
El combate contra el narcotráfico

*Miguel Ruíz-Cabañas Izquierdo**

Introducción

El narcotráfico, el lavado de dinero y el tráfico de armas no son fenómenos nuevos. Desde mediados del siglo XIX, por lo menos, estas actividades han formado parte de las relaciones entre los Estados. No obstante, existe un amplio consenso internacional en el sentido de que, en las últimas tres décadas, y particularmente durante los años noventa, estos problemas se agravaron en forma peligrosa, extendiéndose a casi todos los países y multiplicando sus efectos negativos, con crecientes niveles de consumo entre las poblaciones y una cada vez más amenazante actividad delictiva por parte de organizaciones criminales de tipo transnacional.

Por esta razón muchos gobiernos, junto con organizaciones internacionales y regionales, gubernamentales y no gubernamentales, así como los medios internacionales de prensa, dedican una atención creciente a estos temas. El diseño y aplicación de políticas de cooperación más eficaces para combatir estos delitos se ha convertido en un tema prioritario de la agenda de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE) y mecanismos de concertación especializados, como el Grupo de Acción Financiera (GAFI) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Igualmente, es permanente su inclusión en las agendas de grupos regionales de cooperación, como la Cumbre de Las Américas o la Cumbre entre la UE y los países de América Latina y el Caribe (ALC).

*Embajador. Director general para América del Norte, SRE.

En virtud de su posición geográfica, sus características ecológicas y las actividades de organizaciones criminales en su territorio, México ha sido, desde hace varias décadas, un país productor de mariguana y heroína y de tránsito de cocaína y heroína. Desafortunadamente, en los últimos años también se ha incrementado peligrosamente el consumo de mariguana y cocaína en el país, aunque este consumo no alcance aún los niveles endémicos de otras sociedades.

Una extensa frontera con Estados Unidos, el país de mayor consumo de drogas en el mundo y centro importante de actividades de lavado de dinero, tráfico ilícito de armas y producción de precursores químicos, ha tenido efectos importantes en la naturaleza del narcotráfico en México y en su participación en la cadena internacional del narcotráfico y sus delitos conexos. En virtud del importante papel que Estados Unidos desempeña en los mercados internacionales de drogas ilícitas y la inescapable vecindad, los enfoques y las políticas adoptadas por las autoridades estadounidenses en esta materia siempre han tenido y, presumiblemente seguirán teniendo, un gran impacto en la dinámica y características del fenómeno dentro de México, en el hemisferio y a nivel global.

En ese contexto, este artículo se ocupa de la estrategia internacional de la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León para hacer frente al problema del narcotráfico y sus delitos conexos. Se parte de una descripción del desafío, interno y externo, al cual se enfrentó la administración al iniciar su mandato en diciembre de 1994. Se continúa con una presentación de la posición adoptada por las autoridades mexicanas frente a las facetas, interna y externa, de ese desafío. Su propósito es presentar las iniciativas de cooperación internacional, bilaterales, regionales y mundiales, propuestas y aplicadas por el gobierno de México, para enfrentar el problema, así como para resolver situaciones de tensión y desencuentro provocadas por algunas políticas y acciones de otros países.

El desafío

Los informes anuales de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, organismo dependiente de las Naciones Unidas,

no dejan lugar a duda: durante los últimos diez años, la producción, el tráfico, la distribución y el consumo de drogas ilícitas se han incrementado en forma sensible. El fenómeno se ha extendido a todas las regiones geográficas a tal grado que en la actualidad no existe un país o territorio que no se vea afectado por el consumo, la producción o el tráfico de drogas, o bien por el desvío de precursores químicos para la producción de drogas ilícitas, el tráfico ilícito de armas o el lavado de dinero.

Al iniciarse la década pasada, la naturaleza del narcotráfico y sus delitos conexos se transformó. Por una parte, se profundizó el carácter transnacional de las actividades de las organizaciones criminales vinculadas a estos delitos. Muchas organizaciones criminales consolidaron capacidades operativas para actuar simultáneamente en el territorio de varios países. En forma paradójica, al mismo tiempo, al interior de algunas naciones, como Colombia, México o Estados Unidos, se consolidaron estructuras criminales capaces de llevar a cabo todas las operaciones relacionadas con el narcotráfico, desde el cultivo y la producción de drogas hasta la venta y distribución de las mismas, acompañadas de las consiguientes operaciones de lavado de dinero para ocultar el origen ilícito de los recursos obtenidos.

Por otra parte, también se profundizaron los vínculos entre el narcotráfico y otras actividades delictivas, como el tráfico de armas, la prostitución, el tráfico de personas y órganos. Por último, las organizaciones criminales intensificaron la combinación de actividades ilegales con la realización de actividades económicas legales que les permitan contar con un frente más seguro para su desenvolvimiento. Ello se ha traducido en que las organizaciones criminales transnacionales no sólo han acumulado mayores recursos para sembrar violencia y corrupción, sino una gran capacidad para utilizar los instrumentos de la era de la globalización en su beneficio: entre otros, las comunicaciones instantáneas, las tecnologías de punta para realizar investigaciones y mover capitales y el uso de internet para obtener información.

