y discrepancias entre ambas -- autoridades deberán ser resueltas a través de la sistematización de sus tareas y la puntualización de sus deberes y obligaciones en un instrumento de carácter in-- ternacional, que deberá contemplar los siguientes pun-- tos fundamentales:

A) Negociación: deberá ir encaminada al establecimiento de una Comisión Interdisciplinaria bilateral de trabajo, que en una primera instancia deberá estar integrada en dos grupos, representativos de la problemática:

- 1) Para analizar el problema del tráfico ilícito de drogas la Comisión deberá contar' con la participación de personal de la -- Procuraduría General de la República por' parte de México, y por elementos de la -- DEA (Drug Enforcement Administration) por parte de los Estados Unidos. Quienes deberán establecer los procedimientos de -- trabajo acorde a la experiencia anterior, de ambas corporaciones, así como fijar -- los alcances y límites de sus competencias

ajustándose al marco jurídico interno de las Partes contratantes. Es necesario -- hacer especial hincapié en:

- i) La DEA bajo ningún concepto podrá operar en territorio mexicano, elementos de la Procuraduría General de la República tampoco podrán hacerlo en territorio norteamericano;
 - ii) La represión del narcotráfico no servirá de pretexto para efectuar concentraciones militares en la línea fronteriza.
- 2) En lo que respecta a farmacodependencia la Comisión habrá de contar con la participación de especialistas, que estudien la problemática desde sus diferentes campos de investigación. De tal suerte que los sociólogos, psicólogos, químicos, terapeutas de toxicómanos, etc., deberán estar coordinados por la Secretaría de Salud por parte de México y por el HEW (Departamento de Salud, Educación y Bienestar) por parte de los Estados Unidos.

En el aspecto de farmacodependencia se debe poner particular atención en la prevención de la misma, que es uno de los pocos caminos viables para la erradicación efectiva del narcotráfico.

En la prevención de la farmacodependencia se recomienda adoptar la tesis mexicana de "Movilización de la Comunidad".

Se sugiere interesar a la comunidad en la problemática, fortalecer a la familia, a las asociaciones de ciudadanos para que participen activamente, no como meros espectadores, y conjuntamente con sus respectivos gobiernos se creen las condiciones necesarias para atender a los miles de plurifarmacodependientes de ambos países, que sin la participación comunitaria, no podrían ser atendidos, por falta de presupuesto o infraestructura necesaria.

B) Alcances: se deberán tomar en consideración los puntos siguientes:

- 1) Vigencia.- Dada la dinámica de la problemática y lo profundamente arraigado que se encuentra en la sociedad el fenómeno de la farmacodependencia y sus nefastas consecuencias, la más grave es el tráfico ilícito de drogas; se deberá determinar la vigencia del tratado tomando en consideración la cláusula "rebus sic stantibus", que significa que mientras el narcotráfico persista el tratado deberá proseguir. De igual modo, es preciso dejar asentado en el propio tratado la necesidad de revisiones periódicas cada dos años, con el fin de actualizar el mismo. Debido al acelerado progreso de las ciencias químicas, aunado a la singular agili

dad de los narcotraficantes para servirse de éstos adelantos, los instrumentos jurídicos resultan insuficientes para detener el vertiginoso avance de estos delincuentes, es por lo mismo que se recomienda una serie de revisiones periódicas, en donde la experiencia anterior sirva de pauta para la prevención de la actuación delictuosa.

- 2) Garantía de cumplimiento.- Partiendo de -- que en el tratado será vertida la voluntad de las Partes bajo el principio de buena fe y que no deberán existir vicios en el consentimiento, los Estados en base a los principios "Pacta sunt servanda" y "Res inter alios acta" están obligados a cumplir todas las estipulaciones del tratado, siguiendo al pie de la letra y bajo una interpretación acorde al Derecho Internacional y a los objetivos del tratado mismo. Sin embargo en el caso de incumplimiento parcial o total del compromiso pactado se deberán establecer, en el cuerpo del Documento, procedimientos de garantía que aseguren su observancia, o bien queda como alternativa nombrar a terceros Estados como garantes de los deberes y derechos de las Partes.
- 3) Sanciones.- Al igual que en puntos anteriores, es necesario dejar asentado que no se

deberán establecer sanciones que incidan - en otros renglones ajenos a la problemática, tales como: bloqueos económicos, turísticos o bien deportación de trabajadores indocumentados, etc.

