



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

MAESTRÍA EN ESTUDIOS EN RELACIONES
INTERNACIONALES

Esquemas para fortalecer la influencia estratégica de Estados Unidos
en América Latina: el caso de Colombia y México (1998-2012)

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRA EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

CETIA ITZEL NARVÁEZ CORONADO

TUTOR:

OLIVER SANTÍN PEÑA
Centro de Investigaciones sobre América del Norte

MÉXICO D.F. MARZO 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
Capítulo 1. Enfoques históricos-teóricos y conceptuales aplicados a la relación seguridad-narcotráfico entre Colombia y México con Estados Unidos.....	8
1.1 Realismo aplicado a la hegemonía estadounidense en el continente americano... 9	
1.2 Interdependencia compleja aplicada a las relaciones entre Colombia y México con Estados Unidos	15
1.3 Teoría de la Dependencia aplicada a la relación entre Colombia y México con Estados Unidos.....	19
1.4 Características actuales del liderazgo estadounidense	24
Capítulo 2. Antecedentes de los proyectos de seguridad en América Latina.....	36
2.1 Definición del problema de las drogas en América Latina (1970-1990).....	37
2.2 Convenciones internacionales en materia de drogas.....	41
2.3 Políticas contra las drogas desde Estados Unidos	43
2.4 Plan Colombia y el narcotráfico en Colombia	55
2.5 Iniciativa Mérida y el narcotráfico en México	59
Capítulo 3. Resultados del Plan Colombia e Iniciativa Mérida como estrategias políticas de seguridad.....	65
3.1 Plan Colombia e Iniciativa Mérida desde la perspectiva de la Oficina para la Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (United States Government Accountability Office-GAO).....	66
3.1.1 Control de drogas: Asistencia estadounidense a Colombia tardará años en producir resultados (octubre del año 2000)	67
3.1.2 Plan Colombia: Las metas de reducción de drogas no fueron logradas plenamente, pero la seguridad ha mejorado; las agencias estadounidenses necesitan más planes detallados para reducir la asistencia (octubre 2008).....	73
3.1.3 Estatus de los Fondos para la Iniciativa Mérida (diciembre 2009)	79
3.1.4 Iniciativa Mérida: Estados Unidos ha presentado apoyo contra las drogas y el crimen pero necesita mejores medidas de desempeño (julio 2010)	84
3.2 Plan Colombia e Iniciativa Mérida desde la perspectiva del Centro de Investigación Wilson Center.....	86
3.2.1 Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: tendencias principales en el siglo XXI (agosto de 2012).....	87

3.3 Plan Colombia e Iniciativa Mérida desde la perspectiva de la Oficina de Washington sobre América Latina (Washington Office on Latin America-WOLA)..	95
3.3.1 Hora de escuchar: Tendencias en Asistencia de Seguridad de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe (septiembre de 2013).....	96
3.4 Análisis crítico de los reportes sobre el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida ..	101
CONCLUSIÓN.....	110
FUENTES CONSULTADAS.....	115
Bibliografía	115
Mesografía	117

INTRODUCCIÓN

El liderazgo de un Estado sobre un grupo de países, una región o incluso a nivel mundial está determinado por diversos factores que proyectan su influencia en las relaciones que establece con sus homólogos, sin embargo, cuando se trata de países que además son sus vecinos regionales dicha influencia se refleja de manera más pronunciada en tanto que, la proyección de su hegemonía implica el establecimiento de una zona de seguridad en el área más próxima a su territorio.

En este caso, el papel que desempeña Estados Unidos en la escala regional dentro del continente americano, ejemplifica la influencia estratégica que proyecta con sus países vecinos para determinar su zona de seguridad estableciendo sistemas particulares con sus aliados regionales, lo cual se vuelve más complejo cuando se trata no sólo del líder regional, sino también del líder mundial, lo cual implica una vigencia de su legitimidad y de su liderazgo en el ámbito político, social, económico e incluso cultural.

A partir de estos supuestos, Estados Unidos como país hegemónico ha mantenido una relación especial con los países de América Latina, situación que dista mucho de otros vínculos como el que establece con Canadá, país que también se encuentra en el continente americano, pero que mantiene una relación con el hegemón con otras características de mayor entendimiento, por lo tanto no pueden equipararse con las características de la relación que el hegemón ha establecido con sus vecinos al sur del continente.

En este sentido, la relación con América Latina ha transitado por etapas diversas que incluyen momentos de tensión y distensión, los cuales reflejan políticas de coerción y consenso, estas políticas sustentan la hegemonía regional estadounidense mediante la aplicación del poder duro (*hard power*) y poder blando (*soft power*) para consolidar su legitimidad y con ello su liderazgo, de ahí que la revisión de los conceptos teóricos relativos al poder y a la cooperación resulten imprescindibles para el análisis de dicha relación.

Estos momentos los podemos observar en la revisión histórica de las relaciones al interior del continente, plagada por intervenciones, acuerdos y tratados, proyectos regionales, ruptura en las relaciones entre los países, dentro de muchos otros fenómenos. Además es necesario

destacar que a diferencia de lo que sucede con Canadá, la situación en diversos ámbitos, como el económico, en los países latinoamericanos posee un mayor rango de desigualdad con respecto a Estados Unidos, lo que añade la asimetría como rasgo fundamental en la relación.

Bajo tales elementos característicos de la hegemonía estadounidense, la presente investigación tiene como objeto central estudiar la importancia que tiene para dicho país reconfigurar las estrategias de influencia regional para poder sustentar su liderazgo, sobre todo en momentos como los actuales en los que su legitimidad comienza a ser cuestionada.