El gobierno de México percibió claramente la gravedad de la situación. De acuerdo con el diagnóstico del Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, la situación era muy preocupante puesto que:

En los últimos años el problema de las drogas ha adquirido una mayor complejidad debido a la transnacionalización de las actividades del narcotráfico y del crimen organizado, que han ubicado en el continente americano uno de los mercados más dinámicos del mundo y *convertido a México y a otros países de América Latina en uno de los ejes fundamentales para su tráfico internacional*.¹

Desde la perspectiva mexicana se apreciaba un incremento en los niveles internos de consumo, y un serio aumento en las actividades de organizaciones criminales. Así, en el Programa Nacional mencionado se señalaba:

El narcotráfico se ha convertido en el más serio riesgo a la seguridad nacional, a la salud de la sociedad y a la tranquilidad pública. Nos enfrentamos a una amenaza que daña la convivencia social y la solidez de las instituciones, propicia la corrupción y estimula otras actividades ilícitas como el tráfico de armas [...] El narcotráfico es un fenómeno que rebasa las fronteras nacionales, por eso su responsabilidad debe ser compartida por toda la comunidad internacional.²

A juicio del gobierno de México, según se afirma en el programa, los riesgos del problema provenían no sólo de las actividades criminales del narcotráfico, sino también de los enfoques y medidas unilaterales de algunos gobiernos para hacer frente a un problema que había alcanzado proporciones mundiales: “La experiencia internacional demuestra que no se acaba con el narcotráfico aplicando medidas unilaterales, ni a través de la injerencia en la vida interna de otros países, la mejor forma de combate es la cooperación efectiva y la acción concertada a partir del estricto respeto a la soberanía de cada país”.³ Al afirmar lo anterior, las autoridades mexicanas mostraban su rechazo no sólo a políticas unilaterales o injerencistas, sino a la imagen negativa generada en los medios internacionales de prensa por las presiones de diversos actores políticos estadounidenses, principales promotores de esas políticas y enfoques unilaterales.

En suma, al iniciarse el mandato del presidente Zedillo su gobierno debía enfrentar, tanto a las organizaciones transnacionales de narcotraficantes como las presiones derivadas de una creciente

¹ Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1995, p. 2 (N. del E.).

² *Ibid.* Véase la Introducción.

³ *Ibid.*

atención al tema por parte del Congreso y otros actores políticos estadounidenses. Para el gobierno mexicano, el desafío se presentaba particularmente complejo debido al innegable deterioro sufrido por las instituciones nacionales de procuración de justicia y combate contra el narcotráfico. Además, la emergencia financiera de 1995 había reducido sensiblemente los recursos disponibles para fortalecer los programas nacionales antidrogas.

La estrategia

Con plena conciencia del carácter transnacional del narcotráfico, para enfrentar este desafío de doble filo, la administración del presidente Zedillo diseñó una Estrategia integral que contempló programas y acciones dentro del territorio nacional e iniciativas de cooperación internacional. Dicha estrategia, plasmada en el Programa Nacional para el Control de Drogas, incluyó siete componentes principales:

1. Enfoque integral, para aplicar soluciones a todos los aspectos del problema, contemplando tanto la oferta como la demanda de drogas ilícitas.
 2. El desarrollo de inteligencia para combatir las organizaciones criminales.
 3. Corresponsabilidad y participación social para involucrar a todos los grupos sociales en la solución del problema.
 4. Fortalecimiento de los programas de prevención del consumo de drogas.
 5. Especialización de las estructuras del Estado para lograr mejores resultados en las tareas asignadas a cada dependencia.
 6. Desarrollo tecnológico para dotar de equipos y tecnologías modernas a las unidades encargadas del combate contra el narcotráfico.
-

7. Adecuación del marco jurídico para adaptarlo a las nuevas necesidades para el combate contra las organizaciones criminales.

Como complemento indispensable de estas acciones, la administración se propuso un ambicioso programa de cooperación internacional, cuyos objetivos principales eran incrementar las capacidades nacionales para enfrentar el narcotráfico, y lograr mejores equilibrios en el régimen internacional de control de las drogas, en el cual, con base en el principio de corresponsabilidad, las tareas fueran más equilibradas y se asegurara el respeto a la soberanía de los países. La estrategia contempló la realización de acciones e iniciativas, bilaterales, regionales y multilaterales, que pretendían institucionalizar las normas, mecanismos y procedimientos de cooperación bilateral con otros países, principalmente Estados Unidos, así como diversificar los vínculos del país con el exterior, asumiendo la iniciativa con propuestas de cooperación de largo alcance.

Como resultado de esa estrategia, durante la administración 1994-2000 se suscribieron 32 convenios de cooperación bilateral con los países más interesados en fortalecer la cooperación en esta materia. Estos convenios tenían como propósito fundamental promover programas de cooperación técnica (adiestramiento y equipo) y el intercambio de información y experiencias con esos países. Por medio de estos acuerdos, las autoridades mexicanas adquirieron información útil para el combate contra las organizaciones criminales transnacionales, o bien acordaron programas de capacitación y equipamiento para el personal mexicano encargado de esas tareas.

En el plano multilateral, basada en una propuesta mexicana, tuvo lugar la Cumbre Mundial contra las Drogas, celebrada en junio de 1998. Asimismo, otra propuesta de la diplomacia nacional fructificó con la aprobación, en noviembre de 1997, de la Convención interamericana contra el tráfico ilícito de armas, primer instrumento de cooperación internacional para erradicar ese ilícito en el mundo. Por último, con base en discusiones bilaterales de México con Estados Unidos y los países miembros del Grupo de Río (G-Río), en el marco de la Cumbre de Las Américas y de la OEA se adoptó el primer mecanismo de evaluación multilateral, transparente y

objetivo, sobre los esfuerzos y avances de los países del hemisferio en contra de las drogas y sus delitos conexos. A título de ejemplo, a continuación se comentan las principales iniciativas de cooperación antidrogas durante la presente administración.

Cooperación bilateral

La cooperación con Estados Unidos

En 1995 la deficiencia más notable de los esquemas de cooperación bilateral con Estados Unidos era la ausencia de un mecanismo permanente de diálogo y negociación apropiado para las nuevas dimensiones del problema. La falta de un foro de esa naturaleza había propiciado que las agencias federales antidrogas determinaran, en la práctica, las modalidades y el curso de la cooperación bilateral, sin consideraciones de otro orden, lo que con frecuencia derivó en malentendidos y desencuentros entre los gobiernos de México y Estados Unidos. Por esta razón, en marzo de 1996 el gobierno del presidente Ernesto Zedillo propuso a la administración del presidente William Clinton el establecimiento de un Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN), conformado por los titulares de todas las dependencias responsables de los diversos aspectos del problema en los dos países. La administración Clinton aceptó la propuesta. El objetivo fundamental del nuevo grupo sería fortalecer la cooperación en esta materia sobre la base de un tratamiento integral y equilibrado.

