

LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA EL NARCOTRÁFICO Y LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO

José María Ramos*

RESUMEN

El artículo analiza dos aspectos de la política contra las drogas del presidente George Bush. Por una parte, se hace referencia a la heterogeneidad y a las contradicciones del proceso de toma de decisiones de la política antidrogas de Estados Unidos. En segundo lugar, se plantea el impacto que ha provocado la política contra el combate a las drogas en la frontera México-Estados. Este impacto se relaciona con la participación del Departamento de Defensa en las tareas de intercepción de drogas ilícitas y en aumento de la vigilancia por parte de agencias policíacas civiles; finalmente, se mencionan algunos alcances y límites de la vigilancia militar y policíaca en la frontera.

ABSTRACT

This article analyzes two aspects of President George Bush's policy to combat drug trafficking. The article first reviews the heterogeneity and contradictions apparent in U.S. decision making with respect to that nation's drug policy. The second aspect considered here is the impact which the United States' efforts to halt drug trafficking have had on the U.S.-Mexico border. This impact involves Department of Defense participation in drug interception activities and the increasing use of civil police forces in this effort. The author reviews the successes and limitations of stepped-up military and police surveillance along the border.

* **Jose María Ramos.** Investigador del Departamento de Estudios de Estados Unidos de El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B. C. Se le puede enviar correspondencia a Blvd. Abelardo L. Rodríguez 21, Zona del Río, Tijuana, B. C. Teléfonos: 300411, 300412, 300413 y 300418.

Introducción

EN este artículo se plantean algunos problemas sobre la política estadounidense referente al combate a las drogas durante la administración del presidente George Bush. Tales problemas se refieren a la heterogeneidad y la contradicción del proceso de toma de decisiones en la política antidrogas de Estados Unidos y a la propuesta de incrementar la vigilancia policiaca y militar en la frontera sur norteamericana. Estos dos aspectos representan una primera aproximación a la política contra el narcotráfico del gobierno estadounidense.

El Narcotráfico y el Proceso de Toma de Decisiones en Estados Unidos

El proceso de toma de decisiones en la política contra las drogas no responde a una uniformidad política e ideológica. Esto ocurre porque en este proceso participan diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales ubicados en los niveles federal, estatal y local que tienen distintos intereses, los cuales repercuten en la formulación y ejecución de la política pública. Esta heterogeneidad de puntos de vista se manifiesta al interior del Poder Ejecutivo, en el Congreso norteamericano y a través de su interacción institucional. Por ejemplo, entre las agencias federales que tienen una participación relevante en las tareas de intercepción e investigación de narcóticos se encuentran las siguientes: en el caso del Poder Ejecutivo tiene ingerencia el Departamento de Estado, en donde se concibe que el narcotráfico es un problema de política exterior; por lo tanto, se creó la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos que coordina el Programa Internacional de Control de Drogas.¹

Por otra parte, en el Departamento de Justicia recae la responsabilidad de controlar y coordinar el desarrollo de la política antidrogas. Existen dos agencias creadas para apoyar los objetivos de esta política: la primera de ellas es la Agencia contra el Combate a las Drogas (DEA), cuya principal función consiste en aplicar las leyes y reglamentos sobre narcóticos y sustancias controladas; además, se encuentra la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) que se coordina con la DEA. En cambio, el

1 Esta oficina mantiene relaciones con el Departamento de Justicia, el Departamento de Defensa y con el Congreso, en especial con los Comités sobre Asuntos Exteriores y el de Relaciones Exteriores; finalmente, se vincula con la Contraloría General, que supervisa la efectividad de la política internacional del combate a las drogas. Georgina Núñez, "Propuesta para el diseño de un mapa de toma de decisiones de Estados Unidos hacia México: migración y narcotráfico" en *Cuadernos Semestrales, Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, núm. 20. CIDE, 2do. semestre de 1986.

2 Entre otros objetivos de esta agencia está el de erradicar a los narcotraficantes; para ello se coordina con las autoridades federales, estatales y locales, así como con similares ins

Departamento del Tesoro, participa a través del Servicio de Aduanas y el Servicio de Impuestos Internos.³ Asimismo, el Departamento de Transporte tiene alguna ingerencia a través de la Guardia Costera, cuya función es interceptar embarcaciones que transportan droga. También el Departamento de Defensa participa en el combate al narcotráfico por medio de la armada,⁴ la marina y la fuerza aérea. Por último, el Departamento de Salud y Servicios Humanos se encarga de diseñar programas de prevención y rehabilitación para el abuso de drogas a través del Instituto Nacional sobre Abuso de Drogas.⁵ Cabe señalar que debido a la ingerencia de distintas dependencias, se creó un mecanismo coordinador en febrero de 1987 para integrar las actividades de esas agencias.⁶

Por su parte, en el Congreso norteamericano recae la facultad de plantear, modificar y evaluar la política estadounidense contra las drogas. Dadas las connotaciones de tipo económico, político, social, militar y de salud que implica el narcotráfico, existen diferentes Comités y Subcomités legislativos que tratan tales temas; debido a esta heterogeneidad, se creó el Comité Selecto sobre Control y Abuso de Narcóticos. La diversidad de puntos de vista que tienen estos legisladores ha dado pie a que las propuestas de ley o las modificaciones a la política contra las drogas respondan a distintos intereses, que pueden ser uniformes en la medida

tandas de otros países; en este caso, la relación se da a partir del entrenamiento de personal, investigación científica e intercambio de información en apoyo al control y prevención del tráfico de drogas. Para efectuar esta tarea, la DEA cuenta con agentes en los principales países productores de estupefacientes. A su vez, esta agencia se coordina con el Departamento de Justicia, el Servicio de Aduanas, el Servicio de Impuestos Internos, la Guardia Costera y el Departamento de Defensa. Georgina Núñez, *Propuesta para «I diseño...», op. cit.*