Ahora bien, es importante destacar que el estudio de la influencia estrategia estadounidense en América Latina es imprescindible para las Relaciones Internacionales, ya que explica una de las maneras en que el líder hegemónico a nivel mundial ejerce un grado de influencia sobre la zona geográficamente más cercana basado en un tema principal como lo es el crimen organizado, específicamente el narcotráfico, pero es comparable su estrategia de influencia en esta región con la que ejerce en otros puntos teniendo como bandera temas ubicados también en el ámbito de la seguridad como el terrorismo, tema que si bien es un fenómeno real, la visión que Estados Unidos plantea también muestra y las acciones que otros países toman en conjunto con el líder reflejan el grado de influencia con el que sigue sustentando su hegemonía en cada región y a nivel mundial.

Sin embargo, no es sólo la importancia que puede tener en el estudio de las Relaciones Internacionales las que orientaron y motivaron esta investigación, sino también la importancia y el impacto que tiene para México, pues como país vecino ha tenido una relación particular con el hegemón, ya que como país subdesarrollado esta relación ha sido asimétrica y ha tendido a que México deba ajustarse a las visiones estadounidenses, dejando de lado quizá otras posibilidades en temas económicos, políticos y en este caso de seguridad. Y el papel de México en la región es importante porque en este ámbito la comparación con Colombia en términos de estrategias contra el narcotráfico se ha hecho notar y los resultados en ambos países se han puesto en duda, por ello es fundamental estudiar desde México como diversos organismos evalúan la puesta en marcha del Plan Colombia y de la Iniciativa Mérida a la luz de propuestas de estrategias alternativas.

En este sentido, las estrategias que el hegemon estadounidense ha instrumentado en la región abarcan diversos aspectos que van desde el plano político, económico, social y cultural; sin embargo las estrategias que son objeto de esta investigación se concretan a los casos de estudio que se refieren a Colombia y México, específicamente a los planes de seguridad que se han llevado a cabo en relación al narcotráfico, como fenómeno cuyo origen surge en estos países pero que impacta significativamente en Estados Unidos. En los dos casos de estudio referidos se pueden retomar etapas de coerción-consenso dentro de una revisión histórica de las relaciones en temas de seguridad-narcotráfico en los que han participado Colombia y México con Estados Unidos.

A partir de los referentes teóricos que se estudian y la revisión histórica de los tres actores mencionados, esta investigación plantea que el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida son esquemas de influencia estadounidense a través de temas como el combate al narcotráfico, porque fortalecen la presencia estratégica de Estados Unidos en Colombia y México, configurando, robusteciendo y proyectando su imagen como líder en el resto de la región latinoamericana.

El periodo que abarca la investigación comprende del año 1998 hasta 2012, época de aplicación de ambos programas, pero se define el año 1998 como inicial a partir de la entrada en vigor del Plan Colombia y el año 2012 como fin del periodo por la conclusión del gobierno del presidente Felipe Calderón en México, quién impulsó la entrada de la Iniciativa Mérida. Sin embargo, existen algunos elementos revisados que datan de fechas más recientes por la trascendencia y las nuevas propuestas que se están dando en el ámbito de la lucha contra el narcotráfico.

Ahora bien, para comprender las formas en las que se relacionan los países antes referidos, es necesario tener enfoques teóricos que permitan el análisis de los problemas internacionales actuales, para ello, el primer capítulo revisa brevemente los conceptos que ofrecen tres teorías del estudio de las Relaciones Internacionales: Realismo, Interdependencia compleja y Dependencia. Las dos primeras refiriéndose a los conceptos clave de poder y cooperación respectivamente, y la tercera retomando la relación asimétrica que existe entre los países analizados.

El Realismo enfocado a la hegemonía estadounidense ofrece un marco teórico donde se presenta el poder estatal y la fuerza militar como aspectos fundamentales en el ejercicio de la hegemonía, atendiendo siempre al interés nacional hegemónico que se va a proyectar en los países con menor capacidad o con menos poder. En este marco, el narcotráfico en términos de seguridad será parte de ese interés nacional que Estados Unidos como país con mayor fuerza busque insertar dentro de las agendas de Colombia y México respectivamente y que a través de acciones en conjunto (planes de seguridad) pueda continuar ejerciendo su influencia no sólo en estos dos países con un desarrollo medio regional, sino que apoyándose en ellos pueda proyectar la misma estrategia en el resto de América Latina.

En un segundo momento, la Interdependencia compleja aplicada a la relación entre Colombia y México con Estados Unidos plantea que no es a partir de la mayor fuerza que Estados Unidos influye en el resto de la región latinoamericana, sino que lo hace mediante la cooperación y la coincidencia de intereses, pues a pesar de que existan evidentes asimetrías en esta relación, existen puntos de coincidencia desde los cuales se pueden ejercer planes de seguridad en conjunto que no llevan a la dominación de uno sobre los otros sino a que cada actor aporte, en la medida de sus posibilidades, para enfrentar el fenómeno del narcotráfico. En este apartado se reconoce la participación de otros actores además del Estado, como la sociedad civil o las organizaciones no gubernamentales.

