

## El proceso de certificación y la relación México-Estados Unidos

RIORDAN ROETT

La decisión tomada por el gobierno de Clinton de concederle la certificación a México, reconociendo así al país como un aliado en la guerra contra el narcotráfico, ha generado un ardiente debate en Washington, D.C. Al cabo de una serie de revelaciones vergonzosas sobre los procedimientos de aplicación de la ley para combatir el narcotráfico, algunos miembros del congreso estadounidense han tomado la delantera en convocar a votación la iniciativa de revertir la certificación concedida por el presidente Clinton. El líder de la minoría en la Cámara de Diputados, Richard Gephardt, y la senadora demócrata por California, Dianne Feinstein, se unieron al llamado de la "no certificación" de México. Antes de que la Casa Blanca tomara su decisión, ambos legisladores influyentes habían señalado que aceptarían la no certificación con la "dispensa por motivos de seguridad nacional" que protegería a México de los efectos económicos de la medida estadounidense. El senador republicano de Texas Phil Gramm señaló que apoyaría la iniciativa Gephardt-Feinstein. Mostrando cuán contencioso es el tema, cuarenta senadores estadounidenses firmaron un comunicado que fue circulado por la senadora Feinstein y que imploraba al presidente Clinton que no otorgara la certificación a México y suspendiera las sanciones económicas por motivos de "seguridad nacional".

El ánimo en la capital estadounidense cambió radicalmente poco antes de la decisión de la Casa Blanca sobre la certificación, cuando la cabeza del Instituto Nacional para el Combate de las Drogas (INCD) en México, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, fue arrestado por su supuesta relación con Amado Carrillo Fuentes, uno de los principales narcotraficantes de México. La revelación fue particularmente vergonzosa para el gobierno estadounidense, dado que el general Gutiérrez Rebollo había sido abiertamente elogiado por funcionarios públicos. Poco después de su nombramiento, el director de la Oficina de Política Nacional Para el Control de Drogas (ONDCP) de los Estados Unidos, el general Barry McCaffrey, lo elogió diciendo que es "un individuo de integridad absoluta e incuestionable". La detención del general Gutiérrez Rebollo indica además un error grave de las agencias de inteligencia estadounidenses, pues se le había dado amplia información sobre la estrategia antidrogas conjunta de México y Estados Unidos. Hay también una constante preocupación del gobierno de Clinton por el peligro que puedan correr los agentes secretos estadounidenses enviados a México para ayudar a combatir el narcotráfico.

La controversia aumentó aún más cuando la cabeza de la Agencia AntiDrogas (DEA), Thomas Constantine, criticó a sus contrapartes mexicanas cuando atestiguaba ante el Subcomité sobre Seguridad Nacional, Asuntos Internacionales y Justicia Criminal de la Cámara de Diputados, diciéndole al Congreso que la corrupción oficial está tan difundida que "no existe ninguna institución mexicana dedicada a la aplicación de la ley con la cual la DEA tenga una relación de absoluta confianza". Constantine también declaró que funcionarios "corruptos" de la Ciudad de México habían puesto en peligro al menos dos investigaciones conjuntas México-Estados Unidos. La cabeza de la DEA mencionó en su testimonio que había cancelado recientemente los permisos otorgados a agentes de la DEA asignados a puestos en Estados Unidos a viajar a México debido a la amenaza que ello presenta a su seguridad y por la prohibición del gobierno mexicano de portar armas para su protección personal.

El debate que precedió a la decisión de la Casa Blanca de certificar a México se polarizó aún más a raíz de los comentarios hechos a la prensa por algunos funcionarios del gobierno mexicano. El secretario de Relaciones Exteriores, José Angel Gurría, declaró que México no negociaría: "Está claro que el tema [de la certificación] tiene un enorme potencial para dividirnos, para crear fracturas en una relación que es, hasta la fecha, excelente." Poco antes de que Clinton tomara su decisión, el Congreso mexicano denunció el proceso de certificación, llamándolo un acto de "arrogancia imperial".