Se podría pensar en un sistema de sanciones contra los infractores, pero siempre - que su aplicación sea bajo la vigilancia - de una autoridad internacional aceptada -- por ambas Partes.

- 4) Asistencia Judicial Recíproca.- Las Partes podrán prestarse cualquier forma de asistencia judicial recíproca autorizada por - el derecho interno de la Parte requerida.' De igual forma se cuidará la necesidad de' adecuar las leyes, para dar efectividad a' los compromisos internacionales que se derivan de este tratado, y equiparar delitos y penalización en los dos países, tanto para traficantes como para consumidores.

Será recomendable que este tratado sea reforzado por una serie de Acuerdos afines;' en algunos casos ya existentes, por ejemplo: el intercambio de reos, extradición,' etc.

- C) Mecanismos de ratificación: Acorde con los sistemas' jurídicos de cada una de las Partes, sería conveniente que constara en forma expresa en el texto del tra

tado que, los Estados negociadores han decidido intercambiar ratificaciones. Aunque resultaría beneficioso que la entrada en vigor fuera a partir de la firma, ya que el proceso de ratificación lleva un tiempo más largo.

- D) Registro: Conforme al artículo 80 "Registro y Publicación de los Tratados" de la Convención de Viena - sobre el Derecho de los Tratados: "Los Tratados después de su entrada en vigor, se transmitirán a la Secretaría de las Naciones Unidas para su registro o archivo e inscripción, según el caso, y para su publicación."

Asimismo al interior de los Estados es indudable la necesidad de adecuación de leyes internas y su difusión para el conocimiento tanto de gobernantes como de gobernados, para su cumplimiento.

C O N C L U S I O N E S

El narcotráfico se ha convertido en un problema crónico' muy complejo, ya que las drogas ahora han sido asimila-- das a la cultura, sobre todo a la de las sociedades alta-- mente desarrolladas.

Es un fenómeno que, después de 20 años de lucha continua, resulta ser incontrolable. La solución a esta dramática situación proviene solamente de detener el consumo de -- drogas, pero para que esto suceda se necesitan cambios - sociales profundos, que provean a los individuos del bie-- nestar material y emocional indispensables y se respeten los derechos inherentes al ser humano.

Resulta menos costoso erogar recursos para combatir el - narcotráfico que transformar la estructura social, de cu-- yas reformas depende la erradicación del consumo de dro-- gas.

Esto significa que la tecnología nos ha rebasado, que -- existe una crisis estructural que representa la incapa-- cidad de todas las instituciones para responder a la ne-- cesidad de nuestra época.

Por otro lado tenemos que en el problema del narcotráfi-- co confluyen cuatro aspectos principalmente:

- 1) En el aspecto político: ha sido utilizado como arma - de presión en contra de los países productores, por - parte de los Estados Unidos. Asimismo el contrabando de drogas nocivas se ha convertido en la industria -- más floreciente y productiva a partir de la década de

los sesenta, el crimen organizado busca el poder como fin ulterior; basados en su imperio económico.

- 2) En el aspecto jurídico: la legislación ha resultado - lenta e insuficiente, no evoluciona con la misma celeridad con la que avanzan los delincuentes. Por lo -- que resulta difícil que se cumplan los objetivos ulte-- riores de la ley que son: la protección de la socie-- dad, la prevención del crimen y la rehabilitación del delincuente.
- 3) En el aspecto técnico: tenemos que las campañas repre-- sivas tienen un éxito limitado en cuanto a la elimina-- ción de plantíos de marihuana y amapola. Esto se de-- be a tres factores relevantes que son:
 - a) Estas plantas se pueden cultivar en cualquier par-- te del mundo.
 - b) La proliferación de drogas sintéticas.
 - c) La demanda no disminuye, sino por el contrario, ca-- da vez proliferan más los farmacodependientes.