- 3 La función principal del Servicio de Aduanas es detener y confiscar el contrabando de drogas ilícitas en las fronteras de Estados Unidos; por su parte, el Servicio de Impuestos Internos se encarga de cobrar impuestos y evitar la evasión mediante la investigación de violaciones civiles y criminales de la ley tributaria.
- 4 Cabe mencionar que el ejército sólo puede apoyar en las tareas de combate a las drogas; es decir, no tiene la facultad de detener directamente a los presuntos narcotraficantes debido a que existen limitaciones jurídicas para llevar a cabo tales prácticas. Estas restricciones derivan de *la Posse Comitatus Act*, la cual fue decretada durante la Guerra Civil de Estados Unidos.
- 5 El gobierno del presidente Bush creó la Oficina de la Política Nacional para el Control de las Drogas, cuyo objetivo es coordinar los programas contra el consumo de drogas en Estados Unidos. En el Poder Ejecutivo también tienen alguna ingerencia la Agencia de Información de Estados Unidos, cuya responsabilidad es promover programas sobre educación, prevención y control de drogas en otros países; además, la Agencia Internacional para el Desarrollo se encarga de presentar un informe al Congreso de Estados Unidos sobre las actividades de producción de narcóticos ilícitos. Georgina Núñez, *Propuesta para el diseño...», op. cit.*
- 6 En este mecanismo participaban los Departamentos de Educación, de Trabajo, Desarrollo Urbano y Vivienda, del Interior, de Agricultura, de Estado, de Defensa, de Servicios Humanos y Salud, de Tesoro y Transporte; además, de la CIA, la Oficina de Presupuesto, y representantes del *staff del* Presidente y de la Vicepresidencia.

en que se conciba que el narcotráfico es un problema de seguridad nacional para el gobierno estadounidense.

De lo anterior se puede deducir que el proceso de toma de decisiones en la política antidrogas norteamericana se caracteriza por diversas posiciones, que generalmente responde a los intereses políticos, ideológicos y económicos de una agencia gubernamental o de los legisladores. En el primer caso, es frecuente que una oficina gubernamental pretenda influir en el diseño y desarrollo de la política exterior con la idea de alcanzar una mayor jerarquía en dicho proceso. Esta situación ha provocado que se presenten conflictos entre algunas agencias del Poder Ejecutivo, de ahí que en las diferentes etapas que conforman la política contra el combate a las drogas no exista necesariamente un consenso sobre las características y los mecanismos de las políticas. Si esta diversidad de puntos de vista se confronta con las distintas posiciones que prevalecen en el Congreso, esto nos da una idea de la complejidad que resulta el diseño y desarrollo de la política contra el combate al narcotráfico.

A partir de la promulgación de la Ley Antidrogas de 1986,⁷ decretada por la administración del presidente Ronald Reagan, una de las agencias que ha tenido un papel destacado es la DEA. La razón de esta participación radica en que a dicha agencia se le responsabilizó de la coordinación de las actividades de las distintas agencias gubernamentales vinculadas al combate contra las drogas.⁸ Incluso la DEA tiene un papel importante en las actividades de intercepción de drogas provenientes de México. Esto se explica porque la frontera entre Estados Unidos y México representa el puente de paso de la droga proveniente de los principales países productores de enervantes y, en especial, de México.⁹ Incluso, en algunos

7 Los objetivos generales de esta ley consisten en fortalecer los esfuerzos del gobierno federal para alentar la cooperación extranjera en la erradicación del cultivo de drogas ilícitas y en detener el narcotráfico internacional; mejorar la aplicación de las leyes federales en contra de las drogas y la interdicción de embarques de drogas ilícitas; proporcionar una fuerte dirección federal en el establecimiento de programas efectivos para la educación y la prevención del abuso de narcóticos; ampliar el apoyo federal al tratamiento del abuso de narcóticos y esfuerzos de rehabilitación, y para otros propósitos. "Disposiciones selectas de la ley contra el abuso de drogas en Estados Unidos" en *Cuadernos Semestrales, Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*. CIDE, núm. 20, 2o. semestre de 1986.

8 Cabe señalar que antes de que se estableciera la ley contra las drogas de 1986, el FBI también tenía una participación importante en el combate al narcotráfico y que en términos de jerarquía administrativa era superior a la DEA. Por lo tanto, esta agencia estaba obligada a informar de las actividades que efectuaba al FBI, situación que creó algunos conflictos entre ambas instancias.

9 En 1988, se estimaba que México abastecía con cerca del 30 por ciento de la oferta total de marihuana y del 40 por ciento de la heroína al mercado de Estados Unidos; además, que aproximadamente el 30 por ciento de la cocaína que se consume en Estados Unidos cruzaba por territorio mexicano. The Center for Strategic and International Studies, *The Congress and Mexico: Bordering on Change* (A report of the Congressional Study Group on Mexico (CSIS), Washington, D. C., 1989).

sectores norteamericanos se ha llegado a vincular el flujo de mexicanos indocumentados a aquel país con el narcotráfico, pues se concibe que esta población es utilizada por los narcotraficantes para transportar drogas a territorio norteamericano. Así, por la importancia que tiene esta frontera y por el papel que desempeñan las agencias gubernamentales regionales,¹⁰ se han llevado a cabo acciones como la “operación intercepción”¹¹ y se ha propuesto una mayor vigilancia policiaca y militar en la frontera sur norteamericana

Lo que nos interesa resaltar de estas acciones son los distintos puntos de vista que existen entre las agencias del gobierno federal que influyen en el diseño de la política contra las drogas y las agencias policiacas que desarrollan esa política en la frontera sur. Por ejemplo, durante la segunda operación intercepción efectuada en el año de 1985, las agencias de la DEA, el SIN y el Servicio de Aduanas tuvieron un papel destacado en el diseño y desarrollo de tal medida, superando los intereses diplomáticos del Departamento de Estado;¹² sin embargo, una mayor participación de esas agencias gubernamentales se ha reflejado en la propuesta de incrementar la vigilancia policiaca y militar en la frontera sur norteamericana, medida que ha provocado diferentes opiniones en los actores gubernamentales ubicados en el ámbito federal y regional. Este tipo de medidas se seguirán proponiendo conforme se incremente el consumo de drogas en Estados Unidos¹³ y el gobierno de este país contemple a este problema como un asunto de interés nacional. En este contexto se explica la posición crítica que han adoptado ciertos legisladores norteamericanos en las certificaciones anuales de la campaña de México contra el narcotráfico¹⁴ y