En tercer término, la teoría de la Dependencia aplicada a la relación entre Colombia y México con Estados Unidos, se contraponen a la cooperación que plantea la Interdependencia, haciendo énfasis en el grado de desarrollo completamente desigual que existe en la región, ya que esto significa que no puede haber una coincidencia natural en temas de seguridad toda vez que el modelo económico ha sido una imposición para países como Colombia y México, y éste responde a intereses estadounidenses por ello el grado de desarrollo influye en la capacidad de negociación con el hegemón para llevar una estrategia de seguridad conjunta, así como ese grado de desarrollo es el que genera temas como pobreza o corrupción, mismos que nutren al crimen organizado.

Una vez establecido el marco conceptual, es necesario incluir los rasgos característicos de la hegemonía estadounidense sustentada en factores históricos para señalar la manera en que se ha desarrollado y se desarrolla este país en diferentes ámbitos, como el político-económico, el

sector militar, el ámbito ideológico-cultural y las directrices de su política exterior, porque mediante éstas proyecta su hegemonía, en ocasiones fortaleciendo más sus pilares duros, como la fuerza militar, y en otras sustentándose en los pilares ideológicos, pero manteniendo rasgos constantes a lo largo de la historia.

A partir de este marco teórico-conceptual, es posible pasar a la revisión histórica de la relación América Latina-Estados Unidos en cuanto al narcotráfico, misma que se revisará en el segundo capítulo de la presente investigación, para definir claramente cuáles son los antecedentes de los programas de combate al narcotráfico, denominados Plan Colombia e Iniciativa Mérida. En este capítulo se retoma, en primer lugar, la situación de las drogas en América Latina, desde el consumo y la visión que ha predominado de éste en diferentes etapas históricas para llegar a la prohibición alentada en gran medida por los gobiernos estadounidenses.

En segundo término, dentro de este mismo capítulo, se revisan las convenciones internacionales más importantes en materia de drogas para establecer las directrices que han seguido las políticas prohibicionistas y de esta manera compaginarlas con las políticas que han provenido desde Estados Unidos en la materia, transitando incluso por el periodo de certificación de los países latinoamericanos para alcanzar las metas establecidas que tuvieron como fin oficial erradicar la producción y el consumo de drogas.

Con estos antecedentes, dentro del segundo capítulo se aborda de manera generalizada el problema de las drogas en Colombia, pero señalando con mayor énfasis la situación que llevó al establecimiento del Plan Colombia como programa antidrogas de la mano de Estados Unidos. Posteriormente se estudia el caso mexicano en materia de drogas y el establecimiento de la Iniciativa Mérida, en ambos casos el estudio se establecen en un periodo temporal de 1970 a 1990 para esbozar los elementos que han llevado a este tema hasta las agendas nacionales de cada uno de los países, con el fin de distinguir las características esenciales de cada uno, porque si bien poseen un problema similar existen particularidades tanto en las variables del propio fenómeno como en las políticas implementadas a través de los programas antidrogas emprendidos junto con Estados Unidos.

En este sentido, no se pretende comparar los casos de estudio (partiendo de la idea de que cada caso plantea interrogantes y líneas de investigación distintas), en realidad se pretende

analizar la influencia estratégica que ejerce en cada uno de estos países el hegemón a partir del enfoque que domina en materia de drogas en la región, mediante los esquemas de seguridad y lucha contra el narcotráfico, contrastando incluso las propuestas de otros países que se sitúan en América Latina y que han comenzado a exponer sus diferencias a través de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA).

Con base en los elementos y conceptos teóricos, así como en las características esenciales del tema de drogas en Colombia y México retomadas en la revisión histórica, el capítulo tres plantea tres perspectivas de organismos pertenecientes a diferentes sectores de Estados Unidos pero que tienen presencia e importancia a nivel internacional, estas visiones están sustentadas en evaluaciones que dichos organismos hacen a partir de los objetivos planteados y los resultados logrados por el Plan Colombia y por la Iniciativa Mérida.

Los elementos de evaluación que estos organismos proponen sirven para poder vislumbrar las estrategias que se han emprendido y la insistencia en continuar con ellas, aun cuando los resultados que han arrojado no corresponden a los objetivos planteados previamente, situación que también ha llevado a una mayor participación social e involucramiento de nuevos actores como las organizaciones civiles y los organismos no gubernamentales, mismos que comienzan a ampliar el debate respecto a la visión que ha dominado en el combate al narcotráfico, proponiendo incluso estrategias alternativas al tratamiento del tema.

Además, estos reportes que cada sector lanza también sirven para contraponer o señalar las coincidencias encontradas en sus conclusiones así como para destacar los efectos que han surgido como resultado de las medidas aplicadas en la región, mismos que determinan la aparición y la complejidad del problema de drogas en América Latina, donde se cultiva, se produce y en menor medida se consumen, pero que tienen como destino final el mercado estadounidense.

En este sentido, se conjugan los conceptos teóricos del primer apartado, los datos históricos que se proponen en el segundo capítulo y los elementos prácticos del tercer capítulo sobre la aplicación del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida como programas instrumentados con el apoyo estadounidense junto con los gobiernos de sus países vecinos bajo una visión predominante del hegemón. Además, se propone no sólo la entrada en vigor de ambos programas sino la evolución que ha tenido hasta el año 2012.

Como último apartado, se encuentran la conclusión de la investigación, donde se conjugan los conceptos teóricos, elementos históricos y prácticos que caracterizan la influencia estratégica estadounidense, para finalmente plantear propuestas alternativas a esta visión hegemónica, que aborden el tema de las drogas de manera integral, no sólo en términos de satanizar el consumo sino abarcando todos los ejes que están involucrados en el proceso de producción a través de políticas económicas, sociales, culturales y con mayor énfasis políticas educativas y de salud pública con el objeto de contrarrestar los efectos negativos presentes en la realidad actual.

