

EL TEMA DE LOS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICOS EN LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS¹

Sergio GARCÍA RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Un asunto en la agenda bilateral.* II. *Características del problema.* III. *La geomoral de las drogas.* IV. *Medidas excesivas y unilaterales.* V. *Instrumentos internacionales.* VI. *Movimiento del derecho nacional.* VII. *Procesos y reclusos.* VIII. *La corrupción asociada al narcotráfico.* IX. *Conclusiones.*

I. UN ASUNTO EN LA AGENDA BILATERAL

Hace algunos años, un embajador de Estados Unidos en México resumió de esta manera la llamada “agenda” en el trato entre su país y el nuestro, en comparación con la que entonces existía entre los Estados Unidos y la Unión Soviética: “Con la URSS —decía— hay dos o tres asuntos pendientes, de importancia decisiva para ellos, nosotros y el mundo entero; con México no hay cuestiones de ese carácter, pero nuestra ‘agenda’ es la más compleja y nutrida que tenemos con país alguno”.

Eso era verdad, sin duda, por lo que respecta al trato entre la Unión Americana y la Unión Soviética, pero no lo era, necesariamente, en lo que corresponde a la relación entre aquel país y el nuestro, si se observa desde la perspectiva mexicana. Es cierto que los temas son numerosos, también lo es que ninguno de ellos pone en riesgo a todo el mundo —salvo, quizás, la cuestión financiera, que tiene sus propias reglas y su propia trascendencia—, pero no hay duda —no la había entonces, ni la hay ahora, ni la habrá mañana— de que los temas de esa agenda nutrida significan mucho para México: por su cantidad, calidad y trascendencia. Y entre esos temas destacan el narcotráfico

¹ Este artículo constituye una versión ampliada de la intervención del autor como moderador y ponente en la mesa sobre “Narcotráfico y corrupción”, del Coloquio sobre “El papel del derecho internacional en América. El replanteamiento de la soberanía nacional en la era de la integración regional”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la American Society of International Law, México, 6-7 de junio de 1996.

y la farmacodependencia,² cuestiones en permanente claroscuro, que constituyen, por su naturaleza e implicaciones, uno de los capítulos más sombríos de esa agenda difícil,³ y que se han instalado también, no hay duda, en el conjunto de los asuntos críticos de la comunidad internacional.⁴ “El problema de los narcóticos —sostuvo la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, reunida en 1986— plantea a Estados Unidos y a México una amarga paradoja”: por una parte, “coinciden totalmente los intereses nacionales en ambos países”; sin embargo, por otra parte, “los problemas de las drogas y el narcotráfico han sido fuente de repetidos desacuerdos entre ellos”.⁵

Es un hecho, señaló esa Comisión, que “en ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos, el tráfico de drogas se ha expandido tanto en términos cualitativos (niveles de demanda, suministro y valor) como en términos cuantitativos (los efectos que tiene la producción y el consumo de drogas en las estructuras sociales, culturales, económicas y políticas)”.⁶

2 Por cierto, el combate al narcotráfico y la farmacodependencia no figura solamente en el corriente temario para el trato entre México y los Estados Unidos, sino forma parte de la llamada “nueva agenda internacional”: migraciones internacionales, combate al narcotráfico, protección al medio ambiente, protección a los derechos humanos y promoción de la democracia. Cfr. González Olvera, Pedro, “Las relaciones Estados Unidos-América Latina durante la administración Clinton”, en Morales Aragón, Eliezer, y Consuelo Dávila Pérez (coords.), *La nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Economía, Dirección General de Asuntos del Personal Académico, 1994, p. 201.

3 No se trata, por cierto, de temas confinados a la relación entre México y Estados Unidos. El problema del narcotráfico, con su vasta red de consecuencias sociales, políticas, morales, económicas, militares, culturales, etcétera, se cierne sobre el mundo entero. No amaina, sino crece. Las cifras sobre tráfico de drogas son crecientes y muy alarmantes. Entre las numerosas publicaciones a este respecto, cfr. Labrousse, Alain, *La droga, el dinero y las armas*, trad. Benito Alazraki Algranti, México, Siglo XXI Editores, 1993, pp. 20-21.

4 César Sepúlveda considera que “en sus orígenes (el narcotráfico), no era una cuestión de política exterior o de seguridad nacional. Por su naturaleza, pertenecía al capítulo de la seguridad pública. Pertenecía, también, al ámbito policiaco y a la persecución de los delitos, a la administración de justicia y a la existencia de un orden legal que repudia y sanciona al crimen organizado. Pero gradual y progresivamente el narcotráfico y sus secuelas se han inscrito en la agenda política de las relaciones entre los Estados, convirtiéndose en uno de los asuntos que mayor atención reclaman, por parte de los gobiernos y de la opinión pública, por su incidencia en la esfera doméstica y por sus efectos transnacionales”. “Los intereses de la política exterior”, en Sepúlveda, César (compilación y prólogo), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994, p. 64.

5 Lo primero, porque ambos “están de acuerdo en la necesidad de combatir la producción, la comercialización y el consumo de los narcóticos ilegales”. Lo segundo, porque “ha habido desavenencias que no sólo obstaculizan los esfuerzos conjuntos para encarar el problema de las drogas, sino que también tienen consecuencias negativas para otros aspectos de la relación”. *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos. Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE, 1988, p. 113. Esta comisión constituyó un interesante esfuerzo para entender los problemas bilaterales y sugerir soluciones. Se integró con profesionistas independientes, académicos, legisladores, empresarios, dirigentes sociales y periodistas de ambos países.

6 *El desafío de la interdependencia...*, op. cit., p. XVII.

II. CARACTERÍSTICAS DEL PROBLEMA

En México, algunos analistas de este tema, entre los que me incluyo, tienen la impresión —que para muchos es más que eso: una certeza— de que el asunto de las drogas se ha manejado con escasa hondura y un sentido de oportunidad y reacción políticas que para nada se concentra en ese tema, estrictamente, sino va mucho más lejos y cala en otras dimensiones de la relación entre nuestros países: es una especie de detonador o resonancia en los demás espacios de la relación bilateral, e inclusive avanza sobre asuntos del fuero doméstico.⁷ Lo mismo sucede, por supuesto, con el asunto de la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos.

Quienes eso piensan —y como dije, no son pocos—, muestran como ejemplo la vinculación, discreta y más o menos silenciosa, que hubo entre la posición mexicana en foros internacionales —las Naciones Unidas, por citar uno— y las decisiones de México a propósito de Nicaragua en el llamado Grupo de Contadora, de una parte, y las reacciones del gobierno norteamericano en el delicado, explosivo, magnificado problema del agente Camarena, en 1985 y los años siguientes.⁸

Aún está pendiente el examen objetivo, sereno y completo de este asunto, que afectó severamente la relación México-Norteamérica y provocó una amplísima serie de artículos, discursos, declaraciones, reportajes, etcétera. Aquí se mezclaron, como suele ocurrir, la realidad y la fantasía, la preocupación genuina por el problema del narcotráfico y el uso de una coyuntura para satisfacer otras exigencias.⁹ Por lo demás, la lectura de este y otros incidentes,

⁷ Sucede que en la relación bilateral, al abordar el punto del narcotráfico “y, particularmente, las actitudes del gobierno mexicano frente a este problema, se cuestionaron insistentemente la situación de los derechos humanos, el régimen político, la democracia, la representatividad de algunos gobiernos estatales, la honestidad e integridad de los cuerpos policíacos y de algunos funcionarios públicos, especialmente aquellos más cercanos al titular del Ejecutivo Federal mexicano”. Cabra Ybarra, José, “Aspectos políticos de la relación México-Estados Unidos”, en Morales Aragón y Dávila Pérez (coords.), *La nueva relación de México...*, op. cit., p. 176.