- 10 En este ámbito regional tienen una participación destacada la DEA, el FBI, la Guardia Costera, la Patrulla Fronteriza, el Servicio de Aduanas, la Oficina de Control de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego y las corporaciones policiacas locales. Cabe destacar que en este nivel tales agencias tienen percepciones negativas sobre el problema del narcotráfico en México, y particularmente sobre el flujo de drogas a través de la frontera mexicana a Estados Unidos.
- 11 Richard B. Craig, “Operación intercepción: una política de presión internacional” en *Foro Internacional*, núm. 2 (86). México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1981.
- 12 Al respecto véase Guadalupe González, “El problema del narcotráfico en el contexto de la relación entre México y Estados Unidos” en *Carta de Política Exterior Mexicana*, año V, núms. 2-3. CIDE, abril-septiembre de 1985.
- 13 Para una introducción sobre el problema del consumo de drogas en Estados Unidos véase AnnJ. Blanket, “Las pautas cambiantes del consumo de estupefacientes en Estados Unidos” en Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico. Comisión sobre el futuro de las Relaciones México-Estados Unidos*. México, FCE, 1989.
- 14 La certificación se introdujo con la Ley Antidrogas de 1986 del Congreso norteamericano. Este mecanismo consiste en la evaluación del Departamento de Estado -a través de la oficina de Asuntos Internacionales del Narcotráfico- de la campaña antidrogas de los principales productores de enervantes. Posteriormente, este veredicto se propone a discusión en el Congreso estadounidense y, si tanto la Cámara de Representantes como el Senado no están de acuerdo con la decisión presidencial, en-

la creación del Plan Antidrogas de la administración del presidente Bush.¹⁵ Esta evaluación ha sido criticada por los países que son considerados por Estados Unidos como los principales productores de drogas, porque conciben que dicha certificación es contraria a su soberanía nacional.¹⁶

La discusión de la certificación en el Congreso norteamericano durante los años de 1989 y 1990 no provocó las mismas repercusiones políticas que en años anteriores.¹⁷ Esta actitud se presentó porque el gobierno estadounidense reconoció que México ha combatido con efectividad la producción y distribución de estupefacientes; prueba de ello es que la policía mexicana detuvo a importantes narcotraficantes mexicanos.¹⁸ Tales acontecimientos y la prioridad que tenían otros temas de la relación, influyeron para que disminuyera el impacto político de la certificación contra las drogas respecto a años anteriores.¹⁹ Lo que se desea destacar de las evaluaciones de la campaña de México contra las drogas es la existencia de dos posiciones distintas. Por un lado, ha sido notorio que tanto el presidente Reagan como Bush han apoyado la labor de México en el combate al narcotráfico; en cambio, quienes han criticado los alcances de la campaña mexicana han sido algunos legisladores norteamericanos; sin

tonces a los países productores de drogas se les niega el apoyo económico que Estados Unidos les otorga para combatir el narcotráfico; además, el gobierno norteamericano les puede negar otro tipo de apoyos comerciales y financieros. Cabe señalar que para evitar estas sanciones es indispensable que una de las cámaras del Congreso apruebe la evaluación presidencial.

- 15 Esta primera propuesta de la administración Bush se dio a conocer el 5 de septiembre de 1989; el objetivo general del plan es tratar la distribución de enervantes en territorio norteamericano y reducir la producción de drogas provenientes de los principales centros productores, entre los que destacan Colombia, Perú y Bolivia, "President Offers Strategy for U. S. on Drug Control", *New York Times*, 6 de septiembre de 1989.
- 16 Sobre este aspecto véase *Narcotics-Related Foreign Aid Sanctions: An Effective Foreign Policy?* Report Congressional Research Service, Library of Congress for Caucus on International Narcotics Control, U. S. Senate, 30 de julio de 1987.
- 17 Al respecto véase *U. S.-Mexican Cooperation in Narcotics Control Efforts*, Hearing the Committee on Foreign Affairs, 99st Congress, House, 17 de julio de 1986 y *Presidential Certifications Regarding International Narcotics Control*, Hearing and Markup before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs, 100st Congress, 29 de marzo y 13 de abril de 1988.
- 18 Estas acciones se ubican dentro de la política de "mano dura" que caracterizó los primeros meses de la administración del presidente Salinas de Gortari.
- 19 Uno de los últimos debates sobre la escasa colaboración del gobierno mexicano para combatir el narcotráfico se llevó a cabo en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado. Al respecto véase *Congressional Record*, vol. 135, núm. 97, 19 de julio de 1989, 101 st Congress, primera sesión. En cambio, en la certificación de 1990, durante las primeras discusiones legislativas se reiteró el avance de la campaña contra las drogas de México; sin embargo, lo que ha causado polémica entre los gobiernos de ambos países es que aparentemente la producción de marihuana se ha incrementado en México de 4 750 toneladas (1988) a 47 500 toneladas (1989). *World Drug Crop Up Sharly in 1989 despite U.S. effort*, *New York Times*, 2 de marzo de 1990. El problema de estas cifras reside en que a través de los métodos de identificación de la marihuana que empleó el Departamento de Estado, es difícil estimar si efectivamente el cultivo pertenece a esa planta.

embargo, hasta ahora las dos Cámaras no han rechazado la posición del Poder Ejecutivo.

La Política de Estados Unidos Contra las Drogas y su Impacto Político Regional

Una de las repercusiones principales que se derivan del Plan Antidrogas de la administración del presidente George Bush para los países productores de drogas, reside en que el gobierno continuará desarrollando acciones que atienden los factores externos del problema, es decir, la producción y distribución de estupefacientes. Para el caso de México, esta propuesta tiene efectos a nivel nacional y regional. En el ámbito nacional, se puede esperar que el gobierno norteamericano continúe presionando a los principales productores de estupefacientes²⁰ para que erradiquen el cultivo y distribución de drogas. Esta atención particular al narcotráfico es una respuesta al consumo de estupefacientes en Estados Unidos y a la incapacidad de este país de atender este problema. En cambio, en el ámbito regional, una de las consecuencias principales del Plan Antidrogas es la atención que se otorga a las actividades de intercepción de estupefacientes en la frontera sur norteamericana, considerando que esta área es uno de los puntos de cruce de estupefacientes más importantes hacia Estados Unidos; además, el gobierno estadounidense le ha concedido más importancia al problema del flujo de drogas que al consumo. Por estas razones, se pretenden incrementar los recursos financieros para llevar a cabo tales tareas.

