

ENSAYOS

PRIMERA PARTE

Los esfuerzos de México y la Convención de Viena

Hugo B. Margáin

El problema de las drogas entre nuestro país y el de mayor consumo mundial, Estados Unidos, es el más serio de nuestra complicada y difícil relación.

En la década de los años treinta se firmaron una serie de convenios bilaterales para evitar la producción de drogas en México, y el tránsito de ellas con destino a Estados Unidos, provenientes del sur del continente. Los esfuerzos comunes no han rendido buenos frutos y, por el contrario, la producción se ha multiplicado para abastecer un mercado creciente; en el criminal comercio coadyuvan grupos con gran poder económico cada vez más poderosos, encargados de surtir el mercado más rico del mundo.

Políticamente nos hemos hecho mucho daño, y las medidas adoptadas por Estados Unidos envenenan cada vez más la relación bilateral. La presencia de elementos pertenecientes al Departamento de Control de Narcóticos (DEA), en México, ha provocado un sinnúmero de fricciones entre los dos países que culminaron con el asesinato de Enrique Camarena, miembro estadounidense de la DEA, y la detención de Víctor Cortés por violaciones a nuestras leyes, también perteneciente a la misma organización norteamericana.

En Estados Unidos recientemente se dictaron leyes que autorizan al gobierno de ese país a "certificar" la conducta de países del mundo productores de drogas y, en caso de no haber puesto coto a esa producción, el gobierno estadounidense, unilateralmente, puede "descertificar" a quienes ellos, de acuerdo con su criterio, juzguen que no han hecho esfuerzos suficientes para disminuir o erradicar la producción de drogas.

La consecuencia de la "descertificación" es la aplicación unilateral de penas financieras y de comercio al país "descertificado". Ya Mé-

xico estuvo en el caso de la "descertificación", por parte del Senado estadounidense, en el año de 1988, y fueron necesarios esfuerzos por parte del Ejecutivo de Estados Unidos para lograr la "certificación" de los notables esfuerzos de nuestras campañas en contra de la producción de drogas en suelo mexicano.

Todo lo anterior dejó un deplorable resultado en la relación bilateral. Nos hubieran retirado las preferencias no recíprocas que, por virtud de los convenios de Ginebra, gozan los países en desarrollo para compensar, aunque sea en parte, la concentración de la riqueza en los grandes centros, derivada del comercio.

Otra consecuencia de la "descertificación" hubiera sido la pérdida de financiamientos de bancos estadounidenses. Contra esas medidas agresivas, México protestó y, finalmente, se logró eliminar la "descertificación" en contra de nuestro país. Sin embargo, cada año, de conformidad con la legislación mencionada, nos encontramos en serios peligros de que se repita el problema del año pasado.

Por virtud de los convenios bilaterales recibimos al año un promedio de unos 12 millones de dólares en servicios, que una compañía de Estados Unidos nos presta por reparar unos helicópteros y avionetas, que nos han proporcionado para el combate de la producción de drogas. Este apoyo financiero para destruir lo destinado a Estados Unidos, en creciente demanda de marihuana y heroína, es otra fuente de fricciones entre nuestros dos países.

En resumen: la presencia de elementos de la DEA, la "certificación" unilateral, con aplicación también unilateral, de penas económicas y los apoyos financieros de 12 millones de dólares anuales, han envenenado la relación bilateral severamente, y la tensión, los choques y las fricciones por estas causas, es de presumir que irán en aumento.

No debemos preguntar si este problema bilateral podrá tener algún remedio o estamos condenados a deteriorar la buena relación que debe prevalecer entre vecinos, por motivo de la producción de drogas, en nuestro medio, con destino al insaciable mercado de Estados Unidos.

Los problemas bilaterales, si pueden controlarse en los foros internacionales, tienden a disminuir. La intervención de las Naciones Unidas, en este cuadro, nos ayudaría radicalmente y se transformaría de problema bilateral en multilateral. Esa tesis la viene reiterando México al firmar una serie de convenios internacionales sobre este problema.