⁸ Cfr. *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, pp. 95 y ss. Además, el tema se vinculó con el concepto y las aplicaciones de la “seguridad nacional”, un asunto complejo, que puede ser visto y entendido desde diversas perspectivas. Cfr. Sepúlveda, César, “Los intereses...”, en *La política internacional...*, op. cit., pp. 17 y ss. Acerca de la reacción del gobierno de los Estados Unidos frente al caso Camarena, el mismo autor, citando a Richard B. Craig, escribe: “si no hubiese ocurrido la crisis por el caso Camarena, hubiese sido necesario inventarla, a fin de dar rienda suelta a las frustraciones de la administración Reagan por no poder moldear a su antojo el comportamiento mexicano”, *idem*, p. 69.

⁹ Por haber desempeñado el cargo de procurador general de la República entre 1982 y 1988, tuve la oportunidad —pero además la obligación y el derecho— de abordar repetidamente los temas y problemas del narcotráfico y, entre ellos, las cuestiones coyunturales como el caso Camarena y sus derivados. A este respecto, concentré mis experiencias y observaciones en *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, op. cit. Muchos exámenes publicados hasta ahora, mexicanos y norteamericanos, son incompletos y prescindiendo de fuentes adecuadas, o arriban a conclusiones insuficientes y apresuradas; algunos, en nuestro idioma,

su inscripción en el contexto de los problemas delictivos y las reacciones políticas, y el sesgo que todo esto asume en el difícil espacio de las relaciones internacionales, llevan a destacar ciertos aspectos de lo que llamamos “decisiones soberanas”:¹⁰ no para eludir responsabilidades, por supuesto, sino precisamente para establecerlas.

Ni aquí ni allá se desconoce la verdadera naturaleza del tema que ahora nos preocupa. Ni aquí ni allá se ignora —no lo ignoran, por lo menos, quienes se han ocupado seriamente de advertir sus orígenes, sus manifestaciones y sus resultados— que el narcotráfico es un problema multifactorial, y que sólo cederá, en consecuencia, cuando se actúe con rigor y eficacia sobre todos y cada uno de los factores que lo producen o favorecen. Exactamente igual que la migración de campesinos, obreros y prestadores de servicios. Los países victimados por el narcotráfico y la drogadicción —y ciertamente todos los países tienen, en alguna medida, esta calidad— deben enfrentar el problema con realismo y diseñar, para este fin, una nueva estrategia, informada y eficaz.¹¹

Se sabe perfectamente, por lo tanto, que cualquier acción que combata los síntomas, sin tocar las causas,¹² será una acción trivial —es decir, superficial— e ineficiente —esto es, frustrante—. Reducir el asunto de las drogas a un combate entre delincuentes y fuerzas del orden es un error, por decir lo menos.

soslayan los esfuerzos públicos realizados entonces, por desconocerlos —en algunos casos— o por tratarse de “tiempos pasados”, que solemos silenciar u olvidar conforme a una práctica de “prudencia política”. Es interesante, aunque discutible en algunos extremos, el análisis que hace el profesor César Sepúlveda; advierte, con acierto, buena parte del componente político —de política norteamericana— que hubo en la presentación del caso Camarena. Cfr. “Los intereses...”, en *La política internacional...*, op. cit., pp. 64 y ss. No dejaré de citar a Jorge Carrillo Olea, cuando informa, una vez concluido el periodo de gobierno 1982-1988: “En el caso Camarena, y esto por razones de interés nacional debe quedar históricamente registrado, no hubo impunidad ni ineficiencia en la procuración o en la administración de la justicia, ya fuera ésta del orden común o federal. Varias de las averiguaciones dieron como resultado el inicio, la consecución y el fin de 40 procesos, dictando los jueces las respectivas sentencias condenatorias: a 12 personas 40 años de prisión; a una persona 39 años y a tres personas 21 años de prisión”. “La lucha internacional contra el narcotráfico y sus efectos para México”, en Sepúlveda, César (comp. y prol.), *La política internacional...*, op. cit., p. 516.

¹⁰ Jorge Carrillo Olea escribe: “En México la problemática de las drogas no se reduce a una cuestión puramente militar, sino que ésta sólo constituye un apartado del contexto social en que se enmarca el fenómeno (del narcotráfico). El gobierno mexicano concibe el problema como parte de un ámbito más amplio, vinculado con el mantenimiento de la capacidad de decisión soberana sobre las grandes cuestiones nacionales”. “La lucha internacional...”, en Sepúlveda (comp. y prol.), *La política internacional...*, op. cit., p. 502.

¹¹ Numerosos analistas proponen alternativas frente a las actuales campañas, desgastantes y decepcionantes. Así, Peter Smith menciona tres posibles opciones políticas: 1, intensificar las actuales guerras contra las drogas; 2, legalizar el tráfico de drogas; y 3, una nueva fijación de prioridades por parte de los Estados Unidos y los países latinoamericanos, con mayor énfasis en la prevención y los programas de tratamiento. Cfr. “La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de políticas”, en *idem* (compilador). *El combate a las drogas en América*, trad. Juan José Utrilla, México, FCE, 1993, pp. 56-58.

¹² La necesidad de actuar sobre las causas, cuanto antes y a fondo, ha sido constantemente subrayada por diversos tratadistas del tema. Cfr. García Ramírez, Sergio, *Narcotráfico...*, op. cit., pp. 19 y ss.

Esta reducción insostenible ha mostrado hasta el cansancio su escasa penetración y sus pobres efectos.¹³

Por supuesto, no digo que debiera cesar la actividad persecutoria;¹⁴ al contrario, hay que mejorarla; sólo subrayo que no pueden cifrarse en ésta todas las esperanzas, y ni siquiera la mayor parte. Poner “todos los huevos en una canasta”, como reza el dicho popular mexicano, y además hacerlo con plena conciencia de la inutilidad y los riesgos que esto apareja, es por lo menos una mala apuesta y una aventura de resultados perfectamente sabidos: pésimos.

Mientras las leyes se agravan y los vecinos se entienden o no se entienden, todo ello en un marco de disonancias, alejamientos, reproches y resentimientos, las raíces del narcotráfico penetran más hondamente. Parece difícil, si se ven las cosas como son, no como suponemos que sean, que amaine el tráfico de uno de los pocos artículos de comercio internacional, generados en países empobrecidos y marginados, que producen ganancias fantásticas y penetran unas fronteras porosas, que son, empero, fronteras seguras cuando se trata de impedir el acceso de otros artículos sometidos a la firmeza de las barreras proteccionistas en plena era de libre comercio. Es cierto que este discurso se ha manejado mucho, pero también lo es que nunca se ha escuchado, si nos atenemos a las pobres consecuencias del insistente mensaje.¹⁵

¹³ En diversas ocasiones se ha destacado el carácter multifactorial o las variadas implicaciones del narcotráfico. Así, por ejemplo, se dice que “el tráfico y consumo de drogas, en su dimensión actual, debe ser abordado desde la visión de un sistema interactuante, donde los asuntos de drogas interactúan en forma intensa con los asuntos económicos, internacionales, religiosos, sanitarios, tecnológicos, militares, educativos, culturales, geográficos, demográficos y otros en la realidad, los cuales deben ser comprendidos y manejados como un sistema cuasi-interdependiente”. Ramírez Monegas, Bayardo, “Sugerencias de carácter estratégico sobre criterios básicos a considerar por los líderes de las democracias del hemisferio occidental para combatir el circuito económico de las drogas”, en Comisión Nacional contra el Uso Ilícito de las Drogas, *La cuestión de las drogas en América Latina*, 1987, Caracas, p. 277-278.