Desde la perspectiva mexicana, el GCAN representó la materialización del principio de corresponsabilidad entre ambos países para enfrentar el problema, lo cual permitiría dar regularidad y certidumbre a la relación. El GCAN representaba la decisión común de avanzar en la institucionalización de la cooperación. Al actuar en forma preventiva, el GCAN podría ayudar a evitar el surgimiento sorpresivo de fricciones y malentendidos, y reducir las diferencias bilaterales.

Las dos partes acordaron que el GCAN tendría como objetivos específicos establecer e impulsar periódicamente los contactos de alto nivel entre ambos gobiernos, generar un diagnóstico objetivo y compartido de las actividades del narcotráfico en los dos

países a fin de establecer una visión común del problema, elaborar una estrategia conjunta de cooperación antidrogas, facilitar la coordinación interinstitucional de las dependencias involucradas en la lucha contra el narcotráfico en cada país, vigilar el respeto y apego a las normas aplicables a la cooperación bilateral en materia antidrogas y evaluar en forma conjunta y de manera permanente la estrategia y los resultados de dicha cooperación.

La institucionalización de la cooperación se fortaleció con la elaboración del primer Estudio-diagnóstico bilateral sobre el problema, realizado por expertos gubernamentales de los dos países y publicado en mayo de 1997. A pesar de haber mantenido durante décadas una relación bilateral en contra del narcotráfico, ambos gobiernos constataron que sus diferencias de perspectiva sobre los orígenes, las características y las consecuencias del fenómeno seguían siendo muy considerables y afectaban la disposición a cooperar tanto del uno como del otro.

El Estudio-diagnóstico constituyó un primer intento por desarrollar una visión común del problema. La novedad del ejercicio residió en su carácter integral, que incluyó referencias amplias al problema de la demanda ilícita de drogas, el lavado de dinero y el tráfico de armas, además de los problemas relacionados con el cultivo, la producción y el tráfico ilícito de drogas en los dos países. Asimismo, sirvió de base para definir una agenda integral de cooperación bilateral que se reflejó en la Declaración de la alianza sobre cooperación antidrogas, aprobada por los presidentes Zedillo y Clinton en mayo de 1997, así como en la Estrategia bilateral de cooperación, aprobada por los gobiernos en febrero de 1998.

Con base en los principios de estricto respeto a la soberanía y jurisdicción territorial, corresponsabilidad, integralidad, reciprocidad y equilibrio en las acciones, así como aplicación efectiva de las leyes de cada país, la Estrategia bilateral contempló 16 objetivos concretos de cooperación antidrogas, que incluían acciones en todos los campos: reducción de la oferta y la demanda de drogas; combate contra las organizaciones criminales, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas y el desvío de precursores químicos; asistencia legal mutua; procesamiento de los delincuentes y fugitivos; e incremento de la seguridad en la zona fronteriza.

El GCAN redujo la manifiesta autonomía relativa de algunas de las agencias antidrogas estadounidenses. Asimismo, su estable-

cimiento amplió y equilibró la agenda de cooperación bilateral al incluir, por primera vez, los temas de reducción de la demanda y el tráfico ilícito de armas, que hasta entonces no habían sido considerados. Además, facilitó la ampliación de programas bilaterales de intercambio de información, cooperación técnica y capacitación de personal. Así pues, la institucionalización de la relación bilateral redundó en beneficios incuestionables para ambas partes. El diálogo de alto nivel contribuyó a evitar daños en la relación bilateral en su conjunto y a administrar problemas o incidentes, como el creado por la Operación Casablanca, que en otras circunstancias podría haber causado un impacto más negativo.

El esfuerzo de cooperación permitió la conformación de mecanismos y procedimientos para diseñar y dar seguimiento a programas bilaterales; intercambiar información sensible; compartir experiencias en áreas como educación, tratamiento e investigación científica; facilitar la cooperación legal; así como para desarrollar programas de capacitación dirigidos a profesionales en tratamiento de las adicciones, funcionarios y agentes encargados de combatir el narcotráfico y sus delitos conexos.

El GCAN llegó al acuerdo de que la solución para reducir la demanda de drogas debe promover necesariamente la participación de todos los niveles del gobierno y de la sociedad, así como de organizaciones civiles, escuelas, familias y comunidades. Con esa idea en mente, se realizaron grandes esfuerzos a fin de que expertos de los dos países se reunieran para intercambiar experiencias y conocimientos a través de conferencias, páginas conjuntas de internet, programas de capacitación y simposios. En ese sentido, el GCAN organizó tres conferencias binacionales en Reducción de la Demanda (El Paso, Texas, 1998; Tijuana, Baja California, 1999; Phoenix, Arizona, 2000), para las cuales se logró convocar, en cada ocasión, un promedio de 350 expertos y líderes comunitarios de ambos países. Estas conferencias incrementaron los conocimientos científicos existentes en materia de prevención y tratamiento, profundizaron las redes de comunicación informal entre grupos de la sociedad civil de los dos países, coordinaron los intercambios de puntos de vista y los ejercicios de planeación entre los jóvenes de uno y otro país, ampliaron la agenda de investigación, proporcionaron oportunidades de entrenamiento para alcanzar un mejor entendimiento en temas como la intervención de protocolos y promovieron

un acercamiento entre los sistemas públicos y privados de salud y seguridad social.

Los territorios de México y Estados Unidos se ven afectados por el cultivo ilícito de estupefacientes. Aun cuando las problemáticas de producción de drogas en ambos países son distintas, en los últimos años la colaboración en esta materia tuvo un impulso significativo, particularmente en el campo del intercambio técnico y el desarrollo de proyectos de investigación científica aplicada al control de cultivos ilícitos. La cooperación permitió un intercambio regular de información sobre los esfuerzos, experiencias y técnicas de erradicación de cada país. Se incrementó el intercambio de información estratégica útil en el desarrollo de campañas y programas de erradicación. Además, se desarrolló un intercambio entre dependencias de los dos gobiernos para mejorar la comprensión mutua de la metodología empleada por cada país para la estimación de áreas de cultivo y el cálculo de las áreas erradicadas.