Capítulo 1. Enfoques históricos-teóricos y conceptuales aplicados a la relación seguridad-narcotráfico entre Colombia y México con Estados Unidos.

La relación entre Colombia y México con respecto a Estados Unidos está determinada por una serie de factores que configuran la relación actual entre dichos actores; desde la proximidad geográfica, la cooperación, la seguridad regional, las relaciones comerciales, hasta la explotación de recursos naturales y la fuerza de trabajo. Estos factores arrojan una situación particular donde Estados Unidos juegan un papel hegemónico o de liderazgo en el continente americano y donde Colombia y México presentan una situación de dependencia en muchos ámbitos con respecto al hegemón.

En el caso específico del vínculo que establecen estos actores a partir de los planes sobre seguridad y lucha antinarcóticos, existen elementos comparativos para poder establecer conexiones entre el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, el primero lanzado casi una década antes de la segunda. Sin embargo un primer acercamiento al tema se hará determinando las particularidades de cada uno de los signatarios de estos planes a partir de elementos teóricos y conceptuales.

En este contexto es preciso definir algunos enfoques teóricos con los que se ha analizado la relación descrita anteriormente, y que serán utilizados en la presente investigación para el análisis de los esquemas de influencia hegemónica y estratégica de Estados Unidos en América Latina. De manera histórica se hará referencia a tres enfoques teóricos tradicionales de las Relaciones Internacionales: Realismo, Interdependencia compleja y Dependencia. Lo anterior, para obtener los conceptos teóricos clásicos del estudio de las Relaciones Internacionales que apoyen la descripción y el análisis de la relación entre Estados Unidos con México y Colombia, a manera de buscar elementos para esquematizar la influencia estratégica en dos relaciones vinculadas a un actor estatal en común (Estados Unidos-México; Estados Unidos-Colombia).

A partir de estos elementos se podrá contar con un marco que defina la hegemonía estadounidense en la región y a nivel mundial para entender la necesidad de reconfigurar su estrategia de influencia, llevando el tema de seguridad enfocado al narcotráfico para mantener la vigencia de su liderazgo en la región, mismo del que se ha valido para proyectarse luego a nivel mundial en un sistema de interconexiones con las potencias medias y en el caso latinoamericano apoyándose en los países afines históricamente, Colombia y México.

1.1 Realismo aplicado a la hegemonía estadounidense en el continente americano

El realismo político se remonta hasta los escritos de Sun Tzu, Tucídides Maquiavelo, Hobbes, entre muchos otros autores clásicos, y posteriormente existen diversas aportaciones que han nutrido dicha teoría; Kenneth Waltz, Hans J. Morgenthau, Henry Kissinger, George Kenan, sobresalen como realistas o neorrealistas importantes en el análisis internacional, llevando incluso a distinguir diferentes corrientes del pensamiento realista. Según Stephen G. Brooks se perciben diferencias entre los planteamientos del grupo denominado como ‘neorrealistas’ y los ‘posclásicos’.

Sin embargo, para la investigación presente conviene destacar las aportaciones generales de la teoría realista que desde sus planteamientos propone establecer el vínculo entre las acciones y los objetivos de los tomadores de decisiones, mismo que radica en el entendimiento de los intereses en función del poder y este poder como la capacidad de dominio y el control sobre los demás¹, dividido a su vez en poder nacional y hacia el exterior en función de las capacidades tangibles e intangibles de los propios Estados. Así pues, los intereses de cada Estado se relacionan con la naturaleza egoísta y racional de los seres humanos, que se traslada desde estos hacia el primero y en la escena internacional hacia sus acciones y objetivos, los cuales pueden ser determinados mediante el análisis de sus políticas hacia el exterior.

Así, “El realismo asume que su concepto clave de interés definido como poder es una categoría objetiva que es universalmente válida, pero que no lo dota de un significado fijo y para siempre. La idea de interés es en realidad la esencia de la política y no se ve afectada por las circunstancias de tiempo y lugar.”² Por lo que el interés, cuyo objetivo final es el poder, será definido a partir del individuo egoísta y racional pero en la esfera internacional será determinado desde el Estado. Un Estado descrito por Hobbes en su libro *Leviatán* en los siguientes términos:

¹ Cfr. Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, quinta edición, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1978 pp.4-15 [en línea], Dirección URL: <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/morg6.htm>, fecha de consulta: [fecha de consulta: 24 de agosto de 2013]

² Traducción libre, Hans J. Morgenthau, *Op. Cit.*

El arte va aún más lejos, imitando esta obra racional, que es la más excelsa de la Naturaleza: el hombre. En efecto: gracias al arte se crea ese gran Leviatán que llamamos república o Estado (en latín civitas) que no es sino un hombre artificial, aunque de mayor estatura y robustez que el natural para cuya protección y defensa fue instituido; y en el cual la soberanía es un alma artificial que da vida y movimiento al cuerpo entero; los magistrados y otros funcionarios de la judicatura y ejecución, nexos artificiales; la recompensa y el castigo (mediante los cuales cada nexo y cada miembro vinculado a la sede de la soberanía es inducido a ejecutar su deber) son los nervios que hacen lo mismo en el cuerpo natural; la riqueza y la abundancia de todos los miembros particulares constituyen su potencia; la *salus populi* (la salvación del cuerpo) son sus negocios; los consejeros, que informan sobre cuantas cosas precisa conocer, son la memoria; la equidad y las leyes, una razón y una voluntad artificiales; la concordia, es la salud; la sedición, la enfermedad; la guerra civil, la muerte.³

Y por lo tanto, la centralidad estatal se considera otra característica esencial de la política realista, de manera que se trata de considerar como una esfera particular y diferenciada de la economía, la religión, etc. Así el poder estatal para dominar a otros Estados será lo que defina los intereses estatales, además de su vinculación o relación con los demás Estados en la escena internacional.