¹⁴ El papel del narcotráfico en el conjunto de la criminalidad, y sus implicaciones hacia otras actividades lícitas o ilícitas, son realmente extraordinarios. Difícilmente habría otra categoría delictuosa que genere tan grandes y graves consecuencias. Se halla en un lugar predominante entre los crímenes relacionados con la delincuencia organizada. *Cfr.* los artículos de Jorge Carrillo Olea, Gabriel García Márquez, Guadalupe González González, Jorge E. Tello Peón y Rafael Velasco Fernández, acerca de las “Perspectivas del control de drogas y del crimen organizado”, *La procuración de justicia. Problemas, retos y perspectivas*, México, Procuraduría General de la República, 1993, pp. 417 y ss.

¹⁵ La Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos sugirió sendas acciones a los gobiernos de cada país y a los dos gobiernos, conjuntamente. Pidió al norteamericano “reconocer que la demanda en Estados Unidos es la fuerza motriz de la producción y el tráfico de narcóticos en México; forjar una estrategia de largo plazo con fondos adecuados para la educación, la prevención y el tratamiento contra la farmacodependencia, así como un programa vigoroso de aplicación de la ley; erradicar la producción ilícita de narcóticos en Estados Unidos, y destinar sus recursos limitados a combatir las drogas de mayor peligro (cocaína y heroína)”. Del gobierno mexicano requirió “concentrar los esfuerzos de aplicación de la ley a los grandes traficantes y no a los campesinos; enfocarse principalmente a la heroína y cocaína; fortalecer los programas de prevención y de educación sobre la farmacodependencia, y ofrecer opciones económicas a los campesinos, que para sobrevivir dependen ahora del cultivo de narcóticos”. Añadió que “ambos gobiernos deben incrementar su apoyo a los esfuerzos multilaterales de control de narcóticos; disminuir el nivel de retórica; establecer un mecanismo conjunto de consultas regulares y colaboración

Tal es, a mi modo de ver, la cuestión fundamental acerca del narcotráfico, como de cualquier otro problema relevante: identificar y corregir las causas. Esto no ha ocurrido —o al menos no ha sucedido con suficiencia— en el examen bilateral del problema, y ni siquiera en el multilateral. En aquél, en cambio, están a la vista otros temas críticos, que agobian y comprometen constantemente la relación entre México y Estados Unidos.¹⁶

III. LA GEOMORAL DE LAS DROGAS

Existe y florece otro discurso injusto, o por lo menos discutible, y en todo caso costoso y peligroso, que hemos empleado siempre —y aún utilizamos, aparentemente convencidos— en ambos lados de la frontera porosa. Más aún, lo empleamos en todo el mundo cada vez que entran en conflicto —que es cada día, cada hora— los puntos de vista de los países que integran la comunidad de las naciones. Se trata, como alguna vez lo he llamado, de la “geomoral” formada a propósito del narcotráfico y la farmacodependencia.¹⁷

Esa geomoral, ventajosa para unos, desventajosa para otros, resume y simplifica el mundo. Para ella, existen dos hemisferios perfectamente definidos en una especie de división del trabajo: en uno de ellos se agrupan los países “productores” de drogas; en el otro, los países “consumidores”. Esta visión de las cosas, que es una versión moral del planeta y de quienes lo pueblan, ha figurado todo el tiempo en las declaraciones unilaterales, bilaterales y multilaterales, y se ha deslizado con suma frecuencia en el espíritu y en la letra de los acuerdos internacionales.¹⁸

No es difícil prever —aunque a estas alturas ya no hay previsión apenas, sino experiencia— las implicaciones de la “geomoral” de las drogas. Quien produce lo que es ilícito producir, es un delincuente. Quien consume lo que

en asuntos de combate a los narcóticos, y trabajar juntos para crear un modelo de colaboración entre países consumidores y productores”. *El desafío de la interdependencia...*, *op. cit.*, p. XVIII.

¹⁶ En una reseña sobre este asunto; Hugo Margáin señaló que “actualmente hay profundas diferencias (de México) con la política de Estados Unidos en este asunto del combate a las drogas por: 1. La ‘certificación’ o ‘descertificación’ unilateral por parte de Estados Unidos, que cada año produce resultados negativos; 2. la presencia de la DEA (*Drugs Enforcement Agency*) en México, que ha producido las más negativas consecuencias en ambos lados; 3. la llamada ‘persecución en caliente’, en caso de contrabandistas de narcóticos que saliendo de Estados Unidos se introducen a México; y 4. la proposición para formar lo que se ha llamado un ‘ejército continental’ encargado de combatir la producción y el tráfico de drogas en América Latina”. “Guerra contra las drogas. Un punto de vista mexicano”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, año 7, núm. 28, otoño de 1990, p. 11.

¹⁷ Cfr. García Ramírez, Sergio, *Narcotráfico...*, *op. cit.*, pp. 27 y ss.

¹⁸ La propia Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos incurrió en el error de referirse enfáticamente a “países productores” y “países consumidores”. Cfr. *El desafío de la interdependencia...*, *op. cit.*, p. XVIII.

es dañino consumir, es un enfermo o una víctima. Así pasamos, con absoluta naturalidad, de la geomoral de las drogas a la geomoral de las responsabilidades: unos, los productores, son victimarios; otros, los consumidores, son victimados. Con ello hemos dado marcha atrás a las manecillas del reloj punitivo, hasta arribar de nuevo a un sistema de responsabilidades colectivas y sin culpa, como en los albores del derecho penal, y hemos abierto la puerta a un sistema de reacciones que no sanciona a delinquentes, sino a naciones. A este propósito sirve la creación de estereotipos.¹⁹

La realidad es otra. Ni los llamados países productores son únicamente productores, ni los denominados consumidores son únicamente consumidores. Allá hay consumo creciente,²⁰ aunque mucho menos difundido todavía que en los designados como consumidores; y en éstos hay delincuencia asociada al tráfico de estupefacientes y psicotrópicos, denominados narcóticos —como antaño— por una de las más recientes reformas a la legislación mexicana.

En los países de mayor consumo existe, fuera de toda duda, una criminalidad floreciente. De lo contrario, no se explicaría cómo se agota la cadena delictuosa del narcotráfico, una vez transcurridos los tramos de la cosecha y el traslado.²¹ A partir de ahí —o antes, si se toman en cuenta la planeación

19 Dice bien Elías Neuman que “en los últimos años se ha acuñado en Estados Unidos un nuevo estereotipo. Se habla del ‘latino corruptor’... Una primera aproximación hacia los estereotipos creados (Neuman cita mi libro: *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*) demuestra el rol de víctima que pretende asumir Estados Unidos. Parte de una raíz ‘de tipo ético’...: los adictos son enfermos envenenados por delinquentes. Esos delinquentes son colombianos. Luego los colombianos son corruptos. Conclusión: existe el derecho de declarar la guerra a los agresores. Muchas personas, incluso los agresores, llegan a creer que Estados Unidos ejerce una suerte de ‘legítima defensa’. Cabría preguntar: ¿por qué denotar a los latinos, y no a los traficantes?”. *La legalización de las drogas*, Buenos Aires, Depalma, 1991, p. 66.

20 No es posible ignorar la situación de nuestro país a este respecto. Aquí, el problema de la adicción a drogas —a las drogas abarcadas por este trabajo— ciertamente no tiene la extraordinaria gravedad que reviste en Estados Unidos. Sin embargo, es relevante según se muestra en diversos estudios realizados a lo largo de varias décadas. Rafael Velasco Fernández hace notar que el tabaquismo y el alcoholismo son los problemas de adicción más graves, en términos de su repercusión sobre la salud de los consumidores, sobre la economía y la sociedad. Sin embargo, también observa que recientes estudios epidemiológicos “indican un incremento relativo en la prevalencia del uso de sustancias adictivas por parte de la población estudiantil en los últimos 20 años...”. “La respuesta de México al problema de las adicciones”, *Situación actual de las adicciones en México*, México, Consejo Nacional contra las Adicciones, Secretaría de Salud, 1995, pp. 14-15. En otro trabajo publicado en este mismo folleto, María Elena Medina-Mora y Arturo Ortíz Castro concluyen que “el problema de las adicciones existe y está en aumento. Las tendencias más importantes apuntan hacia: i) una mayor vinculación del consumo de drogas entre adolescentes, asociada con una menor percepción de riesgo con relación al consumo, y una mayor tolerancia social; ii) un incremento alarmante en el caso de la cocaína; y iii) un aumento en el consumo de inhalables por parte de la población de mayor edad, dedicada principalmente al trabajo eventual y al comercio informal”. “El impacto social de las adicciones en México”, en *idem*, p. 40.