En lo que respecta a la prevención y la rehabilita--- ción de los toxicómanos resultan insuficientes los -- programas implementados en Estados Unidos.

- 4) En el aspecto operativo: resulta imperante resaltar - la brecha que existe entre prevención, y represión y' rehabilitación, es decir, hacen falta programas inte-- grales que abarquen la problemática en todos los esla-- bones.

Por lo anteriormente expuesto creo que la alternativa -- que México tiene es la de elaborar un tratado que abar-- que todos los aspectos de la problemática.

B I B L I O G R A F I A

ARELLANO GARCIA CARLOS
Derecho Internacional Público
Ed. Porrúa, México 1983, 2T.

BEHR HANS-GEORG
La Droga, potencia mundial
Ed. Planeta, España 1981

BURROUGS WILLIAM
Yonqui "Junque"
Ed. Júcar, Madrid 1980

COCAINA: Una pequeña dosis basta para matar
GINA MARANTO
Revista: Hombre de Mundo
Año 10, No. 8, 1985

FORT JOEL
Alcohol, nuestro máximo problema en drogas
Ed. Extemporáneos, México 1974

FORT JOEL
La Sociedad Adicta
Ed. Laia, Barcelona 1984

GARCIA RAMIREZ SERGIO
Delitos en materia de estupefacientes y psicotrópicos
Ed. Trillas, México 1985

GOBERMAN LAWRENCE A.
Operation Intercept: The multiple consequences of public
policy
New York, Pergamon, 1974

GRINSPOON LESTER
Reconsideración de la Marihuana
Ed. Extemporáneos, México 1973

HENRY J. Y LEGER L.

Los hombres se drogan. El Estado se fortalece
Ed. Laertes, Barcelona 1977

JIMENEZ NAVARRO RAUL

Materia de Toxicología Forense
Ed. Porrúa, México 1980

KARPETS IGOR

Delitos de carácter interracial
Ed. Progreso, URSS 1983

LABRADOR F.

Tráfico y consumo de drogas: La conexión mexicana
Ed. Mexicanos Unidos, México 1981

LAURIE PETER

Las drogas: aspectos médico, psicológicos y sociales
Alianza Editorial, Madrid 1974

LLANES JORGE

La sociedad ante las drogas
Ed. Concepto, México 1982

LLANES JORGE

Prevención de la farmacodependencia
Ed. Concepto, México 1982

MARCÓ DEL PONT LUIS

Criminología Latinoamericana
Editado por ILANUD e INACIPE
San José de Costa Rica, 1983

MENDEZ ASENSIO LUIS

Caro Quintero al trasluz
Ed. Plaza & Janés, México 1985

SCHROEDER RICHARD C.

El mundo de las drogas
Editores Asociados Mexicanos, México 1982

RODRIGUEZ MANZANERA LUIS
Los estupefacentes y el Estado mexicano
Ed. Botas, México 1971

TORRES TECOTL OSCAR NOE
Algunas consideraciones sobre el narcotráfico México-Es-
tados Unidos
Tesis Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias -
Políticas y Sociales, UNAM, México 1984

SEARA VAZQUEZ MODESTO
Derecho Internacional Público
Ed. Porrúa, México 1974

SEARA VAZQUEZ MODESTO
Tratado general de la Organización Internacional
Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1974

SPECK ROSS V.
Las nuevas familias, juventud, comunidades y la política
de las drogas
Granica Editor, Argentina 1973

UNIVERSIDAD FUDAN DE SHANGAI
La guerra del opio
Ediciones en Lenguas Extranjeras, China 1980

WILSON JAMES Q.
The investigators managing F.B.I. and Narcotics Agents
Ed. Basic Books, New York 1978

MÉXICO, CÁMARA DE SENADORES
Tratados ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados -
por México
Talleres Gráficos de la Nación, México 1974
19 volúmenes

MÉXICO, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Memorias de la Procuraduría General de la República
México, 1934 a 1976

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES
Tratados Bilaterales de los Estados Unidos Mexicanos
México, 1976

U.S. Congress, Senate
Comitte on Foreign Relations
International Traffic in Narcotics.