De esta manera, la centralidad estatal está acompañada también del concepto de liderazgo en este enfoque y es retomado por los autores realistas para referirse a la importancia que tienen las acciones que emprende un líder estatal en la escena internacional, en este sentido se puede enmarcar el liderazgo estadounidense como uno de los preceptos clave dentro de un enfoque realista referente a las políticas de seguridad en el hemisferio americano, como lo afirma el Coronel Joseph R. Nuñez cuando se refiere a las cinco tendencias que deben ser tomadas en cuenta para diseñar una arquitectura de seguridad para las Américas:

La quinta tendencia es que las iniciativas de seguridad hemisférica requieren el liderazgo de los EE.UU., o no darán frutos. Quiérase o no, los EE.UU. son la fuerza hegemónica en las Américas debido a su poder económico, político, militar y cultural. Cómo emplea ese

³ Thomas Hobbes, *Leviatán o La materia: forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, traducción Manuel Sánchez Sarto, tercera edición, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1966, Introducción.

poder, duramente vs. de manera flexible, determina el nivel de cooperación que puede ser alcanzado. Por supuesto los líderes requieren seguidores, por eso se deben dar incentivos a otros estados para que se unan y cumplan ciertos papeles.⁴

Derivado de lo anterior, se puede observar que el autor plantea un esquema de mayor o menor cooperación en materia de seguridad pero reconoce el papel hegemónico de Estados Unidos, como líder regional a partir del poder que posee en el plano económico, político y militar; de ahí que este actor se convierta en el líder en cuyo campo de acción recae el poder duro o el poder suave (*hard power/soft power*) frente a los demás Estados que en términos estratégicos, algunos de ellos también deberán desempeñar un papel de líderes subregionales para apoyar al hegemón.

Por lo tanto, las confrontaciones internacionales estarán condicionadas por la divergencia de intereses entre los Estados y el papel de liderazgo que ejerza alguno de ellos, por otra parte la unión de o la convergencia de tales intereses será el mayor vínculo que se puede establecer entre estos actores, como ya lo enunciaban Tucídides y Benjamin Franklin, en diferentes épocas históricas. En este sentido, resalta otro elemento esencial del realismo político internacional, es decir, la seguridad.

El enfrentamiento de intereses por la consecución del poder lleva a los Estados a un ambiente de inseguridad, puesto que el sistema en el que se desenvuelven es esencialmente anárquico y por ende violento, “Entre los Estados el estado natural es de guerra, No decimos esto en el sentido de que la guerra sea constante, sino en el sentido de que si cada Estado puede decidir por sí mismo cuándo usar la fuerza, la guerra puede estallar en cualquier momento.”⁵ Lo anterior, deriva en la preocupación por preservar su condición, de esa manera la defensa militar será el recurso principal en el mantenimiento de su seguridad, “Todos los realistas concuerdan en que la seguridad militar es la principal responsabilidad estatal y que la capacidad militar

⁴ Coronel Joseph R. Nuñez, “Una arquitectura de seguridad del siglo XXI para las Américas: cooperación multilateral, paz liberal y poder flexible” en *Military Review, Visión de los ejércitos de Iberoamérica*, Escuela de comando y Estado Mayor, mayo-junio 2003.

⁵ Kenneth Waltz, *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, p. 151.

relativa depende en última instancia de la base productiva estatal.”⁶ Lo cual determina que la defensa militar asegurará la sobrevivencia del Estado o la autoconservación del mismo, como lo enunciaría Nicholas Spykman, y posteriormente le asegurará el poder como aquella capacidad de imponer al resto las condiciones para desenvolverse en el ambiente internacional, específicamente a aquellos con posiciones más débiles de los cuales incluso pueden obtener mayores concesiones, por ello sus intereses estarán determinados a partir de estos elementos y la política exterior del hegemón debe fundamentarse en la obtención y conservación de su independencia así como de mayor poder ante los demás⁷.

Consecuentemente, el mayor grado de seguridad o los recursos, en este caso militares, con los que cuenten los Estados, determinarán su capacidad de defensa en la escena internacional, puesto que de su capacidad industrial-económica depende su defensa militar. Esta condición llevará forzosamente a la consecución de alianzas estatales y a la concordancia de intereses para conseguir una mayor seguridad.

No obstante, es necesario tomar en cuenta que el contexto en el que la teoría realista tuvo mayor auge fue durante la Guerra Fría, en donde las condiciones de enfrentamiento de poderes estatales cobraron mayor fuerza, debido a la confrontación bipolar entre Estados Unidos como líder capitalista, y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como líder socialista. Sin olvidar que existen elementos imprescindibles de la teoría realista a ser tomados en cuenta en el mundo actual para el análisis de temas contemporáneos.