21 En un trabajo sobre el tema, Margáin censura: “La política de Estados Unidos ha tratado de convencer a su propio público de que el daño a su sociedad, en materia de narcóticos, es provocado por los países productores extranjeros, lo cual es totalmente agresivo e injusto: en Estados Unidos existe el más importante mercado de drogas que cuenta con el más completo sistema de distribución. Por otra parte,

y el financiamiento: esto es, el “trabajo de las expectativas”— sigue la cadena imperturbable: adquisición masiva, almacenamiento, distribución al mayoreo, inducción al consumo, distribución al menudeo, lavado de dinero. Los informes oficiales y extraoficiales sobre este fenómeno de blanqueo citan cifras abrumadoras, que ciertamente no se generan, ni se invierten, ni se reproducen —salvo en una parte menor— en los países a los que se sigue llamando productores de drogas.²² Los recursos económicos que se mueven en torno a las drogas, sea para favorecer el tráfico, sea para aprovechar el producto, son verdaderamente cuantiosos.²³

Esto, sin hablar de la producción de drogas —tanto naturales como sintéticas— en los países a los que se sigue llamando, contra toda evidencia, consumidores de drogas; y sin aludir al comercio o suministro de armas, uno de los rubros más frecuentemente asociados al narcotráfico, que tiene su propio mercado en países donde no hay —o casi no hay— fabricación de armas de fuego. En todo caso, no suelen ser estas armas nacionales las que se hallan en manos de los narcotraficantes.

Cuando se descubrió y destruyó, el 8 y 9 de noviembre de 1984, una gigantesca concentración de *cannabis* en Búfalo y en “Los Juncos”, Aldama, Chihuahua —más de cuatro mil toneladas—, en lo que fuera —y sigue siendo— la más grande destrucción en la historia de la campaña contra el narco-

cada día aumenta la producción interna de marihuana y otro tipo de drogas en ese país. Si es urgente destruir los narcóticos en el extranjero, aún es más importante destruirlos en Estados Unidos”. “Guerra contra las drogas...”, *op. cit.*, p. 13.

22 En el Informe de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, se dijo que “el valor económico del comercio mundial de drogas ilícitas podría ascender en este momento a más de 300,000 millones de dólares”; y que en “el mayor mercado mundial en el consumo de drogas, Estados Unidos, los ingresos anuales provenientes del comercio de drogas fluctúan entre 70,000 y 110,000 millones de dólares”. *El desafío de la interdependencia...*, *op. cit.*, p. 116. En el documento denominado *El control de drogas en México. Programa Nacional 1989-1994. Evaluación y seguimiento*, México, 1982, del Gobierno Federal, se suministran algunos datos: “El valor del mercado mundial ilícito de drogas está calculado en aproximadamente 500 mil millones de dólares, con la tendencia de crecimiento más alta en la economía internacional”. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de enero de 1992, p. 35. En otro lugar se alude a cifras mayores, provenientes de organismos gubernamentales e instituciones académicas de Estados Unidos: entre 300 mil y 800 mil millones de dólares. *Idem*, p. 52. Con base en datos de la *Office of National Drug Control Policy*, Peter H. Smith señala: “Se ha calculado que a finales de los ochenta, las ventas anuales de drogas en los Estados Unidos superaban los 110 mil millones de dólares: más del doble de las ganancias sumadas de las 500 compañías de *Fortune*”. “La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de políticas”, *El combate...*, *op. cit.*, p. 37.

23 “Pocas dudas caben en la actualidad de que el mundo de la droga, en cuanto a su producción y comercialización —escribe Elías Neuman—, se ha convertido en un factor económico-político de gravitación internacional... Esta “industria” ejerce una notoria influencia por los capitales de vértigo que moviliza y los no menos notorios personajes de alta esfera política que implica”, *Droga y criminología*, México, Siglo XXI Editores, 1984, p. 108. Al respecto, *cfr.* también Kaplan, Marcos, *Aspectos sociopolíticos del narcotráfico*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1992; y “Economía criminal y lavado de dinero”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXIX, núm. 85, enero-abril de 1996, pp. 217 y ss.

tráfico en México, hubo dos preguntas, igualmente interesantes, lanzadas desde ambos lados de la frontera: ¿cómo es posible que se concentre extraordinaria cantidad de marihuana —y centenares de operadores— en un solo punto? ¿cómo es posible que esas cantidades puedan llegar llanamente a los consumidores finales, en la inteligencia —obvia, me parece— de que la distribución no se hace por la vía postal, al menudeo, entre Búfalo y las grandes ciudades septentrionales, ni se practica en operaciones “hormiga” por centenares de miles de migrantes, documentados o no documentados, que atraviesan la frontera?²⁴ Desde luego, además de esas preguntas hubo reacciones de otro género, que influyeron en la relación entre México y los Estados Unidos a propósito de la lucha contra los enervantes.²⁵

IV. MEDIDAS EXCESIVAS Y UNILATERALES

Otro tema que ha generado tensiones en el trato entre nuestros dos países, siempre a propósito del narcotráfico, tiene que ver con la actuación extraterritorial de quienes persiguen estos delitos. Es cierto que la independencia se modera por la interdependencia, y lo es que la soberanía se matiza por una serie preocupante de modalidades, que gradualmente la vuelven —si se mira con ojos de ortodoxo— irreconocible.

También requieren mención particular las medidas unilaterales que afectan a ambos Estados, como han sido las dos “Operaciones Intercepción”, que prácticamente clausuraron los accesos fronterizos como medida de reacción o de presión en torno a cuestiones relacionadas con la campaña contra el narcotráfico.²⁶ Existe ya —hay que mencionarlo— un principio de entendimiento

24 A este respecto, Gabriel García Márquez señala que mientras en los países de América Latina (él se refiere, concretamente, al caso de Colombia) hay “capos” del narcotráfico en prisión, “en los Estados Unidos, en cambio, se abastecen a diario y sin problemas veinte millones de adictos, lo cual sólo es posible con redes de comercialización y distribución internas muchísimo más grandes y eficientes. Sin embargo, ni un policía de Estados Unidos está preso por tráfico de droga, ni un guardia de aduana, ni un vendedor callejero, y ningún capo ha sido siquiera identificado”. “Apuntes para un debate nuevo sobre las drogas”, *La procuración de justicia...*, op. cit., p. 427. Por otra parte, ha quedado ampliamente desacreditada la falacia de que los trabajadores indocumentados son un importante conducto para la introducción de drogas en Estados Unidos (y para el incremento de la criminalidad en ese país). La Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos expresó directamente: “los migrantes indocumentados provenientes de México no son un medio importante para introducir drogas ilícitas al mercado norteamericano... En consecuencia, tanto por razones analíticas como de política, deben mantenerse separados los asuntos de migración y de narcóticos”. *El desafío de la interdependencia...*, op. cit., p. 127.