### **El proceso de certificación y la política estadounidense**

Pocas veces se toma en cuenta que la Casa Blanca no tiene otra opción más que la de entregar un informe anual al Congreso en donde da a conocer cuáles, entre los países donde hay producción y tráfico de drogas, han cooperado satisfactoriamente con los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico. El proceso de certificación fue creado por el Congreso estadounidense en 1986 como parte de una ley antidrogas más amplia

que respondía –en un año electoral– a la preocupación que habían mostrado los votantes por la violencia y la adicción que creaba el producto de cocaína conocido como *crack*. Esta ley requiere que el presidente envíe anualmente al Congreso una lista de los principales países con producción y tráfico de narcóticos que no han cooperado lo suficiente en los esfuerzos de interdicción contra el narcotráfico. Cuando un país no recibe la certificación, la ley estipula la suspensión de los fondos de ayuda financiera estadounidense a ese país (con algunas excepciones importantes), a menos que el presidente determine que cancelar tal medida sea de "interés vital para la seguridad nacional". Algunas instituciones gubernamentales como el Banco de Importación y Exportación se ven también obligadas a retener créditos, así como los directores estadounidenses de instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se ven obligados a votar en contra de cualquier préstamo multilateral a dicho país.

El narcotráfico ha sido un componente importante en la política exterior de Estados Unidos durante más de una década. Fue durante los años del presidente Reagan que se aprobó la primera medida legislativa diseñada para imponer sanciones económicas en contra de los países que no estuvieran cooperando plenamente con los esfuerzos del gobierno estadounidense por reducir el tráfico de drogas. Esa decisión del Congreso es el origen del actual proceso de certificación. De vez en vez, la atención de Estados Unidos se enfoca en países o grupos de países específicos. El general Manuel Antonio Noriega, quien fuera dictador de Panamá, fue destituido del poder en 1989 por Estados Unidos debido a sus supuestos vínculos con el narcotráfico internacional. En Afganistán, durante la guerra civil de los años ochenta, el cultivo de droga era una fuerte preocupación de las autoridades en Washington. Y durante la misma década, se hicieron constantemente acusaciones a diversos grupos, en relación con los conflictos de Centroamérica, reclamándoles que se beneficiaban con sus vínculos con narcotraficantes. Durante el gobierno de Bush, Estados Unidos diseñó una estrategia andina de interdicción y aumentó su presencia militar en la región, medida que tuvo poco éxito y que causó una mayor resistencia a las presiones y a la presencia de "asesores" estadounidenses.

Antes del colapso de la Unión Soviética y del fin de la guerra fría, la política antidrogas de Estados Unidos representaba sus intereses políticos en esta guerra. Al terminar el *impasse* entre los Estados Unidos y la Rusia actual, el tema de la política antidrogas se fue convirtiendo cada vez más en un asunto de política nacional o interna. ¿De dónde provienen las drogas? ¿En qué cantidades? ¿Qué vínculos hay entre los distribuidores y vendedores en los Estados Unidos y los productores y procesadores, particularmente en Latinoamérica? Y más recientemente, un tema de creciente importancia entre un gran número de funcionarios de alto nivel es la posibilidad de que el narcotráfico en México presente en el futuro –o ya esté presentando una real amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos. Este año se le negó la certificación por segunda vez consecutiva a Colombia, país líder en la producción de cocaína y heroína en Latinoamérica. Los otros países que no recibieron por segunda vez la certificación son Afganistán, Irán, Burma, Nigeria y Siria. Otros tres países, Belice, Líbano y Pakistán, tampoco fueron certificados, pero les fueron suspendidas las sanciones por "intereses de seguridad nacional". Washington identificó a 32 países que producen drogas ilícitas o que sirven de conducto a la distribución, de éstos 23 recibieron la certificación por cooperar con los Estados Unidos para ayudar a reducir el flujo de drogas. Entre los 23 países certificados se encuentran: Perú, que sigue siendo el principal agricultor de hoja de coca en el mundo; y Bolivia, quien se encuentra un poco atrás de Colombia en la producción de cocaína.

Muchos observadores internacionales han señalado que el reporte anual del Departamento de Estado sobre la producción y el consumo de drogas omite claramente la mención de un país, los Estados Unidos, que es el principal consumidor a nivel mundial de drogas ilícitas, así como un importante productor a nivel nacional de marihuana y estimulantes metanfetamínicos.

### **Panorama bilateral a mediano plazo**

La decisión tomada por la Casa Blanca continuará generando controversia en el Congreso. El vocero Gephardt es un candidato probable a la presidencia del Partido Demócrata en el año 2000. El vicepresidente Al Gore, el otro muy probable candidato, ha apoyado firmemente la posición del presidente Clinton de defender la certificación. La senadora Feinstein de California –cuyo estado ha sido gravemente impactado por los altos niveles de flujo de drogas e inmigrantes, así como por otros temas relacionados con México— probablemente se volverá a postular como candidata a la gubernatura de California el próximo año.