Las acciones que se pretenden desarrollar en las labores de intercepción son tres fundamentalmente: primero: la creación de un sistema de información que integre las actividades de las diferentes agencias federales encargadas de la vigilancia aérea, marítima, terrestre y en los puertos de entrada a Estados Unidos. Este sistema abarcará la investigación de inteligencia; un banco de datos que se instalará en los puertos de entrada y que se integraría a un sistema denominado International Border Interdiction System; y, finalmente, se espera crear un equipo interburocrático que analizará los mecanismos y las rutas de los narcotraficantes.²¹ La segunda acción se orienta a la concentración de las labores de intercepción en los principales tipos de narcotraficantes; por ello, existe el propósito de revisar los métodos de intercepción aérea, mejorar las operaciones de intercepción

20 En el año 1988 la producción de marihuana en Colombia se estimaba entre 5 927 y 9 625 toneladas, mientras que en México era de 5 655 toneladas; en el caso de la cocaína, Perú tenía una producción que oscilaba entre 97 000 y 124 000 toneladas, Bolivia producía entre 57 445 y 78 355 toneladas, finalmente, Colombia tenía una producción entre 19 000 y 24 000 toneladas, Overseas Development Council, Policy Focus, *Confronting Narcotics: U. S. International Policy*, núm. 2, 1989.

21 The White House, *National Drug Control Strategy*, septiembre de 1989.

de flujos de capitales que provengan de actividades relacionadas con el narcotráfico y, por último, mejorar las técnicas de inspección y de inteligencia.²² Finalmente, se pretenden incrementar los sistemas de vigilancia fronteriza. En este caso, se espera reducir la falsificación de documentos, expandir el uso de perros antidrogas y las inspecciones de revisión y mejorar la detección y monitoreo de los sistemas de vigilancia.²³

CUADRO 1			
GASTO FEDERAL EN EL COMBATE A LAS DROGAS EN ESTADOS UNIDOS (millones de dólares) 1989-1991			
	Gasto	Gasto	Presupuesto
Programas de intercepción de drogas	1989	1990	1991
Guardia Costera	629.5	670.2	727.7
Servicio de Aduanas	427.0	512.9	455.3
Departamento de Defensa	354.5	783.1	1111.5
Servicio de Inmigración y Naturalización	52.0	52.3	59.4
Oficina de Asuntos Internacionales del Narcotráfico	0.4	0.9	1.3
Administración de Aviación Federal	3.2	9.8	18.2
Total	1466.6	2029.2	2372.7

Fuente: Office of National Drug Control Policy, 1990.

Para llevar a la práctica con mayor eficiencia las antedecidas actividades, el Departamento de Defensa tiene una participación especial a través de brindar asesoría técnica y entrenamiento militar a las agencias policíacas civiles, federales, estatales y locales. Así, tanto la disminución del flujo de estupefacientes como las repercusiones sociopolíticas del Plan Antidrogas dependen de la participación del Departamento de Defensa y de las agencias policíacas; esta influencia se puede clasificar en cuatro tipos:

- a) Asistencia militar a agencias policíacas civiles (AMAPC)
- b) Vigilancia normal de agencias policíacas civiles (VNAPC)

22 *Loc cit.*

23 *Loc. cit.*

- c) Aumento de vigilancia de agencias policíacas civiles (AVAPC)
- d) Militarización en sentido amplio (MSA)

La asistencia militar a agencias policíacas civiles (AMAPC) consiste en el apoyo técnico y entrenamiento militar que el Departamento de Defensa ha dado a las agencias policíacas civiles federales, estatales y locales ubicadas en la frontera desde el año de 1988,²⁴ lo que se refleja en el gasto federal (Cuadro 1). La participación del sector militar en el combate a las drogas se ha justificado porque el narcotráfico representa un problema para la seguridad nacional norteamericana.²⁵ Por lo cual, se ha contemplado la necesidad de contar con los recursos humanos y materiales de los que dispone el Departamento de Defensa. Esta jerarquía que se le concede al Departamento está estipulada en la *Defense Authorization Act*, que fue decretada como ley el día 29 de septiembre de 1988. En esta ley se expande la asistencia militar para detectar y monitorear el tránsito aéreo y marítimo de drogas ilícitas hacia Estados Unidos, lo que se efectúa a través de tres procedimientos.²⁶ En el primero de ellos, se designa al Departamento de Defensa como el coordinador de la vigilancia aérea y marítima para evitar el flujo de estupefacientes; además, se le encomendó la integración de un comando, el control, comunicaciones e inteligencia técnica vinculadas a la intercepción de drogas; finalmente, el secretario de Defensa se responsabilizará de incrementar la participación de la Guardia Nacional en apoyo a la intercepción de narcóticos.²⁷ Cabe señalar que la primera aplicación de esta autorización legal para la participación del Departamento de Defensa fue la asesoría que brindaron a la Guardia Nacional en el combate a las drogas en algunos estados de la frontera sur norteamericana.²⁸

24 la participación del Departamento de Defensa en el combate a las drogas en Estados Unidos ha sido ampliamente discutida en algunos Subcomités del Congreso norteamericano. Al respecto véase *Federal Drug Interdiction: Role of Department of Defense*, Hearing before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Governmental Affairs, U. S. Senate, 101 st Congress, primera sesión, 9 de junio de 1988 y en *Military Role in Drug Interdiction*, Hearing before the Investigations Subcommittee on Armed Services House of Representatives, 101 st Congress, primera sesión, Hearing held, 22 de febrero de 1989.

25 H.R. 2 517 To require the Secretary of Defense to establish Antidrug Task Force, 101 st Congress 1st Session, 31 de mayo de 1989.