LAJOUS ALEJANDRA, ET AL
Las razones y las obras
Crónica del sexenio 1982 - 1988, Ed. F.C.E., México 1987

A N E X O

**LISTADO DE DROGAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS Y SUS
EFECTOS NEGATIVOS.**

Acetilmetadol	Isometadona
Alilprodina	Levometorfan
Alfacetilmetadol	Levomoramida
Alfameprodina	Levofenacilmorfán
Alfametadol	Levorfanol
Alfaprodina	Metazocina
Anileridina	Metadona
Benzetidina	Metidersofina
Benzilmorfina	Metildihidromorfina
Betacetilmetadol	Metopón
Betameprodina	Morferidina
Betametadol	Morfina
Betrapodina	Morfina metrobromide ¹
Cannabis y su resina ¹	y sus derivados de la
y los extractos y tin-	Morfina con nitrógeno
turas de la Cannabis ¹	pentavelente
Cetobemidona	Morfina -N-óxido
Clonitazeno	Mirofina
Coca	Micomorfina
Cocaína	Norlevorfanol
Concentrado de paja -	Normetadona
de adormidera	Normorfina
Desomorfina	Opio
Dextromoramida	Oxicodona
Diampromida	Oximorfona
Dietiltiambuteno	Petidina
Butirato de dioxafeti-	Piminodina
lo	Proheptazina
Difenoxilato	Properidina
Dipipapona	Racemeterfán
Ecgonina sus ésteres ¹	Racemoramida
y derivados que sean ¹	Racemorfán
convertibles en Cego-	Tabacón
nina y Cocaína	

Etilmetilamfetano
Etonitazena
Etoxeridina
Fenadoxona
Fenampromica
Fenazocina
Fenomorfán
Fenoperidina
Fuetidina
Heroína
Hidrocodona hidromorfinol
Hidromorfona hidroxipetidina

La lista II contiene:

Acetildihidrocodeína
Codeína
Dextropropoxifeno
Dihidrocodeína
Etilmorfina
Morcodeína

La lista III contiene preparados de:

Acetildihidrocodeína
Codeína
Dextropropoxifeno
Dihidrocodeína
Etilmorfina
Folcodina
Morcodeína
Cocaína

Tebaina

Trimeperidina y los isómeros no exceptuados, siempre que puedan existir dentro de la nomenclatura química de la lista; y los ésteres y éteres de los estupefacientes - que no figuren en otra lista, así como las sales respectivas, incluso las de ésteres, éteres e isómeros.

Folcodina y los isómeros no exceptuados -- que sea posible formar dentro de la nomenclatura química de la relación, al igual que las sales de los estupefacientes, incluso las de isómeros.

Difenoxilato

Pulvis ipecacuanhae - et opii compositus y los preparados que respondan a cualquiera de las fórmulas enumeradas en la lista, y mezclas de dichos preparados con cualquier ingrediente que no contenga estupefaciente alguno.

La lista IV determina:

Cannabis y su resina	Heroína y las sales -
Cetobemidona	de todos los estupefa-
Desomorfina	cientes mencionados -
	en la lista. siempre'
	que sea posible for--
	marlas.

Tomaremos algunas de las drogas contenidas en las listas anteriores, para efectuar un análisis de los efectos que provocan en el ser humano.