Dentro de estos elementos, se encuentran aquellos que autores realistas como Edward Hallet Carr señalan como esenciales del poder político: poder militar, poder económico y poder sobre las opiniones. Al respecto Eduardo Ortiz retoma los postulados de Carr refiriéndose al poder militar de la siguiente manera:

⁶ Traducción libre, Stephen G. Brooks, “Dueling Realisms (Realism in International Relations)” *International Organization*, vol. 51, no. 3 (verano 1997), [en línea], Dirección URL: <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/morg6.htm>, fecha de consulta: [fecha de consulta: 24 de agosto de 2013]

⁷ Cfr. Nicholas Spykman J., *Estados Unidos frente al mundo*. Fondo de Cultural Económica, México, 1944.

La supremacía del instrumento militar –añade Carr- radica en el hecho de que la razón final del poder en las relaciones es la guerra... en el mundo moderno las potencias son clasificadas de acuerdo con la presunta calidad y eficiencia de su equipo militar, incluyendo los hombres a su disposición...Únicamente las potencias, triunfadoras en una guerra ocupan los primeros lugares de la escala del poder militar. La política exterior de un país – de acuerdo a Carr- no sólo está determinada por sus propósitos sino que, de manera muy importante, por su poder militar y por la relación de su poder militar con el de otras naciones.⁸

De ahí que la capacidad industrial-militar defina la diferencia entre Estados fuertes y Estados débiles y es preciso distinguirla en las alianzas estratégicas que se pactan en el contexto internacional en el tema de los planes de seguridad y lucha antinarcóticos. A partir de esta distinción, se puede definir el vínculo entre las acciones de los tomadores de decisiones de Estados Unidos, México y Colombia por una parte, y los objetivos que los llevan a comprometerse para enfrentar un enemigo común que amenaza su seguridad interna, pero que se reflejan en sus políticas exteriores respectivas. Si bien éste no es el enfrentamiento tradicional entre Estados, si se enmarca en una amenaza a la seguridad estatal dentro del territorio del líder hegemónico y con ello, se configura un plan de defensa.

Asimismo, es necesario reconocer que esta alianza también está permeada por la influencia del Estado más fuerte sobre los que poseen menos capacidades de defensa, es decir, del hegemónico sobre sus líderes subregionales. De esa manera, el control o dominio no sólo se plantea con respecto a un enemigo a la seguridad como es el narcotráfico, sino que en el propio contexto interestatal puede observarse que la necesidad de formar alianzas para conseguir mayor seguridad deriva en condicionamientos de control y dominio desde el Estado que cuente con mayores capacidades de defensa hacía aquellos más débiles apoyándose los Estados con los cuales establece dichas alianzas.

Así pues, tanto el Plan Colombia como la Iniciativa Mérida pueden ser planteadas desde el enfoque realista como una alianza estratégica, pero al mismo tiempo como una alianza entre Estados con diferentes capacidades y por ello, supeditados al poder del más fuerte, en este caso

⁸ Eduardo Ortiz, *El estudio de las Relaciones Internacionales*, Fondo de Cultura Económica, Chile, 2011, p.128.

no son los más débiles en la región por lo cual podrán jugar el papel de líderes subregionales en los que se apoye manteniendo su influencia para proyectar su dominio en el resto de la región. En este caso, el poder de Estados Unidos, influye de manera más amplia en el contenido y en la fuerza material de dichos planes, así como en la visión general del enemigo y la estrategia para enfrentarlo (prohibicionismo y alianzas planes militares). Lo anterior no quiere decir que la participación de Colombia y México sea nula, pero esencialmente tenderá a sujetarse a las decisiones de su vecino del norte para proyectarse en el resto de la región.

Sin embargo, es necesario comprender la complejidad de actores y de elementos que ofrece la realidad actual, para no limitarnos a un análisis esencialmente estatal cuando existe una multiplicidad de actores. Tampoco debe abocarse meramente al tema militar, cuando existen otros vínculos entre los actores que estamos analizando, ya que si bien es cierto que el fin de la Guerra Fría plantea nuevos elementos para el estudio de problemas internacionales, esto no significa la entrada a un orden mundial pacífico o ajeno a conflictos estatales relacionados con la salvaguarda de su seguridad.

Como lo plantea Noam Chomsky, ese Nuevo Orden Mundial ideal no concuerda con el orden internacional actual, puesto que:

A partir de los años 70, el sistema de posguerra se ha estado moviendo hacia lo que ahora se llama el Nuevo Orden Mundial, un término que se convirtió virtualmente en un cliché después de la invasión a Kuwait. Pero el Nuevo Orden Mundial real tiene poca semejanza con las construcciones de los ideólogos, con frases lindas acerca de las perspectivas para la paz, justicia y la inviolabilidad del derecho internacional, por fin a nuestro alcance ahora que la Guerra Fría ha terminado con el triunfo para aquellos que siempre sostuvieron estos valores con tanta dedicación.⁹

Por ello, resulta importante rescatar elementos de la Teoría Realista con respecto al Estado y a la salvaguarda de su seguridad, conjugando la importancia de estos elementos con aportaciones de otras teorías. Estas diferentes teorías explican la interacción interestatal y la interacción de

⁹ Noam Chomsky, Sergio Ramírez, *et. al*, *El nuevo orden mundial o la conquista interminable*, Foro Internacional 'Emancipación e identidad de América Latina', Txalaparta Editorial, Navarra, España, 1991 p. 33.

los Estados con otros actores en términos de cooperación o dependencia, otorgando también mayor importancia a elementos económicos y culturales, para así comprender y ampliar el contexto en el que se acuerdan programas de seguridad como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida.