26 *Federal Drug Interdiction: Role of Department of Defense...*, *op. cit.*

27 *Loc. cit.*

28 Las actividades comprendidas en ese programa fueron el reconocimiento, transportación y fotografía aérea; la vigilancia en los puertos fronterizos de entrada a Estados Unidos; la vigilancia aérea en las fronteras, y la facilitación de equipo y el entrenamiento en su operación a las agencias policíacas civiles. Statement of Lieutenant General Stephen G. Olmstead, USMC, Deputy Assistant Secretary of Defense for Drug Policy and Enforcement, Department of Defense, before the Senate Committee on Governmental Affairs, Permanent Subcommittee on Investigations, 9 de junio de 1989, en *Federal Drug Interdiction: Role of Department of Defense...*, *op. cit.*

Posteriormente, estas funciones se ratificaron en la sección 1102 de la *National Defense Authorization Act*, año fiscal 1989. En esta acta se especifican una serie de actividades de apoyo que debe brindar el Departamento de Defensa a las agencias policíacas civiles, entre las cuales destacan el intercambio de la información recolectada durante las operaciones militares entre las agencias participantes; el uso del equipo militar por parte de las agencias policíacas civiles; ofrecer entrenamiento y asesoramiento a las agencias policíacas federales, estatales y locales; la operación del equipo militar;²⁹ la participación de personal de la Guardia Costera para la intercepción de embarcaciones navales; y, evaluar anualmente las actividades del Departamento de Defensa con las agencias policíacas civiles. Un aspecto que se debe enfatizar es el hecho de que la ley aludida impide que el Departamento se involucre en actividades de investigación, decomiso o arresto; sin embargo, estas restricciones dejarán de ser tales si una ley lo avala. Además, la *National Defense Authorization Act* estipula que el Departamento de Defensa apoyará a las agencias policíacas civiles a condición de que tal ayuda no perjudique las actividades militares normales que desarrolla el Departamento.

Otro ejemplo de colaboración del sector militar con agencias policíacas lo representa el Memorándum de Entendimiento que existe entre dicho Departamento con la Guardia Costera y el Servicio de Aduanas.³⁰ El objetivo de este acuerdo radica en la coordinación de esfuerzos para detectar y monitorear el flujo aéreo y marítimo ilegal de drogas hacia Estados Unidos. Por todo lo antes expuesto se puede concluir que la asistencia del Departamento de Defensa representa una militarización en sentido restringido, puesto que los militares no cuentan con la capacidad legal de arrestar directamente a los narcotraficantes.

Por su parte, la vigilancia normal de agencias policíacas civiles (VNAPC) tiene que ver con la vigilancia que tradicionalmente han desarrollado el Servicio de Aduanas, la DEA, la Patrulla Fronteriza y las policías estatales y locales³¹ antes de contar con la asistencia del Departamento de Defensa y

29 El equipo que opere debe ser utilizado para los siguientes propósitos: la detección, monitoreo y comunicación del tráfico aéreo y marítimo; reconocimiento aéreo; intercepción de embarcaciones o aviones; operación de equipo para facilitar el intercambio de información con las agencias policíacas; con la aprobación del Secretario de Defensa, del Procurador General y el Secretario de Estado pueden participar en operaciones fuera del territorio norteamericano, particularmente, para transportar a personal de las agencias policíacas y la operación de la base de operaciones para dicho personal. House of Representatives, *National Defense Authorization Act*, año fiscal 1989, Conference Report, 100 th Congress, segunda sesión, 28 de septiembre de 1988.

30 *Federal Drug Interdiction: Role of Department of Defense...*, *op. cit.*

31 Una evaluación de las actividades que han efectuado estas agencias aparece en los siguientes documentos: Congress, House Select Committee on Narcotics, Abuse and Control, *Issues Affecting Federal, State and Local Efforts to Combat Drug Trafficking and Drug Abuse*. Congress 98 st, segunda sesión, Washington, D.C. 1985; Congress

antes de que el gobierno norteamericano reconociera la importancia del flujo de drogas ilícitas a través de la frontera.³²

En cambio, el aumento de vigilancia de agencias policíacas civiles (AVAPC) se relaciona con el incremento de los recursos humanos y materiales de las agencias policíacas civiles luego de que el gobierno federal reconoció la magnitud del flujo de drogas hacia Estados Unidos.

Finalmente, la militarización en sentido amplio (MSA) se entiende como la facultad legal del ejército, la marina o la fuerza aérea de Estados Unidos para aprehender directamente a los presuntos narcotraficantes en territorio norteamericano. La diferencia entre la categoría de AMAPC y la MSA radica en que en el primer caso los militares sólo pueden otorgar asistencia técnica a las agencias policíacas civiles; en cambio, en el segundo caso, los militares además de apoyar al resto de las agencias burocráticas tendrían la facultad jurídica de arrestar a los presuntos narcotraficantes; sin embargo, se debe reconocer que si bien existe una diferencia conceptual entre ambas categorías, en términos prácticos la presencia de personal del ejército, la marina o la fuerza aérea es un factor de divergencia bilateral.

Los efectos que pueden provocar las anteriores formas de participación del Departamento de Defensa y las agencias policíacas civiles están en función de sus propias características. En el caso de la participación del Departamento de Defensa en las actividades de apoyo a las agencias policíacas civiles (AMAPC), no existe la suficiente evidencia de que su participación ha reducido sustancialmente el flujo de drogas a través de la frontera;³³ sin embargo, la participación del ejército ha recibido algunas críticas por parte del propio gobierno y de algunos sectores sociales norteamericanos. En el primer caso, Jack Lawn, exdirector de la DEA, consideró que si bien los militares han otorgado un eficiente apoyo logístico a las agencias policíacas, tenían la deficiencia de no haber sido entrenados en las actividades policíacas.³⁴ Asimismo, si bien el Departamento de Defensa cuenta con los recursos humanos y materiales, y la capacidad

Senate, Committee on Governmental Affairs, Subcommittee on Investigations *Federal Drug Interdiction: Command, Control, Communications and Intelligence Network*, Congress, 101 st, primera sesión, Washington, D. C., 1987; y, la *Operation Alliance: Drug Interdiction on the Southwest...*, *op. cit.*

32 Ésta fue una de las conclusiones de la reunión de *Southwest Border Hearing*, El Paso, Tx. - Tucson, Az.- San Diego, Ca..., *op. cit.*

33 Estas limitaciones no permiten una evaluación precisa y objetiva sobre las actividades del Departamento de Defensa en el combate al narcotráfico. Cabe añadir que también es relativamente corto el tiempo de la participación de los militares en las actividades antinarcóticos.