El grupo de los estupefacientes se encuentra conformado, casi en su totalidad por drogas depresivas, las cuales - obstaculizan o disminuyen la actividad química y eléctrica en algunos o en todos los niveles del sistema nervioso central. Técnicamente esto se produce en alguna combinación de efectos en las redes de neuronas, o en las - estructuras pre- y post- sinápticas, en los neurotransmi- sores. (63)

Entre estos productos depresivos se encuentran: el opio y sus derivados, la morfina, la heroína, la codeína, --- así como equivalentes sintéticos del opio (opioides) como la metadona y la oxycodona.

La "Papaver Somniferum", es la amapola, planta que se da

(63) Fort Joel, La Sociedad Adicta. P. 25

en una amplia extensión de tierras altas y templadas. Propiamente se puede cultivar en cualquier parte del mundo. El opio se extrae de la vaina en forma oval que es dejada al descubierto por los pétalos de la amapola, después sigue un proceso de secado y purificación. Posteriormente es llevado a refinerías, en donde el opio se convertirá en morfina, mediante un proceso químico sencillo. Se necesitan diez kilos de opio para poder producir uno de morfina. La morfina se convierte en heroína por otro proceso químico, que no es complejo, pero sí muy delicado, ya que cualquier error puede provocar una explosión. Una libra de morfina produce igual cantidad de heroína, pero ésta tiene una potencia superior varias veces.

En general los estupefacientes disminuyen el dolor físico, causan somnolencia y un sentimiento de bienestar en general; sus principales efectos sobre el organismo son la analgesia, la pesadez, la dificultad de concentración, la náuseas, el letargo, la concentración de la pupila, la disminución de la respiración y tos y la menor actividad intestinal. La excreción del opio se efectúa a través de los riñones. Con el uso continuo se desarrollan tolerancia y dependencia física. (64)

Las consecuencias sociales del consumo de drogas, real--

(64) *Idem*, P. 38

mente no se pueden cuantificar, ya que son múltiples y afectan diferentes esferas de la sociedad. "Las condiciones que han prevalecido en Estados Unidos durante la mayor parte del siglo XX, la dificultad para obtener la droga, el riesgo de arresto y encarcelamiento y el alto costo del hábito han hecho imposible una 'vida normal' para la mayoría de los adictos. De acuerdo con investigaciones el consumidor promedio de heroína tiene menos de 30 años de edad, carece de capacidad laboral y es con frecuencia desempleado, pobre y negro (aunque el hábito ha aumentado entre jóvenes blancos de clase media). No obstante que un adicto, inclusive bajo la influencia de la droga puede funcionar dentro de la sociedad (el período de euforia y cabeceo dura relativamente poco), la mayor parte de su tiempo y energía se dirigen, necesariamente, a obtener la ración diaria de heroína por cualquier medio, legal o ilegal". (65)

Se ha demostrado que reducciones temporales de la cantidad de heroína en las calles tienen tres efectos básicos:

- 1) Aumenta el alcoholismo entre los adictos a la heroína;
- 2) Crece el hábito por los barbitúricos y
- 3) Se presenta un señalado aumento en la introducción de drogas psicoactivas nuevas y más potentes, con efectos laterales desconocidos. (66)

(65) Schroeder Richard, Op. Cit., P. 107

(66) Ibidem, P. 208

En atención a lo anteriormente citado, se puede inferir que existen dos tipos de lesiones, causadas por la farmacodependencia: internas y externas, es decir, el individuo toxicómano daña paulatinamente su organismo, ya que tienen un modo de vida descuidado, obviamente la mayor parte de sus ingresos son destinados a la adquisición de drogas, etc.; por el otro lado tenemos lo que se podría llamar lesiones externas que son las inflingidas a la sociedad, en la cual se desenvuelve el drogadicto, no obstante que no es una persona productiva, va a colaborar en el desarrollo del mercado negro de las drogas, provocar el narcotráfico, y toda la secuela de crimen y violencia que se desencadena por esta actividad.

Para normar las drogas psicotrópicas, la Convención de - 1971, reúne en cuatro listas a los principales psicotrópicos.