Últimamente, participó en la reunión de 1987 que tuvo consecuencias alentadoras, al reconocerse la urgencia de combatirse, al mismo tiempo y con la misma energía e intensidad, el consumo, motor de la producción, según las conocidas reglas del mercado: a mayor demanda mayor producción. Si no hubiera drogadictos la producción de drogas se desplomaría.

En el consumo es en donde debe concentrarse la batalla contra las drogas. Si se ataca la producción de un país, la mafia lo sustituye con el aumento de la producción en otro. En cambio, si se detiene y se educa a la población y se le hace consciente del peligro individual irreparable que ocasiona al drogadicto, automáticamente la demanda se reduce de manera permanente.

En Viena, del 25 de noviembre al 20 de diciembre de 1988, se llevó a cabo el mayor esfuerzo multilateral contra las drogas, "estupefacientes y sustancias psicotrópicas". Asistieron a la reunión más de 100 países, entre ellos el nuestro, y se lograron avances multilaterales muy importantes y de trascendencia, de tal suerte que la presión bilateral disminuirá, para fortuna de México y de Estados Unidos.

En primer lugar fue necesario conseguir, como lo propusieron los países en desarrollo, que el ataque no se limitara nada más al "tráfico ilícito" de drogas como materia de la reunión. Los países más desarrollados alegaron en repetidas ocasiones la necesidad de combatir la producción y el tráfico internacional de las drogas.

La idea era errónea por incompleta: tráfico, como dice el título de la Convención, no habla

de producción y es preciso arreglarla; en consecuencia, debe aunarse también el consumo, para no mutilar el proceso. Tras varios debates se admitió, por la fuerza del razonamiento, incluir el consumo.

Quedaron, pues, la producción, el tráfico y el consumo como temas fundamentales de la Convención de Viena. Se restableció lo discutido en 1987, en ese mismo lugar.

Quedó consagrado, desde las primeras palabras del Preámbulo del importante Documento, el combate al consumo. Quedó derrotada la tesis de los países más adelantados, partidarios de discutir sólo la producción y el tráfico, por ahora, y dejar para la próxima reunión el combate del consumo de drogas.

En la Convención, en repetidas ocasiones, como era lógico y necesario, se habla del combate al consumo que forma la demanda. El tráfico de drogas se nutre, por un lado, de la producción que se destina al consumo, de tal suerte que producción, tráfico y consumo son inseparables; es un proceso indivisible.

Como consecuencia de lo anterior se logró establecer, desde el Preámbulo del Documento, la tesis de la responsabilidad colectiva en esta materia; tesis que, trasladada a la relación México-Estados Unidos, obviamente desautoriza la "certificación" estadounidense.

El problema de las drogas, en su conjunto, abarca la producción, el tráfico y el consumo, y tiene como característica de imputación "la responsabilidad colectiva", o sea, "bilateral" en nuestro caso con Estados Unidos.

Se logró en el artículo 2 establecer el alcance de la Convención, que tiene como uno de sus propósitos la "cooperación entre las Partes" para el ataque del mal. Al mismo tiempo se hace énfasis en proteger la independencia nacional y el principio de la "no intervención" y de la igualdad legal de los Estados. Lo anterior, con el fin de prohibir las intromisiones de los países fuertes en los países débiles, so pretexto de combatir las drogas.

En el artículo 3, encargado de definir los delitos, se introdujo el de "instigar o inducir públicamente a otro, por cualquier medio, a cometer algunos de los delitos tipificados" en la Convención. Como los demás delitos consignados, "las Partes adoptarán las medidas necesarias. . . para tipificar como delitos penales en su Derecho Interno. . ." los señalados en la Convención.

Considerar delito la apología del vicio va directamente, por ejemplo, en contra de la publicación *High Times*, revista estadounidense en favor de las drogas. Esta publicación, que se vende libremente en cualquier expendio, se dedica a la apología de las drogas: da recetas para hacer cerveza con marihuana, proporciona roperos decorativos para la producción de drogas en los hogares, con los utensilios y sustancias indispensables para el mejor resultado de cosechas caseras de drogas.

Cada vez que se solicita la prohibición de esta propaganda del vicio criminal, no sólo en la revista mencionada sino en películas, novelas, televisión, etc., se alega la libertad de expresión de ideas, lo cual contradice todos los esfuerzos para evitar el uso ilegítimo de las drogas.