De manera que, la Teoría Realista aporta al estudio de las Relaciones Internacionales elementos constantes en torno al poder de un Estado y la defensa de éste en la escena internacional y/o regional, por ello no es posible afirmar una pérdida de vigencia de estos conceptos inherentes al nacimiento mismo del Estado, aunque si se puede observar una evolución en las relaciones que el Estado con mayor poder, establece con sus homólogos y sobre todo con Estados con menores capacidades de acción o menor poder, ejerciendo en ellos influencia y en el caso concreto de esta investigación una influencia estratégica para salvaguardar su seguridad regional, por ello se hace referencia a dos teorías más para comprender la proyección del poder estadounidense.

1.2 Interdependencia compleja aplicada a las relaciones entre Colombia y México con Estados Unidos

El enfoque de Interdependencia compleja es planteado principalmente por Joseph S. Nye y Robert O. Keohane, para ofrecer un análisis a diferencia del Realismo político, no se centra en el Estado ni en las relaciones de poder (específicamente en la defensa militar), así como tampoco en la lucha de intereses latente. Sino que este enfoque propone tres características esenciales para el estudio de la realidad internacional, mismos que incorporan otros agentes de influencia y actores con gran influencia además de los estatales:

1. Canales múltiples conectan las sociedades; los mismos incluyen tanto nexos formales entre élites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos formales entre élites no gubernamentales (cara a cara y mediante telecomunicaciones) y organizaciones transnacionales (tales como bancos o corporaciones multinacionales). Estos canales pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales.
2. La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida. Esta ausencia de jerarquía en los temas

significa, entre otras cosas, que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda.

3. La fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja. Sin embargo, puede ser importante en esas relaciones de los gobiernos con otros situados fuera de esa región o en otras cuestiones.¹⁰

Es importante mencionar estos elementos en el análisis de la relación en materia de seguridad-narcotráfico entre Colombia y México con Estados Unidos porque asigna a cada aspecto un grado de influencia entre los actores pero no determina a uno de ellos como el principal, sino que fundamenta su enfoque en la cooperación entre los actores como acción imprescindible para convivir en la escena internacional. La cooperación es el elemento clave de este enfoque a partir de que no se plantea un ambiente anárquico, como en el realismo, ni relaciones de subordinación o dependencia sino que se pugna por relaciones en las que cada Estado cuente con recursos que los hagan imprescindibles para sus contrapartes, estableciéndose así una relación de interdependencia.

De esta manera, la fuerza militar pasa a segundo plano y lo que sobresale son las relaciones entre los diferentes actores de la escena internacional. En este análisis los autores, plantean el establecimiento de regímenes internacionales sustentados en instituciones, que si bien se consolidan con la presencia de una potencia hegemónica, no es necesaria para la continuidad y la persistencia de dicho régimen sino que ésta también deberá cooperar con los demás para mantener un ambiente armónico. Por ello, consideran que una vez establecidas las reglas y las instituciones u organismos que regulen las relaciones internacionales, la tendencia será encaminada a la cooperación interestatal, intergubernamental e internacional. Si bien el Estado tiene capacidad de decisión, también estará condicionado por actores transnacionales que regulen sus acciones.

Es importante retomar la existencia de canales múltiples de interconexión, porque en este punto no sólo los Estados tienen un papel central en la escena internacional, sino que comparten con otros actores y por lo tanto los intereses que pueden entrar en conflicto se multiplican. En este sentido, el análisis de programas antinarcóticos debe recurrir a la amplitud

¹⁰ Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 41

de actores, en donde los Estados emprenden programas, (como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida) junto con otros actores privados, en contra de un actor como el crimen organizado, y no se limita el análisis a quienes pactan o firman el acuerdo sino también a las élites, agencias y organizaciones que dan cabida a dichos acuerdos.

En lo que a la sociedad se refiere, se reconocen divisiones múltiples, donde las identidades no estarán dominadas por los actores estatales, sino que podrán vincularse a otros actores no gubernamentales que originen distinciones y rupturas entre grupos con identidades diferentes y entre los cuales también podrá existir un grado de influencia significativo que no se proyecte en términos de fuerza o imposición.

Además, se reconoce la persistencia de la fuerza militar como condicionante de las relaciones internacionales, a pesar de que también se afirma que “Bajo condiciones de interdependencia compleja, se considera como más importante para el logro de los objetivos de Estado la manipulación de la interdependencia económica, de las organizaciones internacionales y de los actores transnacionales.”¹¹ Distinguiendo así un poder duro, el militar o la coerción, de un poder suave, la convergencia en temas económicos o el consenso; como lo enunciará en otras obras Antonio Gramsci como condicionantes del liderazgo hegemónico¹².

Entendiendo a la cooperación y el consenso o la compatibilidad de intereses como los elementos que delinear las relaciones internacionales, el análisis de los planes de seguridad tendrá que ser planteado bajo estas características de empatía, reconociendo la existencia de intereses económicos comunes entre los países que emprenden el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, lo cual crea un vínculo específico que los lleva a cooperar en áreas de seguridad como la lucha antinarcóticos, y que lleva a coincidir a los otros grupos que poseen influencia en tales planes (élites, agencias, organizaciones en los tres países).

¹¹ *Ibid.* p. 161.

¹² “...la supremacía de un grupo social se manifiesta en dos modos, como ‘dominio’ y como ‘dirección intelectual y moral’. Un grupo social es dominante de los grupos adversarios que tiende a ‘liquidar’ o a someter incluso por la fuerza armada, y es dirigente de los grupos afines y aliados. Un grupo social puede e incluso debe ser dirigente ya antes de conquistar el poder gobernante (ésta es una de las condiciones principales para la conquista misma del poder); después, cuando ejerce el poder y aun cuando lo tenga fuertemente en sus manos, se vuelve dominante pero debe continuar siendo también ‘dirigente’.” en Antonio Gramsci, *Obras completas de Antonio Gramsci, Cuadernos de la cárcel. El Risorgimento*, Ediciones Casa Juan Pablos, México, 2000, p. 99.