25 Cfr. *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, op. cit., pp. 98-99.

26 En el Sexto Informe de Gobierno del presidente Díaz Ordaz, se dijo acerca de la operación intercepción impuesta el 20 de septiembre de 1969: “La operación no sólo provocó trastornos, demoras e irritaciones en la frontera, por el carácter excesivo y, en ocasiones ofensivo para nuestros nacionales, de algunas medidas tomadas, sino que ensombreció, con la mayor amenaza de los últimos años, las relaciones

para evitar este género de actos sin previa consulta entre México y Estados Unidos.²⁷

Para México, asido a principios de política internacional que no son necesariamente compartidos por todos —y ni siquiera por muchos, en la práctica dura—, resulta inaceptable la tentación de actuar por encima de las fronteras o a través de ellas, con un sentido de extraterritorialidad creciente. Tampoco es admisible una política de “calificaciones de conducta” que tiene, por lo pronto, un impacto social y político muy fuerte, y puede tener —es la teoría de la espada de Damocles— unos efectos económicos en ámbitos completamente ajenos al narcotráfico.

En este punto, los juristas de ambos países podrían reflexionar cuidadosamente —desde el doble ángulo del derecho de gentes deseable y de las buenas relaciones útiles— en las medidas unilaterales que afectan a ambos países, el régimen de “certificaciones”,²⁸ la actuación extraterritorial de las policías y la convalidación de lo que algunos llaman “extradiciones” y nosotros llamamos “secuestros”²⁹ a través de sentencias como la dictada por la Suprema

de amistad y comprensión entre los dos países”. *Los presidentes de México ante la nación. 1821-1984*, 2a. ed., México, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, 1985, t. V, p. 167. Sobre la operación interceptación practicada el 16 de febrero de 1985, en la coyuntura del caso Camarena, se ha dicho: “Con esta medida llegaron a su máximo recrudecimiento las tensiones entre las autoridades de los dos países (México y Estados Unidos), iniciadas desde 1983 por una serie de declaraciones sobre política interna mexicana hechas por el embajador de Estados Unidos en nuestro país...”. Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988 (Tercer año)*, México, FCE, 1986, p. 179. Cfr. mi exposición sobre este asunto en *Narcotráfico. Un punto de vista mexicano*, *op. cit.*, pp. 96-97.

27 En el Acuerdo bilateral de 1989, al que se alude en el texto y en la n. 37, *infra*, el artículo IV, bajo el epígrafe de Medidas Unilaterales, dispone: “Dentro del espíritu de buena vecindad y cooperación que rige las relaciones entre las Partes, ambas acuerdan consultarse previamente en la Comisión (se alude a la Comisión Mixta Permanente México-Estados Unidos de Cooperación contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia, instituida en el artículo III del Acuerdo), sobre acciones que una de las Partes intente llevar a cabo de manera inconsistente con el objeto y propósito de este Acuerdo”.

28 Que amerita un rechazo terminante. En la debida oportunidad, impugné este género de medidas; lo recuerda William O. Walker III: “Durante la administración de Ronald Reagan, la decisión del gobierno estadounidense de emitir ‘certificaciones’ anuales sobre si otras naciones estaban haciendo progresos contra las drogas fue considerada en México como un desafío directo a su soberanía, como lo observó enfáticamente el procurador general Sergio García Ramírez”. “La colaboración internacional en la perspectiva histórica”, en Smith, *El combate...*, *op. cit.*, p. 350.

29 Tiempo atras se realizó una operación en la que participó un ejército de 24,000 hombres para capturar a Manuel Antonio Noriega, el dictador panameño y llevarlo a juicio ante los tribunales norteamericanos. Noriega se entregó el 3 de enero de 1990 y fue trasladado a Florida. Cfr. *Crimes of the 20th Century. A chronology*, Lincolnwoods, Illinois, Publications International, Ltd., 1991, pp. 317 y ss. Legítima defensa y democracia fueron las principales razones aducidas para esta operación militar, bautizada con el curioso nombre de “Operación Causa Justa”. Véase mi comentario en el artículo “Un renacimiento”, publicado en primera plana de *Excelsior*, del 7 de enero de 1989 y reproducido en García Ramírez, Sergio. *Horas de cambio. México y el mundo*, México, Asociación Nacional de Abogados, 1992, pp. 87 y ss. El caso se examina en Gómez-Robledo Verduzco, *Extradición...*, *op. cit.*, pp. 141 y ss. El autor recuerda que el 20 de febrero de 1990 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU adoptó una resolución en la que

Corte de Justicia norteamericana en el caso Álvarez Macháin, que sembró estupor en todo el mundo, no obstante la escasa capacidad de sorpresa que caracteriza al mundo de nuestro tiempo.³⁰

V. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Además de ser parte en los convenios o tratados multilaterales, de alcance mundial, vigentes sobre la materia que ahora nos ocupa, México ha suscrito instrumentos con varios países,³¹ entre ellos Estados Unidos,³² y ha incorpo-

deplora la invasión de Panamá por Estados Unidos, calificándola como “una violación flagrante de la independencia, soberanía e integridad territorial de Panamá”. Esta resolución fue instada por Cuba y Nicaragua, y resultó aprobada por 14 votos a favor, 8 en contra y 21 abstenciones. *Cfr. idem*, p. 142.

³⁰ En este caso, las gestiones del gobierno mexicano ante el de Estados Unidos se iniciaron en nota al Departamento de Estado, del 18 de abril de 1990, requiriendo un informe sobre la posible participación de funcionarios norteamericanos en el secuestro de Álvarez Macháin. En nota del 16 de mayo, México denunció la violación del tratado de extradición y pidió la devolución del secuestrado. La Corte de Distrito de los Estados Unidos, correspondiente al Distrito Central de California, reconoció la violación al tratado y ordenó la repatriación en sentencia del 10 de agosto, corregida el 14 de agosto. En el mismo sentido se pronunció la Corte de Apelaciones para el Noveno Circuito, el 18 de octubre de 1991. La sorprendente resolución de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, convalidando el secuestro y autorizando la continuación del proceso contra Álvarez Macháin, se dictó el 15 de junio de 1992. El autor de esta sentencia fue el magistrado presidente Rehnquist, con el voto favorable de los magistrados White, Scalia, Kennedy, Souther y Thomas. En contra emitió su opinión el magistrado Stevens, al que apoyaron los magistrados Blackmun y O'Connor. Sobre este punto, así como acerca de otros pronunciamientos críticos de la insostenible resolución de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, *cfr.* los dos volúmenes de *n Límites de la jurisdicción nacional. Documentos y resoluciones judiciales del caso Álvarez Macháin*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993. Comento este asunto en el artículo “Una sentencia para el mundo”, publicada en la primera plana del diario *Excélsior* del 23 de junio de 1992, reproducido en mi libro *Temas de México*, México, Asociación Nacional de Abogados, 1996, pp. 261-265. Una revisión del problema, en Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Extradición en derecho internacional. Aspectos y tendencias relevantes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 29 y ss.

³¹ Véase *Tratados y acuerdos internacionales suscritos por México en materia de narcotráfico*, México, Procuraduría General de la República, 1994. En seguida proporciono la relación alfabética de países con los que México ha celebrado convenios, tratados o acuerdos sobre este punto; entre paréntesis indico la fecha de publicación del instrumento internacional en el *Diario Oficial de la Federación*, como referencia para precisar el inicio de su vigencia: Argentina (11 de octubre de 1995), Belice (24 de enero de 1991), Bolivia (25 de octubre de 1993), Canadá (8 de agosto de 1991), Costa Rica (19 de junio de 1992), Cuba (26 de septiembre de 1991), Chile (9 de octubre de 1991), Ecuador (10 de mayo de 1993), El Salvador (15 de marzo de 1995), Estados Unidos (2 de marzo de 1992), Guatemala (4 de marzo de 1992), Honduras (26 de septiembre de 1991), Italia (27 de mayo de 1992), Jamaica (13 de diciembre de 1991), Nicaragua (28 de abril de 1993), Perú (7 de abril de 1992), Reino Unido (28 de enero de 1991 y 27 de mayo de 1992) y Venezuela (8 de agosto de 1991). Al tiempo de redactar estas notas (julio de 1996), se habían suscrito otros tratados, aún no publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, así, con Colombia, firmado el 11 de julio de 1989 (aprobado por la Cámara de Senadores, según *Diario Oficial de la Federación* del 8 de febrero de 1990); Panamá, suscrito el 8 de marzo de 1995 (aprobado por la Cámara de Senadores, conforme al *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 1995) y la URSS (suscrito el 4 de julio de 1991, en proceso de renegociación con Rusia).