Por fortuna ahora, después de la aceptación, firma y confirmación de la Convención de Viena, Estados Unidos debe legislar para prohibir esa publicación criminal, como *High Times*, y otras contrarias al combate de las drogas; vergonzosa publicación al alcance de todo el mundo.

Es inconcebible el "derecho de certificar" o "descertificar" a otros países en el lugar en donde se promueve el uso ilegítimo de las drogas. Ahora los estadounidenses, conscientes del mal de la promoción de drogas y la apología del crimen de esa publicación, y también en otros medios de comunicación, tendrán base para solicitar que se legisle y prohibir su aparición, dejando así de hacer daño a la sociedad.

Los delitos enunciados en la Convención se limitan a los principios constitucionales de las Partes. Sería trágico frente al mundo si Estados Unidos decidiera, en el caso, exceptuar la promoción del vicio por estar protegida por los "conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico". Esto nulificaría los avances de las convenciones internacionales y sería un valladar a la lucha contra la drogadicción.

En una opinión-consultiva sobre casos de promoción de drogas, la Corte Internacional de Justicia, decidiría en favor de la aplicación en los Países Partes de la Convención, de considerarla delito, como se señala en el apartado III del artículo 3 mencionado. La trascendencia para la relación bilateral México-Estados Unidos es clara.

El éxito de la campaña contra la drogadicción estriba en la educación. Necesaria es en

el mundo una campaña contra el consumo ilegal de las drogas, semejante a la intensa campaña moderna contra el Sida, el alcohol y el tabaco; esta última particularmente en Estados Unidos.

El artículo 14, en la fracción 4, establece: "Las Partes adoptarán medidas adecuadas tendientes a eliminar o reducir la demanda ilícita de estupefacientes. . ." Por lo tanto, en Estados Unidos se deberá suprimir, en forma radical, la promoción y apología del uso ilegítimo de drogas, como se hace en la revista *High Times*.

Se combate en el documento de Viena el "secreto bancario" y el lavado de dinero, donde se refugian las mafias para almacenar sus enormes ganancias, producto del consumo de drogas.

En el artículo 20 se establece la obligación de los Estados de proporcionar la información necesaria para justipreciar el cumplimiento de las obligaciones contraídas y dar cuenta de la legislación destinada a llevar a la práctica las normas de la Convención. Se deberán señalar los pasos dados en la persecución de la producción, tráfico y consumo de drogas.

La Comisión de Estupefacientes quedó encargada de lo relativo a los informes de las Partes (artículo 21), y está capacitada para orientar las tareas y hacer sugerencias a las Partes.

La Comisión de Estupefacientes del ECO-SOC podrá enviar, en su oportunidad, a quien lo solicite, expertos en distintas disciplinas, capaces de coadyuvar en el combate contra las drogas. Esta ayuda en el futuro será inestimable: psicólogos, sociólogos, médicos y especialistas en tantos otros conocimientos relativos al terrible mal de las drogas podrán, proviniendo de distintos países, aportar las más ricas experiencias.

Las funciones de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (artículo 22) se refieren al examen crítico de las informaciones recibidas por las Partes y, si lo cree necesario, pedirá mayores datos con el propósito de comprobar si los Estados cumplen con los compromisos contraídos. Los informes sobre el incumplimiento de alguna de las Partes se darán primero a conocer al infractor y, si no se corrigen con medidas adecuadas los defectos señalados por la Comisión, se publicará el informe junto con lo que la Parte interesada desee agregar en su defensa.

Fue conveniente revestir a la Junta de las anteriores facultades de vigilancia y de censura de la conducta de las Partes, con la mira de dar efectividad a las obligaciones aceptadas en la Convención. Periódicamente se conocerá la conducta de los Estados en la lucha permanente en contra de las drogas. La justipreciación de las acciones contra las drogas de los dignatarios de la Convención, aun cuando no sea satisfactoria, no lleva aparejada ninguna sanción del Organismo Internacional.

El artículo 21 es trascendente: se establece el Informe Anual de la Junta, sobre los Países Partes de la Convención, donde se dará cuenta de la labor de cada una contra las drogas. Esta evaluación anual señalará a los países más avanzados en la lucha contra el delito y servirá de estímulo a los rezagados.