El GCAN propició un acercamiento entre las agencias antidrogas de los dos países, las cuales establecieron mecanismos concretos de colaboración para el desarrollo e intercambio de inteligencia, el desarrollo de investigaciones en forma coordinada, la desarticulación de organizaciones y el arresto de sus miembros así como la colaboración para la formulación de casos penales.

Los esfuerzos de cooperación bilateral en materia de procuración de justicia permitieron avances importantes para procesar y condenar a delincuentes que operaban en uno y otro lado de la frontera. Los procesos para la asistencia jurídica mutua se convirtieron en una herramienta importante para el combate bilateral contra las organizaciones delictivas. En este contexto, la adopción de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, por parte de México, facilitó el intercambio de medios de prueba, producto de nuevas técnicas de investigación como, por ejemplo, el intercambio de testimonios de testigos protegidos en una solicitud de asistencia jurídica.

La cooperación bilateral sustentada en el Tratado de Extradición México-Estados Unidos, registró notables avances en los últimos seis años, los cuales se reflejan en las siguientes cifras: en los primeros 15 años de vigencia de dicho tratado (1980-1994), México extraditó a Estados Unidos un total de 8 personas. En el mismo periodo, Estados Unidos entregó a nuestro país un total de 30

personas requeridas en extradición. Durante el periodo 1994-2000, México extraditó un total de 61 personas a Estados Unidos, es decir, en cinco años multiplicó más de siete veces la cantidad de entregados en relación con los 15 años anteriores. Por su parte, Estados Unidos triplicó la cantidad de extraditados, con un total de 86 individuos entregados mediante el proceso de extradición.

Desde 1996, la cooperación bilateral contra el lavado de dinero se fortaleció sensiblemente a través, entre otras cosas, de intercambiar y compartir información contenida en los reportes sobre transacciones de dinero transfronterizo, en los reportes de operaciones sospechosas y de gran valor, de la realización de investigaciones simultáneas de conformidad con el Acuerdo de Intercambio de Información Financiera, así como de las investigaciones coordinadas de conformidad con base en el Tratado de Asistencia Jurídica Mutua.

La colaboración entre los dos países en materia de aseguramiento y decomiso de bienes producto del narcotráfico y sus delitos conexos respondió a la convicción mutua de que la mejor forma de combatir las organizaciones de narcotraficantes es privarlas de las ganancias de sus actividades ilícitas, de los negocios aparentemente lícitos que les sirven para ocultar sus verdaderas actividades y de los recursos económicos y materiales con los cuales cuentan.

A partir del establecimiento de la Estrategia bilateral, la colaboración entre agencias de México y Estados Unidos para detectar y detener el tráfico ilícito de drogas se incrementó en forma notable. En este sentido, se logró la consolidación de sistemas de enlace e intercambio de información entre agencias de uno y otro país para la interceptación aérea, terrestre y marítima de droga. En la actualidad, ambos países comparten información estratégica útil para la planeación de operaciones.

En suma, en los últimos cinco años, México y Estados Unidos lograron construir una estructura institucional sólida para llevar a cabo la colaboración bilateral en materia de cooperación antinarcóticos. Esta estructura es indispensable dada la experiencia histórica que demuestra la necesidad imperativa de la cooperación como única forma eficaz de hacer frente al problema. El logro más importante del periodo 1994-2000 fue el desarrollo de una alianza antidrogas fuerte y vigorosa, avance inédito y valioso que

podría servir de ejemplo para otras áreas de la compleja relación bilateral.

La cooperación con Canadá

La cooperación antinarcóticos México-Canadá se intensificó en gran medida durante la presente administración. Muestra de ello fue la formalización de la colaboración mediante la suscripción del Memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de combate contra el narcotráfico y prevención en el abuso de drogas, suscrito en enero de 1998, el cual establece el Grupo de Trabajo sobre Narcotráfico y Prevención de Drogas, que se reunió por primera vez en diciembre del mismo año en Ottawa, Canadá.

El Grupo de Trabajo está presidido por los procuradores generales de México y Canadá. Su objetivo fundamental es el intercambio de información sobre cooperación legal y policiaca, así como sobre temas relacionados con el lavado de dinero, la capacitación policiaca y procesal, el tráfico ilícito de armas, el tráfico de precursores químicos, la reducción de la oferta y la demanda de drogas y estupefacientes. Prueba de esta cooperación fue la operación OMERTA entre las policías de México y Canadá, a lo largo de dos años, para desmembrar a una banda italiana de narcotraficantes y descubrir rutas de tráfico de drogas y actividades de lavado de dinero.

El tráfico ilícito de armas representa un grave problema para México y Canadá, dado que éste proviene principalmente de Estados Unidos; de ahí la importancia de impulsar la cooperación bilateral en áreas para prevenirlo, detectarlo y sancionarlo. Para ello, en mayo de 1999 se estableció el Grupo de Expertos sobre Tráfico de Armas, bajo la consideración de que se trata de un fenómeno que rebasa el ámbito nacional y que se vincula con otras actividades delictivas.

Durante la doce Reunión de la Comisión Ministerial México-Canadá, en febrero de 1999, los ministros de Relaciones Exteriores firmaron la Declaración conjunta sobre armas cortas y minas terrestres antipersonales. Los dos países comparten el objetivo de eliminar totalmente las minas terrestres antipersonal en todo el mundo y la rehabilitación de las comunidades afectadas, principalmente en la región de América Central.