34 Statement of John C. Lawn, Administrator, DEA, Department of Justice *Authorization for Fiscal Year 1989 (DEA and FBI)*, Hearing before the Committee on the Judiciary U. S. Senate, 100 st Congress, segunda sesión, 12 y 17 de mayo de 1988. De ahí (que también se conciba que existe una gran diferencia entre combatir en guerra, que sería propio de los militares y combatir el crimen o el narcotráfico, que recaerá en las agencias policíacas. "No More "War on Drugs"" en *New York Times*, 25 de febrero de 1990.

técnica para desarrollar operaciones y asesorar a las agencias policiacas en el combate a las drogas, su participación no garantiza por sí misma la solución al problema de la distribución de drogas en Estados Unidos o el contrabando de estupefacientes a través de la frontera sur norteamericana. Esto se plantea porque el Departamento de Defensa no puede destinar todos sus recursos al combate a las drogas; además, existen otras agencias federales, estatales o locales que no han desarrollado eficientemente sus labores debido a problemas relacionados con su operación, y porque entre esas agencias no ha existido una adecuada coordinación para ejecutar las actividades del combate a las drogas.

Un ejemplo de la magnitud que puede tener la participación del ejército en actividades de apoyo contra la producción de drogas en territorio norteamericano se puede apreciar en su primera intervención contra el combate a las drogas en Estados Unidos. Este hecho provocó algunas críticas de los residentes del área donde se efectuó el operativo.³⁵ En su opinión, las acciones tanto de los militares como del resto de las agencias participantes implicaron una violación a los derechos civiles y a las leyes de protección ambiental; por tal motivo, los residentes afectados discutieron estos asuntos en una Corte Federal de Distrito en San Francisco, Ca. Este hecho es un indicador de la importancia que tiene la violación de los derechos constitucionales en la sociedad norteamericana.

Finalmente, se podría afirmar que el apoyo que ha concedido el Departamento de Defensa puede provocar que existan condiciones más difíciles para el flujo ilegal de drogas a través de la frontera entre México y Estados Unidos; no obstante, existen algunas evidencias que demuestran que el flujo de drogas se ha desviado precisamente a través de la frontera entre ambos países, dejando a un lado la ruta del Caribe. Lo cual da a entrever limitaciones en las actividades de intercepción de drogas en la frontera, que podrían estar relacionadas con los factores mencionados.³ A esto hay que añadir que la vigilancia aérea con la utilización de aerostatos ha tenido problemas técnicos para operar eficientemente.³⁷

En cuanto a la vigilancia normal de las agencias policiacas civiles federales, estatales y locales (VNAPC) se puede decir que uno de los problemas fundamentales que ha impedido reducir sustancialmente el

35 Las acciones se efectuaron en un área conocida como King Range National Conservation Area cerca de Garbeville, Ca. En este operativo participaron cerca de 200 elementos de la Guardia Nacional y las agencias federales como la DEA y el Bureau of Land Management. "Army Troops Join Mariguana Raids" en *Los Angeles Times*, 30 de julio de 1990 y "Military Takes Part in Drug Sweep and Reaps Criticism and a Lawsuit" en *New York Times*, 10 de agosto de 1990.

36 "U. S. Authorities Fear Drug Routes are Shifting to West" en *Los Angeles Times*, 30 de julio de 1990.

37 Al respecto consúltese el Statement by Arnold P. Jones, director, Administration of Justice Issues, "Capabilities for Interdicting Airborne Drug Smugglers are Limited and Costly" en *Federal Drug Interdiction: Role of the Department of Defense...*, *op. cit*

flujo de drogas a través de la frontera lo representa la falta de una coordinación burocrática entre las distintas agencias que participan en el combate al narcotráfico. Esta vinculación intergubernamental es un aspecto importante para tratar de disminuir sustancialmente el flujo de drogas ilícitas a Estados Unidos. Lo anterior se considera así debido a los factores sociales, económicos y políticos sociales que determinan el narcotráfico; a la propia heterogeneidad de actores gubernamentales relacionados con la intercepción de narcóticos; y, finalmente, a la propia magnitud que representa la distribución de drogas.

Respecto al aumento de la vigilancia de las agencias policiacas civiles (AVAPC) no existen tampoco evidencias de que haya reducido en gran proporción el flujo ilegal de narcóticos; sin embargo, en la percepción de algunos sectores mexicanos, la participación de estas agencias con el apoyo de los militares representa una militarización de la frontera sur norteamericana, con lo cual, de manera directa se contemplan una serie de repercusiones que generalmente no se especifican o sustentan de manera adecuada.³⁸ Con estas limitaciones, no se puede señalar que el incremento de la vigilancia antinarcóticos ha provocado graves daños a México;³⁹ no obstante, se podrían presentar algunos efectos potenciales de carácter bilateral. Por ejemplo, el hecho de que a la Patrulla Fronteriza se le extiendan sus facultades para arrestar a presuntos narcotraficantes puede dar pie a que se incremente el estereotipo de que los mexicanos que pretenden internarse ilegalmente a Estados Unidos son narcotraficantes;⁴⁰

esta situación provocará tensiones y conflictos, dada la importancia que representa el flujo de mano de obra hacia el país vecino y por las acciones agresivas que han cometido algunos agentes de la Patrulla Fronteriza.

Otra de las medidas que puede provocar efectos potenciales negativos es la militarización en sentido amplio (MSA). El costo de esta propuesta radica en la repercusión política y social para la propia relación con México. Por ejemplo, se puede esperar que a nivel de los gobiernos federales se presenten divergencias, las cuales limitarían el marco de cordialidad que actualmente caracteriza las relaciones diplomáticas. Igualmente, la capacidad legal de los militares para arrestar a los presuntos nar-

38 Éste es uno de los principales problemas que ha impedido un conocimiento veraz sobre la política antidrogas norteamericana y sus efectos en México, lo cual a su vez limita la formulación de una política o estrategias para reducir las repercusiones negativas.