El informe llegará a la Asamblea General de las Naciones Unidas y al secretario general, y será publicado y distribuido entre los interesados. El contenido de este informe no está restringido a los meros datos enviados por las Partes; puede abarcar otros aspectos que la Junta considere convenientes y se consignarán en los "Informes Adicionales". En ellos se destacará la incongruencia de combatir, por un lado, a las drogas y, por el otro, fomentar su consumo por los medios de comunicación al hacerse la apología del vicio, como sucede por desgracia en ciertas películas, revistas, programas de televisión y otros medios de comunicación social. El resultado ha sido nefasto, como se comprueba con el aumento constante del vicio, destructor de la sociedad.

La solución a las controversias de que se ocupa el artículo 32 se refiere, primeramente, a la conciliación de las Partes y, de no ponerse de acuerdo, se establece la intervención de la Corte Internacional de Justicia.

En caso de dudas sobre el avance de las obligaciones contraídas o de puntos discrepantes de las Partes al interpretar el articulado de la Convención, se podrá consultar a la Corte Internacional de Justicia para que emita una "opinión consultiva" sobre el caso planteado.

Si, por ejemplo, en la "certificación" o "des-certificación" algún Estado Parte se inconforma con el procedimiento unilateral de Estados Unidos, se podrá ir a la Corte Internacional de Justicia y solicitarle su opinión, en vez de caer en fricciones bilaterales, lo cual ayudaría a una convivencia armoniosa.

Una de las metas más convenientes incluida en la Convención de Viena del 20 de diciembre de 1988, es la consignada en el artículo 10 y en otros artículos del ordenamiento mundial.

"México es un Estado de tránsito" y un "país en desarrollo", como textualmente se señala en el artículo 10 mencionado. En forma general se habla de "programas de cooperación técnica", con la finalidad de atacar el tránsito ilícito de drogas y "otras actividades conexas". Se incluye en el párrafo 2 del mismo artículo 10, la posible asistencia financiera para combatir el tráfico de drogas.

Con los elementos anteriores y con base en distintos artículos de la Convención, donde se apunta la cooperación internacional de las Naciones Unidas, podría México liberarse de la presencia, entre nosotros, de los elementos de la DEA, que tantos problemas han provocado, como se recordará con el causado por la muerte de Camarena y el arresto de Cortés, ambos de la DEA, problemas origen de muy diversas fricciones bilaterales. Si las Naciones Unidas sustituyen con sus elementos técnicos a quienes vengan a auxiliarnos en nuestra batalla contra las drogas, se superarían los choques bilaterales. Los técnicos serían de distintas nacionalidades y, al reemplazar a los agentes de la DEA en México, se cortarían de raíz las confrontaciones bilaterales.

El apoyo económico de Estados Unidos podría eliminarse, también con base en el artículo 10 y conexos, y sustituirse por fondos de las Naciones Unidas, en donde los Estados signatarios de la Convención debemos de contribuir. Cuando lo anterior se logre se dará cuenta del empleo de los fondos a las Naciones Unidas y no a Estados Unidos, lo que sería un nuevo factor benéfico a la relación bilateral.

Aun cuando lo logrado en Viena es importante y nos da pie para aliviar la tensión bilateral, se podría, además, fortalecer a las Naciones Unidas con mayores fondos de todos los países y tendría la organización mundial capacidad económica y técnica para una participación más activa en los países signatarios que lo soliciten, en la lucha permanente contra las drogas.

Sustituir a los representantes de la DEA en México por elementos de las organizaciones internacionales y los fondos de Estados Unidos destinados a las campañas de erradicación por fondos de las Naciones Unidas, sería un

paso definitivo y conveniente para México y Estados Unidos y una mejoría sensible en nuestra relación bilateral.

En resumen, entre más fuerza adquiera con el tiempo la lucha contra las drogas en manos

de las Naciones Unidas, con base en la Convención de Viena del 20 de diciembre de 1988, irán disminuyendo los choques bilaterales y, en el caso concreto, ello redundará en beneficio de México y de Estados Unidos.