La lista I abarca:

DET	Psilocina
DMHP	Psilocibina
DMT	STP
LSD	DOM
LSD-25	Tetrahydrocannabinol-- les, todos los isómeros.
Mezcalina	
Parahexilo	

La lista II:

Anfetamina	Metilfenidato
Dexanfetamina	Fenciclidina y
Metanfetamina	Fenmetracina

La lista III:

Amobarbital	Glutetimida
Ciclobarbitol	Pentobarbital y Secobarbital.

Por último, la lista IV contiene:

Anfepramona	Metiprilona
Metilfenobarbital	Fenobarbital y Pripradol.

En la lista número I se encuentran las sustancias alucinógenas, mejor conocidas como drogas psicotóxicas o psicogénicas. Todas estas sustancias no son uniformes al presentar la psicosis, las alucinaciones o los efectos generales que producen en el organismo son: la dilatación de las pupilas, una mayor presión sanguínea, una debilidad general; pero sus efectos más prominentes ocurren sobre la mente: intensificación en las percepciones (ilusiones), especialmente visuales, más un torbellino de pensamientos, en nuevas combinaciones y cambios en el estado de ánimo. Su eficacia se produce en muy pequeñas dosis (microgramos), se las obtiene sólo de manera ilegal y en dosis impuras y desconocidas; dependiendo considerablemente la reacción de la personalidad y estado de ánimo del usuario. Estas drogas producen graves efectos secundarios y frecuentes. Tales efectos ascienden desde "malos viajes" -acompañados por la ansiedad y el pánico- hasta alucinaciones, la depresión general, y más raramente la muerte accidental o el suicidio. Cuando existe una esquizofrenia subyacente, se alimenta un estado psicótico. La tolerancia se produce rápidamente cuando las drogas son utilizadas a diario (lo cual es raro), pero -

no existe una dependencia física. (67)

La lista II abarca a las anfetaminas y drogas afines, -- que también son conocidas como productos simpaticomiméticos, estas drogas estimulantes poseen una acción fisiológica de vivacidad, vigilia, menor apetito, a veces un -- ánimo exaltado (una euforia). Aumentan la presión sanguínea y la respiración, mejorando la actividad física. -- Los efectos secundarios perjudiciales incluyen la irritabilidad, el insomnio, la inquietud, la ansiedad, la confusión, una gran transpiración, anomalías circulatorias' y gastrointestinales, así como otros aún peores. Lasso breudosis producen convulsiones, un estado de coma y la -- muerte; su utilización intensiva y crónica se caracteriza por una psicosis tóxica de alucinaciones -primordialmente visuales- y de fantasías paranoicas. La tolerancia se establece rápidamente, y algunos investigadores creen que puede producirse también la dependencia física. --- Cuando menos al iniciarse la interrupción aparece una -- marcada fatiga, una somnolencia duradera, dolores abdominales y depresión general. (68)

Dentro de las listas III y IV se encuentran los barbitúricos los cuales suscitan una depresión en la actividad' del sistema nervioso central y producen efectos que van'

(67) Fort Joel, Op. Cit., Pp. 40-41

(68) *Ibidem*, P. 39

desde la sedación hasta el estado de coma y la muerte, según la cantidad que se consume. Afectan a la coordinación y la capacidad de conducir automóviles; afectan al juicio, la memoria, el control emocional, la vivacidad, la respiración y la fase normal del sueño. Todas las funciones se hacen más lentas, quedan perjudicadas o reducidas. Se produce una intoxicación similar a la del alcohol y, a menudo hasta existe un efecto de "resaca", incluso tras la dosis comunes. Los barbitúricos han llegado a ser un método popular para el suicidio -- en particular en el caso de mujeres- y la dosis letal ha sido estimada en diez veces la dosis terapéutica de 100 mg. La tolerancia y la dependencia física se producen cuando la dosis excede los 600 mg. diarios. (69)

(69) Ibidem, P. 33