³² Véase *Tratados y convenios sobre extradición y cooperación bilateral en materia penal, suscritos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, México, Procuraduría General de la República, 1994.

rado en su propia legislación ciertas normas precavidas, con más eficacia como tomas de posición adentro que como “detentes” afuera.

En este conjunto cuenta la escasamente conocida y comentada “cláusula de reserva soberana”, que se incorporó en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por reforma de 1987,³³ y que aún se localiza en la nueva ley de esa dependencia últimamente publicada.³⁴

En este mismo conjunto figura el Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua, suscrito el 9 de diciembre de 1987, tras una penosa negociación de varios años, y cuyo decreto de promulgación se publicó el 7 de agosto de 1991, que finalmente condujo a fórmulas aceptables para ambas partes, pero no pudo evitar lo que debió haber evitado, junto con el tratado de extradición vigente entre los dos países:³⁵ el secuestro de individuos, y su traslado y enjuiciamiento más allá del territorio mexicano.³⁶

El instrumento bilateral más reciente es el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, suscrito el 23 de febrero de 1989,

³³ Dijo el último párrafo del artículo 9 (relativo a asuntos de carácter internacional, dentro de la competencia de la Procuraduría General de la República), adicionado por decreto del 2 de diciembre de 1987, publicado el 22 del mismo mes: “Cualquier apoyo o colaboración para la ejecución de programas debidamente autorizados, se entiende con reserva sobre evaluaciones o medidas que excedan la naturaleza de los programas, otorguen autoridad a personas o entidades extranjeras en territorio mexicano, o involucren consecuencias en materias ajenas al ámbito específico que cubre el programa respectivo. Esta reserva se consignará en los instrumentos que fijen las bases de dichos programas”.

³⁴ El último párrafo del artículo 11 de la nueva Ley Orgánica, del 7 de mayo de 1996, publicada el 10 de mayo, dispone: “Cualquier apoyo o colaboración para la ejecución de programas derivados de instrumentos de carácter o con alcance internacional que involucren asuntos de la competencia de la institución, se entiende con reserva sobre evaluaciones o medidas que excedan la naturaleza de los programas, otorgue autoridad a personas o entidades extranjeras en territorio mexicano, o involucren consecuencias sobre materias ajenas al ámbito específico que cubre el programa respectivo. Esta reserva se consignará en los instrumentos que fijen las bases de dichos programas de conformidad con lo que establece la Ley sobre la Celebración de Tratados”.

³⁵ Es absolutamente insostenible, bajo los principios característicos del Estado de derecho moderno, que se pueda consumir un secuestro internacional a pesar de la existencia de un tratado de extradición, en virtud de que éste “no prohíbe” expresamente un acto de aquella naturaleza. Obviamente, cada Estado puede hacer precisamente lo que la legislación correspondiente le permita hacer, y nada más; la facultad de actuar en el amplio espacio de lo que no está prohibido corresponde a los individuos, no a los Estados. Por lo demás, también es evidente que la existencia de un tratado de extradición acredita la voluntad de los Estados en el sentido de encauzar sus requerimientos de entrega de delincuentes por este procedimiento legal, y no por medios *de facto*.

³⁶ El inciso 2 del artículo I del convenio estipuló: “Este tratado no faculta a las autoridades de una de las partes a emprender, en la jurisdicción territorial de la otra, el ejercicio y el desempeño de las funciones cuya jurisdicción o competencia estén exclusivamente reservadas a las autoridades de esa otra parte por sus leyes o reglamentos nacionales”. Este mismo texto, literalmente, se halla en el inciso 3 del artículo I del Acuerdo mencionado en la n. 37, *infra*. Entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia”, suscrito el 23 de febrero de 1989 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de marzo de 1992.

que contiene algunas buenas intenciones derivadas de la experiencia, los requerimientos nacionales y los progresos en otros ordenamientos internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, de Viena, del 20 de diciembre de 1988,³⁷ cuyo notable precedente fue la Conferencia Internacional sobre Abuso de Drogas y Tráfico Ilícito, de 1987, en Viena.³⁸

VI. MOVIMIENTO DEL DERECHO NACIONAL

No será fácil, me parece, identificar un caso de “dinámica” más acentuada —digámoslo así— que el caso de la reforma penal mexicana de los últimos lustros, que tal vez muy pronto se verá extremada con la inquietante Ley Federal contra el Crimen Organizado,³⁹ que ya aguarda turno y está pensada, sobre todo, aunque no exclusivamente, en función del narcotráfico organizado. En aquel marco de febril reforma tiene un lugar principal el régimen de delitos y penas a propósito del narcotráfico.

Las normas originales sobre este asunto datan de 1931, cuando estos problemas eran muy diferentes de lo que son ahora. En 1947 se hizo la primera reforma al capítulo de delitos contra la salud. Luego hubo otras varias,⁴⁰ hasta

³⁷ El decreto promulgatorio de este acuerdo bilateral se publicó el 2 de marzo de 1992. Como ejemplos de aquellas plausibles intenciones, figuran, en el preámbulo, la aceptación de que el narcotráfico y la farmacodependencia “deben atacarse en forma integral”, y las siguientes disposiciones: “Las Partes cumplirán sus obligaciones derivadas del presente Acuerdo conforme a los principios de autodeterminación, no intervención en asuntos internos, igualdad jurídica y respeto a la integridad territorial de los Estados” (artículo 1, 2); y “Este Acuerdo no faculta a las autoridades de una de las Partes a emprender, en la jurisdicción territorial de la otra, el ejercicio y el desempeño de las funciones cuya jurisdicción o competencia estén exclusivamente reservadas a las autoridades de esa otra Parte por sus leyes o reglamentos nacionales”.

³⁸ Conferencia en la que tuve el honor de presidir la delegación del gobierno mexicano. En ese encuentro se aprobó un documento denominado “Esbozo multidisciplinario general de actividades futuras en el control del abuso de drogas”. Uno de los méritos de esta conferencia fue el acento puesto en la prevención del problema y, entre otras cosas, en la sustitución racional de cultivos. *Cfr.* un comentario a este respecto, por Donnelly, Jack, “Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas”, en Smith, *El combate...*, *op. cit.*, pp. 365-367.

³⁹ A la que me he referido, críticamente, en diversas ocasiones; así, en “El bebé de Rosemary”, en la primera plana del diario *Excelsior* del 25 de abril de 1996, y en “La delincuencia organizada”, artículo de próxima publicación, a propósito de la presentación del libro *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*, de Eduardo Andrade Sánchez, el 20 de junio de 1996.