Finalmente, los gobiernos de México y Canadá coinciden en la necesidad de privilegiar una política de cooperación en materia antidrogas con base en mecanismos multilaterales como los que promueve la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

La cooperación con países de América Latina y el Caribe

México considera esencial la cooperación con las naciones de ALC para combatir el narcotráfico y el abuso de drogas. La administración del presidente Zedillo no se limitó a la cooperación con América del Norte. Además, profundizó las relaciones con los países vecinos de Centroamérica y con países de Sudamérica; de manera especial con aquéllos aquejados por el problema del narcotráfico, como Colombia, Perú, Argentina y Bolivia.

En virtud de la dinámica de las redes del tráfico ilícito de droga y del crimen organizado, se realizaron esfuerzos para fortalecer la cooperación con los países de América Latina tanto a nivel bilateral como multilateral. Los foros de discusión de este problema se han ampliado, incluyendo al G-Río, la Cumbre de Las Américas y, por supuesto, la CICAD.

A pesar de que en los últimos años se ha logrado contener e incluso reducir el cultivo de hoja de coca y mariguana en Sudamérica, el tráfico de cocaína desde esa región hacia América del Norte continúa con una tendencia ascendente, por lo que se han requerido esfuerzos de cooperación en materia de interceptación para detener el tráfico aéreo, marítimo y terrestre. De 1998 a la fecha, el gobierno de México ha reportado que solamente se han registrado dos incursiones aéreas ilícitas en el espacio aéreo mexicano, provenientes de esa región. En ambos casos se ha logrado el aseguramiento de la aeronave y de la carga, así como la detención de sus tripulantes.

México ha celebrado 21 acuerdos de cooperación en materia de combate contra el narcotráfico y la farmacodependencia con los países de ALC. Cabe destacar que durante la presente administración se firmaron acuerdos con Brasil, Colombia, Guatemala, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay. A continuación se destacan algunos aspectos relevantes de la cooperación con ALC.

Guatemala. En 1997, durante la visita del presidente Álvaro Arzú, se suscribió el Memorándum de entendimiento en materia de narcotráfico y delitos conexos en la frontera común, cuyo objetivo es reforzar las acciones de la cooperación bilateral México-Guatemala para combatir el tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos en la zona fronteriza, con la finalidad de contribuir a la seguridad y estabilidad de la región.

Con el objeto de avanzar en los procesos penales se suscribió el Tratado sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal, así como los acuerdos sobre extradición y recuperación y devolución de vehículos y aeronaves robados (marzo de 1997) y el Tratado sobre Ejecución de Sentencias Penales (febrero de 1996). En materia de reducción de la demanda se ha intensificado el intercambio de experiencias sobre prevención, tratamiento y rehabilitación de personas afectadas por la drogadicción.

Bolivia. La cooperación entre México y Bolivia se formalizó en 1995 con la celebración de la primera Reunión del Comité de Cooperación contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia. Durante la misma, ambos países coincidieron en la necesidad de continuar el intercambio de información para combatir el tráfico ilícito de drogas así como sus delitos conexos, al igual que explorar nuevas formas y métodos para impulsar el desarrollo rural integral que desaliente la proliferación de cultivos ilícitos.

La segunda reunión de dicho comité se llevó a cabo en diciembre de 1998. Tuvo como objetivo formular recomendaciones a ambos gobiernos con el fin de hacer más eficiente la cooperación y cumplir con las obligaciones contraídas en el acuerdo bilateral vigente desde 1990.

Colombia. México y Colombia mantienen una estrecha colaboración para detener el tráfico ilícito de drogas, así como para la detención de narcotraficantes poderosos y el combate contra el crimen organizado. Asimismo se lleva a cabo un constante intercambio de información y experiencias sobre la prevención del consumo de drogas, la atención a la población carcelaria, el control de precursores químicos, entre otros temas. En enero de 1997, en Santa Fe de Bogotá, Colombia, se firmó el Acuerdo de cooperación en materia de lucha contra el tráfico ilícito de estupe-

facientes y sustancias psicotrópicas. La Reunión Bilateral México-Colombia constituye el mecanismo bilateral para el intercambio de información y experiencias. En 1998 celebró su segunda reunión. Durante ésta se abordaron temas sobre métodos y modelos de tratamiento para personas adictas al uso de drogas y fármacos, al igual que para intercambiar técnicas sobre capacitación.

Perú. La formalización de la cooperación bilateral entre México y Perú se inicia con la firma del Acuerdo de cooperación para el control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Este instrumento contempla la instauración de un comité, el cual ha celebrado dos reuniones; la última en abril de 1998. Con Perú, México mantiene canales formales de comunicación para intercambiar información táctica y operativa en materia de interceptación aérea y marítima, así como sobre lavado de dinero, cooperación judicial y capacitación. Esta última incluye capacitación policial y adiestramiento para áreas específicas de combate contra el crimen organizado.

La cooperación con países de Europa y otras regiones

Con el propósito de diversificar las relaciones y romper el círculo de dependencia de información emanada de las agencias de Estados Unidos, México decide ampliar la cooperación antinarcoóticos y legal con Europa. De esta manera se fortalece el marco jurídico y los programas de colaboración técnica y de intercambio de información.

Durante la administración del presidente Zedillo se suscribieron acuerdos de cooperación en materia de combate contra el tráfico ilícito de estupefacientes y asistencia legal, los cuales proporcionaron el marco jurídico además de regular la colaboración con los siguientes países: Alemania, España, Francia, Grecia, Portugal, la Federación de Rusia y Rumanía.

Dada la preocupación compartida por parte de México y la Comunidad Europea por el desvío de precursores químicos utilizados para la producción de drogas, en especial la cocaína y las drogas sintéticas, en diciembre de 1996 se firmó, en Bruselas, Bélgica, un Acuerdo para la cooperación en materia de control de

precursores químicos y sustancias químicas utilizados con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

A continuación se destacarán algunos aspectos relevantes de esta cooperación con algunos países.