39 El desconocimiento de los alcances y limitaciones de la participación del Departamento de Defensa ha provocado algunas tensiones a nivel de la opinión pública mexicana; sin embargo, hasta ahora sólo existe un antecedente donde infantes de la Marina que asisten a la Patrulla Fronteriza intercambiaron disparos con un grupo de presuntos narcotraficantes cerca de Nogales, Az., a principios de diciembre de 1989. *Excelsior*, 20 de diciembre de 1989.

40 "Border Patrol's Drug War Role is Questioned" en *Los Angeles Times*, 29 de mayo de 1990.

cotraficantes provocaría problemas en la interacción social fronteriza. En cambio, al interior de Estados Unidos, las consecuencias son también de tipo político, social, jurídico y económico. En este caso, la heterogeneidad de actores gubernamentales en la política antidrogas norteamericana da pie a que existan diferentes y contradictorias posiciones respecto a una propuesta de esta magnitud; por esta razón, a nivel regional, los gobernadores de los estados fronterizos del sur de Estados Unidos rechazarían la medida porque repercutiría negativamente en sus relaciones con sus homólogos mexicanos y, además, porque es probable que tengan que destinar una parte de su presupuesto a las actividades del ejército en sus estados, lo que provocaría ciertos conflictos con el gobierno federal.⁴¹ Asimismo, un cambio en los objetivos de los militares también provocaría conflictos entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de Estados Unidos. Como se puede apreciar la participación del ejército en tareas policíacas representaría un costo económico y social para el gobierno federal. Por estas razones, es difícil que el presidente George Bush apoye la participación de los militares en la detención de los narcotraficantes; sin embargo, considerando el gasto federal que se ha destinado a los programas de intercepción de droga desde el año de 1988, se puede deducir que el presidente Bush no se opone a la asistencia técnica y militar del Departamento de Defensa a las agencias policíacas civiles y a una mayor vigilancia de estas agencias en la frontera sur. Esta posición también la compartirían el vicepresidente Quayle, el secretario de Estado James A. Baker, el secretario del Tesoro, Nicholas F. Brady, el asesor del presidente para Seguridad Nacional, Brent Scowcroft,⁴² el director de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas; sin embargo, quienes estarían de acuerdo en permitir que los militares arrestaran directamente a los narcotraficantes serían el secretario de Defensa, Richard B. Cheney y el procurador general, Richard Thornburg; y, particularmente, los responsables del Servicio de Aduanas, la Guardia Costera, el FBI, la DEA, el SIN, la Oficina de Control de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego y las

41 Una de las críticas que han formulado los responsables de las policías locales y estatales es la falta de financiamiento adecuado del gobierno federal para combatir el narcotráfico en la frontera sur. Este problema puede observarse en el caso de Arizona, Caucus on International Narcotics Control of the United States Senate, 100 st Congress, *Drug Trafficking: The Escalating Crisis on the Southwest Border*, Hearing, Phoenix, Az. 18 de agosto de 1987.

42 Otros factores que condicionan la medida se relacionan con la disposición del presidente Bush de disminuir el impacto político que provoca la discusión del narcotráfico en la relación bilateral; actitud que de alguna manera comparten los secretarios de Estado aludidos, ya que conciben que las tensiones y los conflictos impiden la cooperación bilateral para erradicar el problema y la concenación que se ha logrado en los asuntos de la deuda externa y en las negociaciones para fomentar un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos. En otras palabras, en este ámbito gubernamental predomina una actitud diplomática que trata de impedir o disminuir las divergencias, con la finalidad de contar con la colaboración de México.

policías estatales o locales, en quienes recae la responsabilidad directa en el combate a las drogas.⁴³ Estos dos puntos de vista representan desventajas y ventajas para México.

Considerando la asistencia que ha brindado el Departamento de Defensa a las agencias policíacas civiles en el combate al narcotráfico y dado el incremento de la vigilancia fronteriza por parte del Servicio de Aduanas, la Guardia Costera y la Patrulla Fronteriza y de las policías locales y estatales, se puede decir que estas acciones pueden ser una forma de presionar al gobierno mexicano. Con ello, se trataría de concertar ciertos acuerdos de cooperación bilateral para erradicar el narcotráfico en la frontera; algunas de estas opciones podrían ser la “operación caliente” (*hot pursuit*)⁴⁴ o la vigilancia aérea.⁴⁵ Por ello, se estima la conveniencia de que México defina su posición respecto a la propuesta de incrementar las tareas de los militares en el combate al narcotráfico con los actores gubernamentales norteamericanos involucrados en dicha política.⁴⁶ Esta acción debería desarrollarse antes de que la medida sea un hecho y no mantenerse a la expectativa de las decisiones y opciones de participación que ofrezca el gobierno estadounidense.⁴⁷ Contemplada como tal la medida, México tendría que atender los efectos políticos y sociales con Estados Unidos.⁴⁸

43 La militarización o el incremento en la vigilancia en la frontera sur implica una mayor representación política y económica de las agencias gubernamentales involucradas en el combate al narcotráfico en la frontera; de ahí se explica el interés de tales agencias para desarrollar esas acciones.

44 La “operación caliente” consiste en que aviones de las corporaciones policíacas de Estados Unidos puedan perseguir hasta territorio mexicano los aviones de los presuntos narcotraficantes. Ésta ha sido una petición que han formulado en varias ocasiones el gobierno de Estados Unidos. Al respecto consúltese *Southwest Border Hearings*, El Paso, Tx.-Tucson, Diego, Ca..., *op. cit.* y *The Congress ami Mexico: Bordering and Change...*, *op. cit.*

45 El gobierno de Estados Unidos, en particular el Servicio de Aduanas y la DEA han mostrado interés en que el gobierno mexicano colabore en la vigilancia aérea antinarcóticos en la frontera none de México. Al respecto existen antecedentes de que México ha apoyado la intercepción aérea de avionetas de presuntos narcotraficantes en la frontera mexicana. Véase “U. S. Planes Help Mexico Head off Drugs at Border”, *Los Angeles Times*, 9 de abril de 1990 y “U. S. Ready to Provide Helicopters, Radar to Mexico for Anti-drug Effort”, *Los Angeles Times*, II de junio de 1990.