Lo anterior, sin dejar de reconocer la persistencia de elementos de coerción en la relación de Estados Unidos con estos dos países, de manera que esta teoría asume un papel central de la compatibilidad económica dentro de un esquema de economía de mercado (modelo neoliberal), pero reconoce las prácticas de la teoría realista donde se utiliza la fuerza para lograr la influencia, el dominio y el control sobre otros actores, sin que este elemento subordine a los demás o domine las agendas.

Sin embargo, en lo que se refiere al Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, ambos programas son planteados en una agenda de seguridad donde permea el interés nacional estadounidense pero en este enfoque no se plantea el dominio de Estados Unidos sobre sus aliados, sino que se propone la hegemonía estadounidense como un liderazgo en el que los otros Estados sigan la dirección que marca el hegemón, basado principalmente en un poder flexible en el que el líder encuentra puntos en los que los actores puedan cooperar. Si bien el rasgo característico de los planes referidos se centra en la cooperación militar y policiaca también se incluyen elementos económicos, políticos e incluso en materia de salud pública, enmarcándose así en términos de seguridad económica regional y en el caso de México también de seguridad fronteriza.

Ahora bien, es imprescindible considerar las asimetrías existentes entre las partes que cooperan para evaluar los resultados de tal cooperación. En este sentido, la Teoría de la Interdependencia afirma que:

...la cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de un proceso de coordinación de políticas... la cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como medio de facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas.¹³

De esta manera, existe una adaptación de las conductas de los gobiernos de Estados Unidos, México y Colombia, a los programas de seguridad que emprenden, bajo una visión del país con mayor poder, entendiendo esquemas de cooperación o interdependencia pero bajo un liderazgo claro que ya venía enunciando el apartado anterior con la Teoría Realista. Ahora bien, los efectos que esta adaptación implica para cada actor son distintos, debido precisamente

¹³ Robert O. Keohane, *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 74.

a las asimetrías que existen en su relación, no obstante, la Teoría de la Interdependencia reconoce una acotación sobre las asimetrías, para señalar que la cooperación en situación de interdependencia se puede dar de manera más efectiva entre países con economías “avanzadas”, mientras que la cooperación será más limitada entre países de este tipo y países subdesarrollados.

Lo anterior, parte de la premisa que afirma que los países desarrollados poseen intereses comunes, por ello es frecuente la cooperación entre sus gobiernos, pero también puede ser interpretada en términos de capacidades y poder, puesto que los países con mayor capacidad de acción y poder negocian con sus contrapartes estableciendo controles y límites, además de que tienen un mayor control al interior de su territorio, mientras que los que no tienen estas capacidades tienden a ceder y permitir mayor influencia en sus políticas que establecen en conjunto con otros países con mayor poder.

En este sentido, aun cuando la Interdependencia y la cooperación son elementos constantes en las relaciones internacionales, es necesario echar un vistazo a conceptos teóricos que definan ampliamente como ha sido la relación entre América Latina y Estados Unidos, es decir, partir del análisis específico que se origina en las relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados -que define su relación como dependiente-, mismo que es abordado por la teoría que se enunciará a continuación para poder encontrar otros elementos de estudio en la investigación.

1.3 Teoría de la Dependencia aplicada a la relación entre Colombia y México con Estados Unidos

Respecto a la Teoría de la Dependencia, existen también variantes, desde el análisis originado por Raúl Prebisch desde la Cepal, hasta los estudios de Ruy Mauro Marini, Vania Bambirra, y posteriormente Theotonio Dos Santos, quien se destaca por ser uno de los principales representantes de esta teoría en la actualidad. Si bien esta teoría parte de elementos económicos, es importante rescatar los elementos que condicionan la relación de dependencia entre países desarrollados y subdesarrollados. En este sentido, Ruy Mauro Marini afirma que:

...se configura la dependencia, entendida como una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las

naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia. El triunfo de la dependencia no puede ser por ende sino más dependencia, y su liquidación supone necesariamente la supresión de las relaciones de producción que ella involucra.¹⁴

Así, la relación de dependencia se consolida a través de las élites de los Estados subordinados y las de los Estados fuertes, vinculando nuevamente la cuestión económica con las otras relaciones interestatales, pues los intereses de estos grupos reducidos son los realmente compatibles. Vania Bambirra describe esta relación de la siguiente manera, “Las burguesías industriales –allí donde han tenido la posibilidad histórica de desarrollarse como tales- no tienen otra opción para sobrevivir como clase que asociarse, en la condición de socio menor, al capital extranjero.”¹⁵

Por lo tanto, la relación entre Estados Unidos con México y Colombia en materia de seguridad no puede circunscribirse a un esquema simple de compatibilidad de intereses generales (como se podría inferir en el caso canadiense con respecto a Estados Unidos, donde persiste un grado mayor de simetría en sus relaciones y sistemas económicos y políticos) toda vez que no existe un interés común en cuanto al desarrollo de las economías colombiana y mexicana, de ahí que más allá de una concordancia entre los actores, persiste una subordinación en cuanto a la estrategia en materia de seguridad así como en el propio modelo económico. Al respecto, