



La política de México frente al problema del narcotráfico, objetivos, estrategias y resultados

Mayo 2 de 1996

Oliver Farres Martins

Agradezco profundamente a la Escuela Superior de Guerra y a su Director el Brigadier General Jorge Enrique Mora Rangel el señalado honor de invitarme a participar en la prestigiada *Cátedra de Colombia* y les agradezco, sobre todo en una tarde tan bella, que se tomen el interés de estar aquí, en vez de estar allá afuera en el jardín.

De acuerdo a la invitación de que me hicieran, he preparado algunas notas acerca de la política de México frente al problema del narcotráfico, sus objetivos, su estrategia y sus resultados.

México concibe al narcotráfico y al consumo internacional de drogas ilícitas como las amenazas más serias de la seguridad nacional, a la salud de la sociedad y a la tranquilidad pública, actividades que provocan un enorme sufrimiento humano y violencia criminal, a su vez, el tráfico internacional de drogas ilícitas se ha convertido en una forma altamente sofisticada del crimen organizado que rebasa las fronteras nacionales que representan serios retos en la procuración de justicia, que representa una amenaza a la convivencia social y la solidez de las instituciones públicas y privadas, propicia la corrupción y estimula otras actividades ilícitas tales como el tráfico ilegal de armas, por ello, el Gobierno de México atribuye a la lucha contra el narcotráfico una marcada prioridad, el combate de este flagelo requiere de la adopción y de la

activa aplicación de leyes estrictas y modernas, que permitan prevenir y sancionar esta conducta criminal y sus delitos conexos como el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el tráfico de personas y bienes.

Esta lucha también demanda de órganos de investigación y procuración de justicia, eficientes y plenamente capacitados que cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios para hacer frente al problema.

En virtud de que el narcotráfico es un fenómeno que rebasa las fronteras nacionales, la cooperación internacional es un requisito indispensable para que esta lucha sea exitosa.

Cada país, debe asumir plenamente su responsabilidad de combatir, tanto la demanda ilícita, como las cadenas de distribución de drogas, su producción, el tráfico ilícito y desde luego todos los demás delitos conexos.

En este contexto, y atendiendo las características y dimensiones actuales del problema, la política de México contra el narcotráfico otorga prioridad especial a los siguientes problemas:

- El desmantelamiento de las organizaciones criminales internacionales en territorio mexicano, a través de la cooperación internacional.
- El establecimiento de mecanismos efectivos contra el lavado de dinero.
- El incremento de la capacidad de intersección de drogas en las fronteras, aguas nacionales y espacio aéreo nacional.
- El establecimiento de controles estrictos para evitar el tráfico ilícito de armas.

El programa nacional para el control de drogas 1995-2000 contiene las definiciones fundamentales del Gobierno de México, ante el problema de las drogas, su marco de acción, se canaliza en dos vertientes complementarias:

- Por una parte la prevención que intenta batir los niveles de farmacodependencia y proporcionar tratamientos de rehabilitación a quienes padezcan problemas de adicción.
- Y por la otra, la prevención y el combate a la delincuencia asociada que atenta contra las leyes, la seguridad y la salud pública.

El programa es coordinado por la Procuraduría General de la República y en él participan once secretarías de Estado, gobernación, relaciones exteriores,

defensa nacional, marina, Hacienda y Crédito Público, desarrollo social, medio ambiente, recursos naturales y pesca, agricultura, ganadería, desarrollo rural, comunicaciones y transporte, educación pública, salud y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El objetivo del programa es reducir a su mínima expresión los índices de consumo, así como la producción, procesamiento, tráfico y comercialización de psicotrópicos y estupefacientes, bajo un esquema de atención integral que abarca las siguientes áreas de acción:

- Detección y erradicación de plantas.
- Intersección de aeronaves, vehículos terrestres y marítimos.
- Aseguramiento de enervantes, precursores químicos y armas.
- Vigilancia en vías de comunicación.
- Acciones de orientación, prevención y capacitación.
- Cooperación internacional.

Aquí, vale la pena destacar, que los bastos recursos que México emplea en combatir al narcotráfico son de origen propio y por razones de política externa, México no acepta ningún tipo de ayuda del exterior.

Ahora bien, por lo que toca a la adecuación del marco jurídico, los órganos de gobierno que tienen como responsabilidad principal combatir el problema de las drogas ilícitas en cualquiera de sus aspectos, deben realizar sus funciones con estricto apego a normas jurídicas que sean acordes con la dimensión actual del problema, por lo tanto la evaluación, revisión y actualización de la legislación correspondiente constituye a la vez una necesidad y una estrategia fundamental para permitir acciones más eficientes en el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada.

La actualización del marco legal, facilita la creación de mecanismos ágiles de cooperación para el control de drogas, amplía los medios, estructura sistemas de vigilancia y logra que las acciones de procuración de justicia sean más contundentes.

Por lo anterior, el gobierno de México, se ha propuesto a actualizar la legislación penal relacionada con el narcotráfico y sus delitos conexos, mediante las siguientes acciones:

- El Congreso está por aprobar una iniciativa de ley para combatir integralmente el crimen organizado, con la intensa participación de los cinco partidos

representados en nuestro Congreso. Esta ley contempla entre otras, las siguientes medidas, muchas de ellas por cierto ya entraron en práctica en Colombia con buenos resultados.

- Severos aumentos en la penalización de la delincuencia organizada.
- Procedimientos para asegurar la confidencialidad de las investigaciones.
- Protección de testigos, de investigadores y jueces.
- Sistemas de investigación encubierta y entrega vigilada.
- Cateos en casos urgentes, sin previa autorización judicial.
- Intervención de comunicación telefónica y vigilancia electrónica con autorización judicial.
- Creación de una unidad élite integrada por agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial.
- Aseguramiento, uso y aprovechamiento de instrumentos, recursos y objetos del delito.

En materia de lavado de dinero, también por iniciativa de la presente administración, durante el periodo actual de cesiones, el Congreso, ha enmendado substancialmente la legislación financiera del país, con el propósito de evitar que los capitales procedente del narcotráfico puedan influir en las instituciones financieras nacionales. Las leyes que han sido enmendadas son las siguientes.

- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley de Mercado de Valores.
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguro.
- Ley General de Instituciones de Fianzas
- Ley del Banco de México, que es el Banco Central.
- Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.

Además, el Gobierno propuso al congreso que se modifique el Código Penal, para que se considere el lavado de dinero, como delito autónomo independientemente de constituir una violación de tipo fiscal, esta iniciativa también ha sido recientemente aprobada.

Ahora, permítame darles una panorámica de los resultados alcanzados durante la presente administración:

- Detenciones y combates a las organizaciones criminales. Las investigaciones para desarticular a estas organizaciones que operan en el país, se han intensificado particularmente en los dos últimos años, principalmente en las ciudades que se han detectado operaciones en la organización que dirigía Juan García Abrego, después que en 1993 se logró desarticular la organización criminal más importante del norte del país, el llamado Segundo Cartel de Ciudad Juárez, cuyos líderes eran los hermanos Eduardo y Rafael Muñoz, otras organizaciones criminales se desarrollaron en varios grupos, el primero liderado por los hermanos Arellano Félix en la ciudad de Tijuana, el segundo que operaba en los municipios fronterizos de Sonora, dirigido por Luis Palma, el tercero de Juan García Abrego, dedicado al narcotráfico en las regiones norte y sur de México por la ruta del golfo, el cuarto de la organización que controla las rutas al interior en el estado de Sinaloa dirigida por Ismael Zambada, y un quinto considerado el de mayor peligrosidad, en el momento, cuyo líder es Armando Carrillo Fuentes, quien efectúa operaciones de tráfico de drogas a los estados de Chihuahua, Sonora y Cuauquila.

Entre las detenciones más importantes del jefe de cartel, se encuentran las de Joaquín Guzmán Loera, Héctor Luis Palma y Juan García Abrego, también han sido aprehendidos otros importantes capos tales como: Guadalupe Cantún, José Adolfo de la Garza, los hermanos Sosa Mayorga, Humberto García Abrego, José Luis Escamilla, José Pérez, Luis Medrano García y Juan Manuel Aguilar. Todos estos últimos, han sido ya sentenciados a severas penas entre los diez y cuarenta años de prisión y por cierto que vale la pena aclarar que México, de acuerdo al Código Penal vigente, los sentenciados deben cumplir un mínimo del 75% de la pena impuesta. En total durante el período 1993-1995 han sido detenidas 61.500 personas relacionadas con delitos de drogas ilícitas.

- Aseguramiento de drogas: los aseguramientos de drogas y erradicaciones de plantíos, durante 1995, fueron superiores a los de 1994, se detectó por cierto un mayor tráfico *hormiga*, así como un mayor movimiento de drogas ilícitas procedentes de otras regiones, que usaron a nuestro país, como acceso al voraz mercado norteamericano. Los resultados obtenidos, se debieron a la consolidación de los esfuerzos que realizan las corporaciones que participan en el combate de drogas en México, así como a la creciente coordinación que existe entre ellas.

- En concreto, marihuana durante 1995, el volumen de aseguramiento de esta droga fue del 7.800 toneladas, lo que representa un incremento del 47%, a su vez las capturas de hachís registraron un aumento del 312% representando 135 toneladas de captura en 1995 y en semilla se aseguran un 60% más que en 1994.
- Cocaína, el aseguramiento 23.163 kilos de clorhidrato en 1995, ligeramente superior a los 22.116 en 1994. Por igual, en 1995 se aseguró una considerable cantidad de crack de 545 kilos.
- Opiáceos, en 1995 se capturaron 223 kilos de goma de opio, en morfina se aseguraron 202 kilos, por lo que toca a heroína 298 kilos, lo cual en promedio significa un aumento aproximado del 50% en relación a 1994.
- Erradicación de cultivos ilícitos: en 1995, 36.962 hectáreas de las cuales 21.573 correspondieron a marihuana y 15.389 a amapola. Lo cual representó incrementos del 54 y 40% respectivamente en relación a 1994. En México no se produce cocaína.

Vale la pena destacar que de acuerdo a expertos internacionales estos calculan que estas incautaciones representan más de siete millardos o siete mil millones de dosis de drogas que no llegaron a los consumidores de los principales mercados.

- Detenidos: en 1995 se detuvieron 9.902 narcotraficantes de los cuales un 2% fueron extranjeros, la cantidad total de detenidos fue mayor en un 41% al año anterior.
- Tráfico de armas: en México es un asunto de mucha importancia, en 1995 se aseguraron 42.870 armas vinculadas al narcotráfico, un 96% mayor a la registrada en 1994.

Como decía, el Gobierno de México atribuye una importancia fundamental a la cooperación internacional, para enfrentar al narcotráfico, por considerar que se trata de un fenómeno de alcance global.

La dinámica del problema, resalta la importancia de la demanda de drogas en la conformación del mismo, de hecho, esta es la raíz y lamentablemente su profundo enraizamiento en las sociedades de consumo hace temer que al menos en un corto plazo el flagelo no desaparecerá.

Al mismo tiempo, la evolución reciente del narcotráfico muestra la creciente amenaza que representan las organizaciones criminales transna-

cionales dedicadas a esta actividad para la seguridad, instituciones y salud pública de muchos países, por ello, se requiere que todas las naciones afectadas por el consumo, el narcotráfico y la producción, se corresponsabilicen para combatirlo, tampoco puede desvincularse de dicha corresponsabilidad a las naciones exportadoras de precursores químicos, de medios de transporte y de armamentos entre muchos otros elementos íntimamente vinculados a este problema.

México considera que el narcotráfico y sus delitos conexos deben enfrentarse en forma integral atacando simultáneamente tanto sus causas como sus efectos, no solamente desde un punto de vista punitivo, sino también a partir de un enfoque educativo y de salud.

A estas alturas, y a la luz de recientes afirmaciones en el sentido de que el concepto de soberanía nacional está de moda, considero conveniente destacar que para México, país que a través de su historia ha sufrido en carne propia actitudes antagónicas basadas en semejantes concepciones, a un enorme costo por cierto, la soberanía es y siempre será vigente y sobre todo, México sostiene que debe ser respetada por las demás naciones.

Nuestra política exterior tiene entre otros muchos sólidos principios, de la no intervención en los asuntos de los demás.

Por su ubicación geográfica, y en especial con su vecindad con el mercado más grande de drogas ilícitas del mundo, México se ha convertido en un país donde se producen drogas ilícitas como marihuana y heroína y tránsito de cocaína y otras drogas. Este perfil ha hecho imprevisible establecer programas de cooperación internacional para combatir el narcotráfico, con aquellos países y organismos regionales e internacionales, con los cuales es útil y mutuamente beneficioso el intercambio de información y experiencias, la transferencia de equipos y tecnología, el desarrollo de esquemas de asistencia legal mutua y el establecimiento de programas para reducir la demanda ilícita y el combate de las organizaciones transnacionales que están en nuestros países.

De acuerdo al principio de corresponsabilidad, que debe prevalecer en la cooperación internacional, México asume plenamente su compromiso de combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, con los medios a su alcance. Este compromiso queda expresado en las acciones concretas de cooperación que México otorga a otros países, en este contexto cabe recordar, que México es parte de todas las convenciones internacionales y regionales que existen en este campo, en particular la de 1988 de tráfico ilícito de estupefacientes, en este marco nuestro país ha celebrado convenios de colaboración para el combate del narcotráfico con diecinueve países de todas las regiones.

Sin embargo, tomando en consideración la importancia especial de concertar acciones concretas con los países vecinos, para México la primera prioridad lo constituye la cooperación con Estados Unidos y los países latinoamericanos.

Desde que se inició la presente administración, hemos celebrado reuniones al más alto nivel, para reforzar la cooperación con Bolivia, Belice, Salvador, Cuba, Guatemala, Honduras, Estados Unidos, Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

En forma particular quisiera referirme a la cooperación bilateral con Estados Unidos, que es la más amplia, la más variable y obviamente la más compleja.

Se enmarca en los siguientes tratados y convenios:

- Acuerdo de los Estados Unidos Mexicanos con los Estados Unidos de América sobre cooperación, para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.
- Tratado de asistencia jurídica mutua.
- Tratado de extradición.
- Acuerdo de cooperación mutua para el intercambio de información respecto de transacciones en moneda, realizadas a través de instituciones financieras, así como un memorándum de entendimiento entre la composición nacional bancaria de México y la Acomodity Future Extraiding Comission de los Estados Unidos, AFEC.
- Consulta técnica y asistencia recíproca para el intercambio de información.

Durante 1995, tuvieron lugar reuniones de alto nivel entre funcionarios de las cancillerías y las procuradurías de ambos países y esta tendencia ha continuado en 1996.

Apenas hace pocos días, quedó formalmente establecido el grupo de cooperación de alto nivel en una reunión celebrada en México, además, se intensificaron los contactos operativos entre distintas dependencias gubernamentales, lo que muestra una creciente y estrecha cooperación en ambos países.

Durante la presente administración con Estados Unidos se han alcanzado los siguientes acuerdos:

- Fortalecer el combate contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, mediante la operación de tres grupos de antinarcóticos binacionales en la frontera común, cada quien de su lado.

- Compartir recursos financieros, producto de decomisos a los narcotraficantes sentenciados en los Estados Unidos, cuando las autoridades mexicanas hayan colaborado en la investigación.
- Fortalecer la cooperación jurídica mutua.
- Intercambiar la información sobre adecuaciones al marco jurídico del combate al narcotráfico y delitos conexos en cada país.
- Establecer procedimientos más expeditos que faciliten la extradición de personas vinculadas al narcotráfico en el marco de las leyes de cada país.
- Incrementar la cooperación en investigaciones relacionadas con el lavado de dinero.
- Establecer un grupo de trabajo binacional, para analizar las posibles opciones para que México adquiera equipos necesarios para elevar sus capacidades de combate al narcotráfico, mediante esquemas financieros que no impliquen condicionamientos políticos o lesivos a la soberanía de México. En el caso de Centroamérica, por tratarse de una región que se sitúa entre el territorio de México y los países de Suramérica, en los cuales se originan importantes flujos de drogas ilícitas.

México considera que la cooperación con los países hermanos de Centroamérica, es esencial para combatir el problema, por esto se ha dado un impulso vigoroso al establecimiento de acuerdos con los siete países centroamericanos.

En el ámbito bilateral, México ha concertado convenios de cooperación con todos los países de la zona, el objetivo principal es establecer mecanismos ágiles y eficaces en el intercambio de información, que permita la intersección oportuna de vuelos que transportan drogas ilícitas y en general, el combate a las organizaciones criminales. Así mismo, mediante estos acuerdos, México se ha comprometido a ofrecer capacitación y entrenamiento a funcionarios centroamericanos en las áreas de prevención y reducción de demanda ilícita, de erradicación de cultivos, intersección e investigación.

En el ámbito multilateral, en el marco de los acuerdos alcanzados en la Cumbre de Presidentes de México y Centroamérica celebrada en Costa Rica el 15 y 16 de febrero pasados, y con el apoyo de los organismos regionales, tales como la Comisión Interamericana contra el abuso de drogas y el Programa de Naciones Unidas para la fiscalización internacional de las drogas, México y los países de la subregión, han acordado también, impulsar al narcotráfico y los delitos conexos.

COOPERACION CON OTROS PAISES

Si bien los países vecinos ocupan la primera prioridad en la cooperación en este campo, para México es de gran interés desarrollar también una estrecha cooperación con países de Suramérica, especialmente Perú, Bolivia y Colombia, así como países de Europa y Asia, que han desarrollado una gran experiencia en el combate al narcotráfico y los delitos conexos, como son el Reino Unido, España, Francia, Italia, China, Japón y Tailandia. Por esta razón, se han negociado ya, o están en vía de negociación, acuerdos de cooperación con cada uno de esos países, para intercambiar información y compartir experiencias.

En el caso particular de Colombia, desde hace tiempo se ha venido dando una cooperación a nivel operativo, particularmente entre las agencias de ambos países que tienen la responsabilidad directa del combate al narcotráfico; cooperación que ha arrojado algunos resultados importantes, sin embargo, me atrevo a afirmar que dado nuestros estrechos vínculos de amistad, así como en las circunstancias existentes en ambos países y al hecho contundente de que compartimos el mismo enemigo, esta cooperación, es sin lugar a dudas, insuficiente.

Precisamente por esta razón, desde que yo llegué a Colombia hace un año, he venido proponiendo a distintas altas instancias del Gobierno, al igual que la rama legislativa, que busquemos incrementar substancialmente los esfuerzos bilaterales a través de la creación de instrumentos y mecanismos adecuados y más eficientes sobre todo en el ámbito del combate directo del flagelo.

La propuesta de México, se celebrará en breve en nuestra capital, en una reunión de alto nivel, a fin de establecer mecanismos de cooperación al combate, al narcotráfico y en materia de farmacodependencia.

Entre otros resultados de esta cooperación Colombia - México, se espera:

- Obtener el establecimiento de un grupo permanente de alto nivel que mantenga contactos regulares y frecuentes, generar un diagnóstico objetivo y compartido de las actividades del narcotráfico en ambos países.
- Compartir información recabada por ambas instancias de inteligencia, así como una estrategia del combate al narcotráfico.

Revisar los mecanismos para facilitar la asistencia legal mutua e incrementar la cooperación en los foros multilaterales.

Aquí cabe mencionar que en materia de cooperación e intercambio de experiencias, ya se da y hay varios ejemplos muy claros, varias capturas importantes, las visitas de varios grupos de oficiales colombianos a México.

A la vez, Colombia y México comparten la convicción del principio de la corresponsabilidad y así lo ponen en evidencia en el ámbito multilateral, en todas las instancias disponibles, pero en particular en la ONU y en OEA, ambos países realizan serios esfuerzos a fin de que todos los países del orbe, compartan la responsabilidad y sobre todo, para que la cooperación internacional sea cada vez más efectiva y que a la vez cesen las confrontaciones estériles entre naciones, hecho que solo refuerza la delincuencia internacional.