46 De esta manera, no se niega la cooperación bilateral, sino que ésta debe sustentarse en el respeto de la soberanía de cada país. Además, la cooperación binacional es necesaria en la medida en que los factores estructurales de la oferta y demanda de drogas ilícitas determinan la necesidad de fomentar la cooperación binacional para combatir el problema; sin embargo, los procedimientos y el carácter de las propuestas que ha planteado el gobierno de Estados Unidos a México han provocado divergencias entre ambos gobiernos, lo que ha dificultado la colaboración en materia de combate al narcotráfico

47 Generalmente nuestra política gubernamental hacia Estados Unidos se formula cuando las propuestas del gobierno norteamericano se han diseñado y discutido en las instancias correspondientes. Esta situación impide que se difunda una política que trate de evitar que la propuesta se convierta en ley o que se incluyan reformas a esta ley, que reflejen los intereses de México.

48 Los pronunciamientos que se difunden en México hacia el rechazo de la militarización

Esta política representaría una alternativa para fomentar la comunicación con el país vecino con el fin de evitar medidas que perjudiquen los intereses nacionales.⁴⁹

Finalmente, cabe preguntar si la participación de los militares en el combate a las drogas corresponde al contexto de la llamada “nueva era” en la relación bilateral. Si se supone que esta nueva fase se fundamenta en los principios de la “democracia, la justicia y la libertad que fomentarán a su vez la cooperación y la amistad, evitando los mitos y las desconfianzas”, entonces, es posible pensar que el presidente Bush rechazaría tal medida porque perjudicaría a la relación política y el propio sustento de este periodo de la interacción binacional; sin embargo, el problema para ambos gobiernos reside en que esta posición ideológica no es compartida por el conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados con la política contra las drogas de Estados Unidos. Es decir, además de las agencias que se mencionaron, existen legisladores, funcionarios locales y regionales que tienen puntos de vista distintos a los de su gobierno o que, incluso, México les pasa desapercibido; y, es precisamente en estos actores en donde se manifiestan percepciones negativas respecto al país mexicano y, a partir de ellas, formulan propuestas que no son compartidas por México. De aquí se deriva el problema de cómo reducir el impacto político y social de sus iniciativas.

Consideraciones Finales

El propósito fundamental de este trabajo ha radicado en plantear algunos problemas en relación con el proceso de toma de decisiones del combate al narcotráfico en Estados Unidos y algunas repercusiones de esta política en el ámbito regional. Esta tarea representa un primer acercamiento analítico a la política contra las drogas del presidente. En función de estas limitaciones, sólo se dispone de algunos elementos que nos proporcionarán una serie de juicios en la medida en que se avance en el análisis y evaluación de la política antidrogas norteamericana y de sus impactos bilaterales.

Una de las características esenciales del diseño de la política contra las drogas es la heterogeneidad y el contraste de posiciones de tipo político,

representan sólo una parte de una estrategia hacia el país vecino. Ese tipo de declaraciones carecen de repercusiones si no se vinculan a una estrategia general de política exterior, que se oriente por objetivos y mecanismos específicos.

⁴⁹ En Estados Unidos y México frecuentemente se expresa la necesidad de que exista comunicación para tratar asuntos comunes; no obstante, a nivel gubernamental la formalidad de la diplomacia y los contactos poco frecuentes entre ambos gobiernos impide establecer constantemente un intercambio de opiniones en torno a los asuntos de interés, lo que da pie a fomentar la desinformación. En ese contexto general se ubica la propuesta de militarización de la frontera sur estadounidense.

ideológico, social y económico entre los actores gubernamentales. Esta situación determina que la política contra el narcotráfico no responda al interés particular del Presidente norteamericano o, del propio Poder Ejecutivo, sino que en este proceso existe una participación destacada de algunos Comités del Congreso; actores que generalmente son superados por las prioridades que antepone las agencias policíacas responsables de la ejecución de la Política Antidrogas.

Esta multiplicidad de posiciones llega a la concertación en la medida en que el combate a las drogas se concibe como un problema de seguridad nacional para Estados Unidos; desde esta perspectiva, pueden justificarse las distintas medidas de política interna para atender el flujo de estupefacientes a ese país. En este contexto se ubica la participación del Departamento de Defensa a través de la asistencia técnica y el entrenamiento militar que ha brindado a las agencias policíacas civiles y el incremento de la vigilancia de estas agencias en la frontera sur norteamericana. Con estas medidas se pretende reducir el flujo de drogas ilícitas hacia Estados Unidos; sin embargo, hasta ahora las evidencias que existen indican que no se ha reducido sustancialmente el flujo de estupefacientes a través de la frontera. Por el contrario, el aumento de la vigilancia fronteriza ha provocado que se dificulte el contrabando de estupefacientes, por lo cual se puede esperar que los narcotraficantes cambien sus vías de acceso a Estados Unidos.

El hecho de que hasta ahora no se haya podido disminuir el flujo de drogas no necesariamente implica que las agencias involucradas sean ineficientes; lo que ocurre es que al responder el problema de las drogas a los factores estructurales de la oferta y demanda y al existir algunos problemas en la ejecución de la política de intercepción, impiden lograr resultados satisfactorios en el corto plazo. Si a estos elementos se agregan las posiciones que han adoptado algunos sectores sociales y políticos ante la participación de los militares en el combate a las drogas, esto nos puede dar una idea de que será difícil que el ejército cuente con la facultad de arrestar directamente a los presuntos narcotraficantes. No obstante, de ponerse en práctica los impactos de estas medidas provocarán graves conflictos en la relación política entre México y Estados Unidos. Por el momento, las repercusiones bilaterales obedecen más a las percepciones y distorsiones sobre la política contra las drogas de Estados Unidos, que a un conocimiento veraz sobre los alcances y limitaciones de la política de intercepción estadounidense en la frontera sur. Esta deficiencia en nuestro análisis de Estados Unidos impedirá reducir las divergencias y fomentar las posibilidades de concertación bilateral.