Francia. La cooperación entre México y Francia es amplia e incluye áreas como la cooperación jurídica y el intercambio de información financiera y operativa para combatir las organizaciones criminales. Los dos países comparten la perspectiva de que el fenómeno del narcotráfico es multifacético; de ahí que deba atacarse de manera integral, mediante la cooperación internacional basada en el principio de corresponsabilidad. Entre otros aspectos de la cooperación destacan: la celebración del seminario "México-Francia sobre lavado de dinero" en 1996, el cual sirvió para ahondar la cooperación en este campo. En octubre de 1997 se firmó el Convenio de cooperación para luchar contra el uso y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. En febrero de 1999, entró en vigor el Acuerdo de cooperación mutua para el intercambio respecto de operaciones financieras para prevenir y combatir operaciones de procedencia ilícita o de lavado de dinero. Dos años después se celebró la Reunión de consultas sobre temas de mutuo interés, en la cual se destacó la importancia de fortalecer la cooperación jurídica y la lucha contra el narcotráfico.

España. La cooperación entre México y España en el ámbito de combate contra el narcotráfico ha permitido abrir canales de comunicación formales para el intercambio de información. Esta colaboración incluye la asistencia jurídica como son los casos de extradición.

De manera formal, la Comisión Mixta sobre Cooperación en la Lucha contra el Narcotráfico fue instaurada, en el marco de la quinta Reunión de la Comisión Binacional México-España, en mayo de 1999. Su objetivo es establecer líneas conjuntas de acción e intercambiar información de manera permanente. Dicha comisión tiene su sustento en el Acuerdo de cooperación en materia de prevención del uso indebido y lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1997). Otro

instrumento bilateral firmado durante la presente administración fue el Acuerdo de intercambio de información financiera para prevenir el lavado de dinero. Asimismo, en diciembre de 1998 se celebró el Seminario entre medios de comunicación nacionales y españoles para analizar el papel de éstos ante el problema de las drogas, así como sobre el tráfico y la producción de estupefacientes.

Italia. La cooperación bilateral México-Italia cuenta con instrumentos sólidos en materia de extradición y de cooperación en la lucha contra el uso indebido y el tráfico de estupefacientes. Durante la reunión de la Subcomisión de la Comisión Binacional, celebrada en noviembre de 1998, destacaron el interés de ambos países por combatir y ampliar la cooperación contra el crimen organizado transnacional, así como estudiar e intercambiar información estratégica y operativa en la detección de actividades vinculadas al tráfico ilícito de drogas, así como sobre la dinámica y evolución de la delincuencia organizada. Actualmente, se estudia con Italia la conveniencia de suscribir un Acuerdo de cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada.

Asia y Medio Oriente. México ha firmado acuerdos de cooperación en materia de combate contra el tráfico ilícito y el abuso de estupefacientes con la República Popular de China (1996), Israel (1997) y Filipinas (1997).

Iniciativas de cooperación multilateral

Cumbre Mundial de las Drogas

Desde su campaña electoral, el presidente Zedillo manifestó la necesidad de realizar una cumbre mundial sobre el problema de las drogas para fortalecer la cooperación internacional en este campo. El objetivo fue fomentar un diálogo multilateral equilibrado e integral acerca del problema, que contemplara la naturaleza global y los diversos aspectos del fenómeno sobre la base del derecho

internacional y el respeto a la soberanía y jurisdicción territorial de todos los Estados.

En diciembre de 1994 el gobierno de México solicitó y obtuvo el apoyo de los países latinoamericanos para esta iniciativa, lo que facilitó el endoso formal de la primera Cumbre de Las Américas (Miami, 9-10 de diciembre de 1994), la novena Reunión de Jefes de Estado del G-Río (Quito, 4-5 de septiembre de 1995) y la quinta Cumbre Iberoamericana (Bariloche, 15-17 de octubre de 1995). En marzo de 1996, la propuesta fue negociada por la delegación mexicana en el seno de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, la cual aprobó una resolución recomendando a la Asamblea General la convocación de un Periodo Extraordinario de Sesiones para 1998. En octubre, la Asamblea General aceptó esa recomendación y decidió convocar la citada reunión, lo que constituyó un reconocimiento al poder de convocatoria de México para insertar temas de su interés en la agenda internacional.

La reunión se llevó a cabo en la sede de la ONU, en Nueva York, del 8 al 10 de junio de 1998. La celebración de esa Cumbre Mundial, en la cual participaron más de 40 jefes de Estado y de Gobierno de los países más interesados en el problema, constituyó un evento de gran trascendencia política a nivel global, en la medida en que permitió examinar los fundamentos y alcances del régimen internacional de cooperación contra las drogas y aprobar nuevos instrumentos que le dieran un mayor equilibrio entre las medidas dirigidas a reducir la oferta de drogas ilícitas y aquéllas destinadas a eliminar la demanda de las mismas.

Los principales resultados de la Cumbre fueron, además de la reafirmación de los principios fundamentales de la corresponsabilidad y el respeto a la soberanía, como normas básicas para orientar la cooperación internacional contra las drogas, el fortalecimiento de las vías multilaterales para fomentar la cooperación en este campo, en contraposición a las iniciativas de carácter unilateral y parcial. Asimismo, la adopción de la Declaración sobre los principios rectores para la reducción de la demanda constituyó una clara demostración de un nuevo consenso internacional a favor de medidas internacionales de cooperación en esta materia, no contempladas hasta ahora en el régimen internacional de cooperación en este campo. La Cumbre estableció un periodo de diez años como plazo para que los Estados alcancen resultados concretos en ma-

teria de reducción de la oferta y la demanda ilícita de drogas. Asimismo, se comprometió a convocar una reunión especial en el año 2003, para examinar los avances registrados hasta esa fecha.

Convención interamericana contra el tráfico ilícito de armas

El tráfico ilícito de armas, considerado como un problema de seguridad nacional, ha sido un tema que ha captado fuertemente la atención y los esfuerzos del gobierno mexicano. Dicho fenómeno se encuentra en estrecha relación con el problema del narcotráfico puesto que, usualmente, los grupos de crimen organizado dedicados al tráfico ilícito de armas utilizan las mismas rutas de contrabando que los capos de la droga en la frontera norte de México y Estados Unidos. En este sentido, cabe destacar que alrededor de 80% de armas introducidas de manera ilegal a México provienen de Estados Unidos.

Como consecuencia, México ha promovido enérgicamente la adopción de instrumentos de carácter bilateral y multilateral para tratar el problema. Precisamente con esta visión, el gobierno mexicano se centró en la tarea de promover en el seno de la OEA un instrumento de cooperación multilateral que se mostrara eficiente para dirigir los esfuerzos hemisféricos contra el tráfico ilícito de drogas.

De esta forma, el 13 de noviembre de 1997 el pleno de la OEA aprobó la Convención interamericana contra el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA), primer instrumento de cooperación multilateral a nivel mundial creado para combatir los problemas relacionados con los distintos aspectos del tráfico de armas en el hemisferio. Esta convención busca así promover la cooperación regional y hacer uso de programas de capacitación e intercambio de experiencias, asistencia técnica y jurídica entre los países participantes, así como el intercambio de información relevante entre las autoridades competentes.

En marzo del 2000, en la sede de la OEA se llevó a cabo la primera Reunión ordinaria del Comité Consultivo de la CIFTA. El Comité Consultivo quedó instaurado una vez que se depositaron los diez instrumentos de ratificación establecidos en las disposiciones contenidas en la propia convención. En dicha reunión, los Estados

parte de la CIFTA (Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá y Perú) eligieron por aclamación a México como Secretario pro-témpore y Presidente de la reunión. Dichos nombramientos son un claro reconocimiento, por parte de los países antes mencionados, a la importante labor de promoción que desempeñó México en relación con la adopción de la CIFTA. Asimismo, es una demostración de su confianza en el liderazgo de nuestro país, para poner en práctica este mecanismo inédito en el ámbito interamericano y mundial.

Finalmente, cabe decir que los avances alcanzados a la fecha en la materia se muestran sumamente positivos para México. Esto se debe, principalmente, a dos razones: 1) se reconoce explícitamente la labor de liderazgo de nuestro país en el ámbito de la CIFTA; y 2) se logra reinsertar un tema importante para el país en la agenda interamericana: la fabricación y el tráfico ilícito de armas a nivel hemisférico.

Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la OEA

México ha manifestado su rechazo a cualquier tipo de evaluación de carácter unilateral o parcial en el combate contra las drogas; específicamente, al proceso anual de certificación unilateral que practica el gobierno de Estados Unidos. Por ello, participó activamente en las negociaciones para el establecimiento del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) en el marco de la CICAD de la OEA.

Desde la formulación de la iniciativa para crear un sistema de evaluación multilateral en noviembre de 1997, el gobierno de México planteó un conjunto de principios y objetivos que fueron negociados y aprobados por los Estados miembros de la OEA, mismos que están reflejados en los documentos que norman actualmente la estructura y el funcionamiento del MEM. De esta forma, México promovió con firmeza la incorporación de principios rectores como el respeto a la soberanía, la jurisdicción territorial, el orden jurídico interno de los Estados, la reciprocidad, la responsabilidad compartida y el equilibrio en el tratamiento del tema.

Una vez establecidos claramente los principios, características, objetivos y procedimientos específicos para la instrumentación del MEM, se acordó que en febrero del 2000 se iniciara

formalmente la primera ronda de evaluación, cuyos resultados serán dados a conocer a finales del mismo año por medio de informes individuales de los países, un informe de evaluación de los esfuerzos hemisféricos y sus respectivos resúmenes ejecutivos. Cabe destacar que a partir de la experiencia adquirida durante la primera ronda de evaluación, se tiene previsto que la CICAD realice un análisis del proceso y que, de considerarlo conveniente, formule una serie de recomendaciones para el seguimiento del mismo en años posteriores.

La importancia de la adopción y puesta en marcha del MEM constituye el establecimiento de un proceso transparente e incluyente de evaluación, sustentado en normas de aplicación general, mutua y previamente establecidas entre todos los Estados miembro. De ahí que debe interpretarse, asimismo, como una clara señal de los países del hemisferio occidental por eliminar las fórmulas unilaterales y promover, en su lugar, un marco de acción eficiente, equilibrado y responsable para encauzar adecuadamente los esfuerzos antidrogas nacionales y regionales.

Mecanismo de Coordinación y Cooperación entre América Latina, el Caribe y la UE

Entre los esfuerzos de diversificación de México destaca la participación en el establecimiento del Mecanismo de Coordinación y Cooperación entre la UE, América Latina y el Caribe, en marzo de 1998 en Bruselas, cuyo objetivo es profundizar el diálogo político y técnico entre las dos regiones y fomentar la cooperación en la lucha contra las drogas, así como desarrollar nuevas áreas de cooperación y el intercambio de experiencias.

El gobierno de México, preocupado por buscar equilibrios a la intensa cooperación con Estados Unidos, ha buscado estrechar vínculos con Europa y consensos entre Europa y América Latina en los esfuerzos dedicados a combatir el consumo, la producción y el tráfico de drogas. Esta iniciativa surge en 1995 a propuesta de España, y se formaliza en el marco de la séptima Reunión Ministerial G-Río-UE celebrada en Noordwijk, Países Bajos, en 1997.

Durante la primera Reunión del Mecanismo, en abril de 1999 en Panamá, se acordó un Plan de acción global contra las

drogas, adoptado formalmente por la Cumbre de Río de junio de 1999, cuyo marco normativo son los documentos emanados de la Cumbre Mundial contra las drogas promovida por México, bajo los principios de responsabilidad compartida, enfoque equilibrado y participativo, desarrollo sostenible y respeto a la soberanía de los Estados. Entre sus áreas de acción destacan: la reducción de la demanda y oferta de drogas, el desarrollo alternativo, el control de precursores químicos, la cooperación judicial y el tráfico ilícito de armas. Durante la segunda Reunión del Mecanismo, que tuvo lugar en mayo del 2000 en Lisboa, se avanzó en la ejecución del Plan de acción y en la negociación sobre el diseño, la estructura y el funcionamiento de dicho mecanismo.