Pero en el Congreso estadounidense hay un sentimiento generalizado de que el gobierno del presidente Ernesto Zedillo tiene buenas intenciones pero no los medios, ni tal vez la determinación, para tomar las fuertes medidas que Washington considera se requieren para mostrar avances significativos en la reducción del

tráfico de drogas a los Estados Unidos. Este punto salió a relucir cuando se anunció el 1 de marzo, poco después de que el presidente Clinton certificara a México, que Humberto García Abrego, acusado de controlar una de las operaciones de lavado de dinero más grandes para uno de los cárteles de drogas más importantes de México, había sido detenido y escapó. Se anunció que se había escapado de las autoridades policíacas encargadas de su vigilancia durante un interrogatorio en oficinas gubernamentales en el centro de la Ciudad de México. Este suceso, junto con el asunto del general Gutiérrez Rebollo, continuará alimentando los argumentos de quienes desean implementar iniciativas legislativas para expresar su descontento en el Congreso por el fracaso manifestado por México para actuar vigorosamente en la guerra contra las drogas en América.

Como consecuencia inmediata de la decisión de certificar a México, se hizo evidente que tanto el gobierno mexicano como el estadounidense jugaban con el tiempo. El gobierno de Clinton se rehusaba a contraer compromisos específicos —o acuerdos con sus contrapartes en México. Lógicamente, el gobierno mexicano dedujo que no se hizo un acuerdo previo de *quid pro quo* por la certificación. Sin embargo, aún quedan por responderse numerosas preguntas de importancia política. ¿Acaso el gobierno mexicano interpretará libremente su actual política de extradición? Se sabe que en ambos lados de la frontera se ha llevado a la mesa de discusión el tema de extradición. La ley mexicana actual que prohíbe a los agentes de seguridad estadounidenses portar armas mientras se encuentren en territorio mexicano parece seguir vigente y es, sin embargo, una política del gobierno mexicano que en Washington quisieran ver desaparecer, y rápido. Las amenazas en contra de agentes estadounidenses enviados a México han aumentado y los funcionarios estadounidenses no quisieran tomar el riesgo de ser culpados por la pérdida de agentes durante misiones de trabajo. Existen muchas otras cuestiones relacionadas con el tema, que el gobierno estadounidense quisiera ver que cambiaran en México a raíz de la actual situación de crisis. Una de ellas es la petición de Estados Unidos de que las embarcaciones de la Marina y la Guardia Costera tengan permiso de detener barcos de los que se sospeche intentan introducir un cargamento de drogas a las aguas territoriales de México, para después entregarlos a la Marina de México. Sin embargo, no han habido señales de cambio en la posición de las autoridades mexicanas.

En los próximos meses estos temas continuarán siendo polémicos. El continuo debate sobre cómo combatir el problema de las drogas se cruzará con la revisión requerida por decreto del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) el próximo verano. Los miembros del Congreso que no están dispuestos a apoyar el TLC son generalmente quienes toman la línea dura en cuanto a la cooperación de México en la guerra contra las drogas. Existen otros temas de carácter político —como la inmigración y las leyes de bienestar social (*welfare*) en Estados Unidos— que tienen un fuerte impacto sobre los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos tanto los ilegales como los legales. Son temas difíciles dada la preocupación de los ciudadanos estadounidenses por el costo de los programas de bienestar social que se ofrecen a los inmigrantes no naturalizados y la posible pérdida de empleos por ciudadanos estadounidenses a causa de la competencia laboral desequilibrada causada por los inmigrantes.

## Conclusiones

El tema de cómo combatir el problema del narcotráfico es altamente emocional en ambos lados de la frontera y permanecerá al centro del debate en relación con una serie de temas en los cuales los dos países necesitan cooperar. En cuanto a la relación bilateral México-Estados Unidos, la decisión de promover el espíritu de cooperación mediante la certificación de México es un paso hacia adelante por parte del gobierno de Clinton. Sin embargo, el proceso de certificación mismo podría ser evaluado en lo referido a su efectividad y sus efectos en las relaciones de Estados Unidos con otros países.

La próxima visita del presidente Clinton a México presentará la oportunidad para fomentar el diálogo y un mejor entendimiento entre los dos países a nivel del ejecutivo. El proceso de certificación al cual ha sido sujeto México pinta un panorama tenso poco tiempo antes de la primera visita de Clinton a México; sin embargo, el voto de confianza mostrado por su gobierno al otorgar la certificación establece las bases para un diálogo productivo entre el presidente estadounidense y el gobierno del presidente Zedillo.