Por cierto, es importante recordar, que ambas agencias multilaterales, recientemente han reconocido abierta y claramente, los esfuerzos que tanto Colombia, como México han realizado para combatir el flagelo, utilizando bastos recursos financieros, los mismos que por cierto, bien podían haber sido aplicados por nuestros países, en programas de orden social y sobre todo, por la irreparable pérdida de valiosos recursos humanos, miembros de nuestras Fuerzas Armadas y organismos policíacos que perdieron la vida, a fin de que menos drogas llegarán a su destino final.

México considera la cooperación multilateral a nivel subregional, regional e internacional, que puede resultar sumamente útil para concertar estrategias y acciones concretas.

En diciembre de 1994, el Presidente Cedillo propuso a la comunidad internacional la celebración de una conferencia mundial antidrogas en el seno de la asamblea general de la ONU, a fin de que todas las naciones reafirmen su compromiso de luchar infatigablemente contra el problema, e incrementen su nivel de cooperación en todos los ámbitos: exportación de precursores y armas, producción de drogas, el tráfico, la distribución en los mercados de consumo, el lavado de dinero y desde luego, la raíz del problema, el consumo.

Esta iniciativa fue apoyada por los jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la Cumbre de las Américas en Miami en diciembre de 1994, en la novena Cumbre del Grupo de Río en Quito en septiembre de 1995, en la cuarta Cumbre Iberoamericana en Bariloche en octubre de 1995 y apenas hace unos días, se abre el 39 período de sesiones de la comisión de estupefacientes, del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, órgano encargado de promover la cooperación internacional contra las drogas, aprobó en forma unánime, la resolución titulada "*Celebración de una cesión extraordinaria*" de la Asamblea General de las Naciones Unidas, dedicada a combatir la producción, venta, demanda, tráfico y distribución ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y actividades relacionadas, propuesta que México, con el patrocinio de cuarenta naciones, incluyendo Colombia, presentó.

A pesar de los crecientes esfuerzos de los estados, el problema del narcotráfico y el consumo ilícito de estupefacientes se ha agravado en la última década de acuerdo con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes *"el uso indebido de drogas, ha dejado de ser problema de unos pocos países, para transformarse en un problema mundial"*.

Aunque persisten importantes deferencias en los índices de consumo entre los países a nivel mundial, es clara la tendencia al incremento en el consumo, afectando la salud y el bienestar de amplios sectores de la población, particularmente entre los jóvenes.

Ya nadie duda, que el narcotráfico se ha convertido en una de las principales amenazas contra la estabilidad de muchos países, afectando la solidez de sus estructuras económicas, políticas, sociales y culturales, por esta razón, es necesario que la comunidad internacional nuevamente otorgue una destacada prioridad a los esfuerzos de cooperación.

Ha llegado el momento de evaluar el estado que guarda la cooperación contra las drogas y adoptar medidas y acciones concretas para fortalecer una estrategia internacional común, con base en un enfoque integral, es necesario actualizar esta estrategia en una forma que nos permita confrontar todos los distintos esquemas, como acabo de indicar.

Por cierto, México organizó hace algunos días la 14a. conferencia internacional para el control de drogas, evento de trascendencia a la que asistió una importante delegación de Colombia.

El Gobierno de México tiene una clara definición de los objetivos, estrategias, métodos y acciones que es necesario instrumentar para enfrentar con eficacia este problema, que no es un problema que tenga origen en el territorio nacional, en virtud de las características de esta actividad delictiva, y la penetración que ya ha tenido en diversas regiones del país, el gobierno ya considera, como dije, al principio que es un problema que afecta la seguridad de nuestra nación.

Por lo tanto, se le enfrenta con una política definida, destinando un creciente volumen de recursos para su instrumentación. Sin embargo, la magnitud del esfuerzo del gobierno de México, para hacer frente al problema del narcotráfico, no es siempre comprendida o apreciada por algunos.

Con frecuencia se escuchan juicios superficiales y distorsionados que revelan falta de información apropiada, desconocimiento de las causas, efectos y la naturaleza transnacional del problema, o bien un evidente interés de tipo político por desacreditar los objetivos, esfuerzos y logros de México en esta lucha.