⁴⁰ En seguida proporcione las fechas de promulgación de los decretos que contienen reformas en materia de delitos contra la salud, y las correspondientes a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: del 12 de noviembre de 1947, publicadas el 14 del mismo noviembre; del 2 de enero de 1968, publicadas el 8 de marzo de dicho año; del 28 de diciembre de 1974, publicadas el 31 de diciembre; del 28 de noviembre de 1978, publicadas el 8 de diciembre siguiente; del 29 de diciembre de 1984, publicadas el 14 de enero de 1985; del 30 de diciembre de 1988, publicadas el 3 de enero de 1989; y del 23 de diciembre de 1993, publicadas el 10 de enero de 1994. Por lo que toca a la regulación penal y extrapenal de la materia, hasta 1974, *cfr.* García Ramírez, Sergio, *Delitos en materia de estupefacientes y psicotrópicos*,

culminar, por hoy, con una reforma de 1996.⁴¹ Ni el nombre del capítulo del Código Penal en que se recogen las normas sobre estos delitos, ni los artículos —todos ellos— que integran ese capítulo (el I, hoy denominado “De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos; del título séptimo: “Delitos contra la salud” han permanecido intactos. El sentido global de las reformas —al menos el propósito invocado— ha sido, dicho con estas u otras palabras, la actualización y la racionalización, ambas por la fuerza de las circunstancias.⁴²

En este proceso laborioso se han perfilado una y otra vez los tipos penales, incrementado conductas de mero acopio para autoconsumo, añadido calificativas, establecido tipos en todo el curso de la actividad delictuosa —desde el financiamiento hasta el lavado de dinero—, agravado sanciones, excluido libertades provisionales, proscrito sustituciones de penas, suprimido beneficios en la etapa ejecutiva de las sanciones, y así sucesivamente.

VII. PROCESOS Y RECLUSOS

El número de consignaciones —esto es, de procesos penales iniciados mediante acción del Ministerio Público— es muy elevado en lo que se refiere a delitos contra la salud. Del total de averiguaciones previas atendidas por la Procuraduría General de la República, las vinculadas a delitos de narcotráfico representan alrededor del 40 por ciento. Sin embargo, constituyen un número casi igual, o bien, la gran mayoría, con mucho —según se trate de consigna-

3a. ed., México, Trillas, 1977; en cuanto a la reforma de 1978, *cfr.* “El nuevo régimen penal y administrativo sobre estupefacientes y psicotrópicos en México”, en García Ramírez, Sergio, *Criminología, marginalidad y derecho penal*, Buenos Aires, Depalma, 1982, pp. 61 y ss.

⁴¹ Decreto del 9 de mayo de 1996, publicado el 13 de mayo, que adiciona el artículo 196 ter, para incriminar actos relacionados con precursores químicos, máquinas o elementos destinados a cultivar, producir o preparar los narcóticos mencionados en el artículo 193 del Código Penal.

⁴² *Cfr.* una noticia del orden jurídico vigente en México acerca de los delitos contra la salud en materia de estupefacientes y psicotrópicos, en Islas de González Mariscal, Olga, “México ante el narcotráfico y la corrupción. Derecho penal nacional y derecho internacional”. Comunicación de la autora para el Coloquio citado en la n. 1, *supra*, de próxima publicación en la memoria correspondiente (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM). La misma autora coordinó la obra *Manual de delitos contra la salud relacionados con estupefacientes y psicotrópicos*, México, Procuraduría General de la República, 1985 (con la colaboración de Salvador Baza Villalobos, Luis de la Barrera Solórzano y Julio A. Sotomayor Galindo). De fecha anterior, *cfr.* Bunster, Álvaro, “El régimen de la droga en México: una visión panorámica”, *Escritos de derecho penal y política criminal*, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa, pp. 281 y ss. Dice este autor, con razón: “Es una red casi inextricable de normas la que en México, como en cualquier otro país, constituye el régimen jurídico de la droga. Instrumentos internacionales vinculantes, reglas de derecho administrativo en el ámbito de la salud, leyes penales represivas de ciertos comportamientos concernientes a la droga, se entrelazan los unos con los otros de un modo que deja a salvo, sin embargo, su diversidad de sentido, propósito y alcance”. *Ibidem*.

ciones con o sin detenido—, de las averiguaciones concluidas y consignadas ante jueces de distrito.⁴³

Es así que como consecuencia de la evolución delictiva y de la revisión de las leyes penales, en las cárceles mexicanas los reclusos —procesados o sentenciados— por delitos del fuero federal integran el 25 por ciento de la población total, número muy elevado si se toma en cuenta la relativamente reducida proporción de los tipos penales de jurisdicción federal, con respecto a los de jurisdicción local, que incluyen la mayoría de los supuestos de homicidio, lesiones y robo.⁴⁴ Y entre esos reclusos federales, los delincuentes contra la salud —probables o sentenciados— constituyen, a su vez, un número muy crecido.⁴⁵

Hubo un tiempo en que los sentenciados del fuero federal extranjeros, especialmente los norteamericanos, representaron un serio problema en las prisiones del país.⁴⁶ Fue entonces que se introdujo en el artículo 18 constitucional —por vez primera en el derecho constitucional del Continente Americano— la novedosa “repatriación” de sentenciados, para ejecución extraterritorial de la condena. El primer convenio celebrado al amparo de la nueva norma constitucional fue el suscrito por nuestro país y Estados Unidos de América.⁴⁷ Desde luego, la gran mayoría de los reclusos norteamericanos en prisiones mexicanas

43 Tomo este dato del informe mensual de averiguaciones previas de la Procuraduría General de la República, correspondiente al mes de octubre de 1995 (DGSIE/DE/95), p. 5. Se hallaban en trámite 3,893 averiguaciones por delitos contra la salud, frente a 10,720 por diversos delitos. Fueron consignadas 955 averiguaciones, sin detenido, por delitos contra la salud, y 184 por otros delitos. Fueron consignadas 686, con detenido, por delitos contra la salud, y 725 por otros delitos.

44 En mayo de 1996, había 100,383 reclusos en 440 prisiones del país. De ese número, 25,450 —el 25 por ciento— eran procesados o sentenciados del fuero federal. Secretaría de Gobernación, Dirección General de Prevención y Readaptación Social, Dirección de Informática, *Cuaderno mensual de información estadística* de mayo de 1996, pp. 1-2.

45 Las entidades federativas en las que el número de reclusos del fuero federal constituyen más de un tercio de la población penitenciaria total, son: Baja California (5,740 en total; y de ellos, 1,845 del fuero federal; esta misma relación se indicará, entre paréntesis, al hacer referencia a los demás estados y al Distrito Federal); Baja California Sur (636-217), Coahuila (2,631-1,066), Jalisco (4,621-2,503), Quintana Roo (855-347), Sinaloa (4,913.1,815) y Tamaulipas (5,620-2,298).

46 Me refiero al estado que guardaba este asunto en 1976, año al que corresponde la iniciativa de reforma al artículo 18 constitucional, en mi libro *El final de Lecumberri. Reflexiones sobre la prisión*, México, Porrúa, 1979, pp. 159 y ss.

47 En cuya negociación participamos, por México, el subsecretario Rosenczweig, de Relaciones Exteriores, y el autor de este artículo, como subsecretario de Gobernación y autor del anteproyecto de reforma al artículo 18 constitucional. El “Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la ejecución de las sentencias penales” fue suscrito el 25 de noviembre de 1976 y aprobado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1977. El texto fue publicado en el propio *Diario Oficial de la Federación* del 10 de noviembre de 1977. En el preámbulo de este instrumento se anuncia que los Estados firmantes tienen el propósito de prestarse ayuda mutua “en la lucha contra la criminalidad en la medida en que los efectos de ésta trasciendan sus fronteras y de proveer a una mejor administración de justicia mediante la adopción de métodos que faciliten la rehabilitación social del reo”. Véase mi análisis del tratado en *Legislación penitenciaria y correccional comentada*, México, Cárdenas Editor, 1978, pp. 253 y ss.

lo están por haber incurrido en alguna forma de delito contra la salud. Hoy día, la mayor presencia de extranjeros en cárceles de México sigue correspondiendo a los de nacionalidad estadounidense.⁴⁸ Obviamente, la vecindad geográfica determina esta situación.