Grupo de Acción Financiera de la OCDE

En 1999 México fue invitado a participar en los trabajos del GAFI de la OCDE, lo que constituyó un reconocimiento de ese foro a los avances de México en materia de combate contra el lavado de dinero. Cabe señalar que el GAFI es el organismo internacional más importante en la lucha contra este ilícito, a propósito de lo cual revisa periódicamente los progresos realizados por sus miembros para la aplicación de medidas en contra de ese delito. El GAFI emitió 40 recomendaciones que contemplan normas del sistema judicial penal, cuestiones operacionales del sistema financiero y de su reglamentación para la cooperación internacional.

La aceptación de México en el GAFI es una muestra clara de la confianza de la comunidad internacional sobre la voluntad del gobierno de México de combatir el lavado de dinero. El Ejecutivo ha enviado a consideración del Congreso un paquete de reformas legislativas, que deberá ser analizado y, en su caso, aprobado por la siguiente legislatura, a fin de reforzar sus capacidades para combatir dicho ilícito. Cabe destacar que México también participa de otros proyectos multilaterales para atacar el problema del lavado de dinero y otros delitos relacionados como la corrupción de funcionarios públicos. Ejemplos de dichas iniciativas son la adhesión de México a la Convención contra el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE y la iniciativa Harmful Tax Competition de esa organización.

Conclusión

Como se ha podido observar a lo largo del presente artículo, durante la administración del presidente Zedillo, el gobierno de México ha establecido una estrategia de lucha contra las drogas integral, equilibrada y responsable. Los componentes fundamentales de dicha estrategia han dado a México el marco de acción necesario para fortalecer sus capacidades, promover la coordinación de los esfuerzos al interior del territorio nacional y, finalmente, profundizar los patrones de cooperación con otras naciones para combatir el narcotráfico transnacional.

Indiscutiblemente, los desafíos a futuro son grandes, en especial si se toma en cuenta que el narcotráfico y sus delitos relacionados son un problema de dimensiones crecientes no sólo en México, sino también en gran parte del mundo. Sin embargo, la expansión del poder de las organizaciones criminales transnacionales del narcotráfico no es una razón suficiente para desacreditar los esfuerzos de los países por combatir el fenómeno de las drogas ilícitas. Muy por el contrario, precisamente en este contexto resultan de sumo valor las estrategias y los programas específicos que cada país desarrolla, así como las iniciativas de cooperación promovidas por los mismos a nivel bilateral, regional y global para enfrentar el problema.

El desarrollo formal por parte de México del Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000 y el seguimiento y evaluación de acuerdos, programas y objetivos específicos han traído consigo resultados valiosos y positivos para nuestro país. En el ámbito interno, se ha impulsado una profunda reforma de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, a través de la canalización de mayores recursos, programas de capacitación y una mejor coordinación entre las agencias. Asimismo, como parte de una visión integral y equilibrada del problema, establecida en dicho programa, se ha puesto especial atención al tema de la reducción de la demanda, tema hasta hace pocos años prácticamente olvidado de la agenda pública nacional.

En este mismo sentido se ha registrado un incremento en la capacidad de las instituciones para promover el desarrollo de la inteligencia necesaria para combatir eficientemente las organi-

zaciones criminales que operan en México, así como una serie de reformas jurídicas indispensables para prevenir y castigar el delito.

En el ámbito de la relación bilateral México-Estados Unidos, los avances han sido también significativos. El establecimiento de una Estrategia bilateral en el marco del GCAN, así como de un sistema de evaluación objetivo e imparcial de la misma, han dado una mayor certidumbre a la relación y una mejor continuidad a los programas y objetivos planteados por ambos países desde 1994. En este sentido, el GCAN y sus grupos de expertos, así como el seguimiento concienzudo y autocrítico de la Estrategia bilateral han elevado el nivel de diálogo e institucionalización de los mecanismos de cooperación entre ambos países a un nivel sin precedentes.

Asimismo, México ha incentivado un acercamiento más profundo a nivel bilateral con distintos países de América Latina, Europa y Canadá. Prueba de ello es la creación y puesta en marcha de instrumentos y mecanismos formales de cooperación, especialmente aquéllos diseñados para operar en áreas como la capacitación y el intercambio de información.

Otro ámbito en el que la administración del presidente Zedillo se ha mostrado particularmente activa es en el impulso de iniciativas regionales y globales. En el ámbito global, quizá la más importante aportación del gobierno mexicano durante los últimos años ha sido la realización de la Cumbre Mundial de las Drogas en el seno de la ONU. Como ya se ha mencionado, dicha cumbre permitió a los países establecer un consenso general en relación con los objetivos específicos de la lucha contra las drogas, así como una visión equilibrada, corresponsable y multidisciplinaria del fenómeno. En cuanto a la esfera regional, cabe destacar la activa participación de México en el establecimiento del Mecanismo de Evaluación Multilateral, al igual que de otros importantes mecanismos en el marco de la OEA.

En suma, las acciones emprendidas por la administración del presidente Zedillo en la lucha contra las drogas en las esferas interna, bilateral, regional y global deben ser entendidas como una respuesta oportuna y responsable del gobierno de México frente a las crecientes amenazas que el narcotráfico impone a todos y cada uno de los niveles antes mencionados. Dichas acciones han permitido

alcanzar resultados concretos en diversas áreas de combate contra las drogas, promovido la cooperación con otros países y organismos regionales e internacionales, pero, sobre todo, han proporcionado a México un mejor entendimiento del fenómeno, de la situación actual, así como de los retos ineludibles que se presentan a futuro.