VIII. LA CORRUPCIÓN ASOCIADA AL NARCOTRÁFICO

Al narcotráfico se asocia, entre otras consecuencias deplorables, la corrupción social: no sólo —hay que entenderlo bien— la corrupción entre servidores públicos,⁴⁹ sino una corrupción más amplia e insidiosa, que permea otros sectores de la vida social. Si nos detenemos en aquélla —siempre sin perder de vista ésta— podremos advertir la ruta completa que existe —como también he manifestado en otros trabajos— en la relación entre infractores y funcionarios, que es una de las dos vertientes de contacto entre el crimen y el poder —la otra es la delincuencia desde el poder, violenta o pacífica—, que se encuentran ampliamente interpenetradas. Esa ruta cumple varias estaciones: elusión, enfrentamiento, persuasión, mediatización y asunción y ejercicio del poder.

Parece imposible que el narcotráfico aparezca, transite y se desarrolle, como lo ha hecho, en un medio exento de corrupción. El narcotráfico engendra, difunde y aprovecha la corrupción; lo hace, quizás, en mayor escala que otras actividades delictuosas —inclusive los “negocios” desde el poder—, porque dispone de los recursos más cuantiosos y no debe preocuparse por generarlos y justificarlos en la economía formal.

Este punto ha sido ocasión de trabajos legislativos en México —lo acredita una extensa legislación genérica sobre responsabilidad de funcionarios, y sendas calificativas específicas vinculadas a la participación delictuosa de éstos—; y también ha sido oportunidad de distancias y querellas entre este país y su vecino del norte. De nueva cuenta es preciso entender que la corrupción existe

⁴⁸ En mayo de 1996 había 838 reclusos de nacionalidad extranjera en las prisiones mexicanas, cifra realmente reducida si se toma en cuenta que la población total de los reclusorios del país, en ese mes, era de 100,383 personas. De aquel número, el primer lugar cuantitativo correspondía a reclusos norteamericanos, 338; seguían los de nacionalidades guatemalteca, 163; salvadoreña, 81; colombiana, 69; y hondureña, 50. Los norteamericanos se hallaban, sobre todo, en prisiones de las entidades septentrionales: Tamaulipas, 88; Coahuila, 51; Baja California, 49; Chihuahua, 34; y San Luis Potosí, 22. *Cfr. Datos estadísticos de población penitenciaria de origen indígena, extranjeros y enfermos mentales*, Dirección General de Prevención y Readaptación Social, Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, mayo de 1996, p. 6.

⁴⁹ Al analizar las conexiones entre narcotráfico y seguridad nacional, César Sepúlveda observa que “el combate al narcotráfico obedece no sólo a motivos de salud; el objetivo central es erradicarlo por ser un elemento corruptor de las instituciones de seguridad pública, con lo cual se afectan las funciones esenciales del Estado”, “Los intereses...”, en *La política internacional...*, op. cit., p. 21.

donde hay narcotráfico y farmacodependencia; que para estos fines tampoco es posible recurrir a la geomoral de las drogas, y que las imputaciones suponen, razonablemente, un principio de prueba que debe acompañar a cada cargo que se formule.⁵⁰

IX. CONCLUSIONES

De lo que se ha escrito, dicho y hecho parece desprenderse que la relación bilateral a propósito de las drogas se halla entretejida con una compleja urdimbre de conceptos, no siempre razonables ni productivos —como no sea de problemas artificiosos—; normas nacionales, no siempre coincidentes o mutuamente satisfactorias; y acuerdos y entendimientos expresos, no siempre suficientes y eficaces. Hay que revisar —al menos para entender objetiva y serenamente, que no sería un paso menos— el marco jurídico de las relaciones bilaterales sobre este asunto.

Pero lo más importante, a mi juicio, es examinar las verdaderas fuentes del problema y, por lo tanto, los verdaderos medios para enfrentarlo y agotarlo, si acaso se pudiera esto último algún día. No podemos perder de vista que crece la corriente —todavía minoritaria, sin embargo— favorable a la despenalización del narcotráfico como remedio contundente de todos los males que hoy nos procura.

Sea de esto lo que fuere, y a reserva del trauma que nos significaría advertir que hemos equivocado el rumbo y agotado en éste recursos inmensos —muchas vidas, muchos bienes—,⁵¹ lo cierto es que el camino de la erradicación

⁵⁰ Con frecuencia se arman alegatos a través de artículos de prensa, declaraciones periodísticas, libros que “novelizan” hechos delictivos vinculados con el narcotráfico y programas de radio y televisión. Entre esos libros figuró *Desperados*, de Elaine Shannon, con el subtítulo *Latin drug lords. U.S. lawmen, and the war America can't win*. New York, Viking Penguin Inc., 1988. Sobre esta narración del caso Camarena se hizo una serie de televisión. *Cfr.* mi comentario al respecto en “Ahora una miniserie”, en la primera plana de *Excelsior* del 20 de enero de 1990, reproducido en mi libro *Horas de cambio. México y el mundo*, *op. cit.*, pp. 91 y ss.

⁵¹ García Márquez reflexiona: “Creo que el primer paso para una solución realista del problema de las drogas en el mundo es reconocer el fracaso de los métodos con que se están combatiendo... (En Colombia) el resultado... es la delincuencia en gran escala, el terrorismo ciego, la industria del secuestro, la corrupción generalizada, y todo ello dentro de una violencia sin precedentes... Los países consumidores... sufren por igual las graves consecuencias de esa guerra. Pues la prohibición ha hecho más atractivo y fructífero el negocio de la droga, y también allí fomenta la criminalidad y la corrupción a todos los niveles... Puestas así las cosas, la polémica sobre la droga no debería seguir atascada entre la guerra y la libertad, sino agarrar de una vez el toro por los cuernos y centrarse en los diversos modos posibles de administrar la legalización”. “Apuntes para un debate nuevo sobre las drogas”, *La procuración de justicia...*, *op. cit.*, pp. 425-427. Sobre un nuevo enfoque en el problema de las drogas, es relevante la obra de Neuman, Elías, “La legalización de las drogas”, *cit.* En el reciente Congreso Nacional sobre Delincuencia Organizada, celebrado en Hermosillo (Universidad de Sonora), del 22 al 25 de febrero de 1995, en varios trabajos se planteó un tratamiento alternativo sobre esta materia; así, *cfr.* Vidaurri Aréchiga, Manuel, “Hacia una

pasa, inexorablemente, por la acción sobre los factores causales del narcotráfico. Me refiero a los verdaderos factores causales, que no se agotan, ni remotamente, en las deficiencias del sistema mundial y nacional de justicia penal, que sólo puede lo que puede —verdad de Perogrullo, a la que hemos sido alérgicos—, pero no puede lo que deben la moral, la economía y la cultura.

Tal vez se dirá que esto no es asunto de abogados, y que los juristas deben reducirse a examinar las fórmulas de sus códigos, los trámites de sus tribunales y la función de sus prisiones. Empero, los juristas se hallan en la mejor posición para adelantar una crítica razonada a los procedimientos actuales; son ellos, en efecto, quienes pueden dar un bien informado testimonio de la muy reducida efectividad de esas fórmulas, trámites y funciones, y por lo mismo, de la necesidad urgente de hacer las cosas donde es debido y como es debido hacerlas: a fondo y sobre las causas. Me temo que, entre tanto, el asunto del narcotráfico seguirá creando problemas en el trato bilateral —y multilateral— a despecho de la legislación y la retórica.

política criminal alternativa en delitos contra la salud”, en *Memorias del Congreso sobre Delincuencia Organizada*, vol. II (narcotráfico, economía, Estado y sociedad), Hermosillo, Universidad de Sonora, 1995, pp. 155 y ss; Tenorio Tagle, Fernando, “El prohibicionismo de las drogas, su incorporación a la crisis y propuestas de legalización”, *idem.*, pp. 161 y ss.; y Vázquez Padilla, Mario Octavio, “La descriminalización de las drogas”, *idem.*, pp. 171 y ss.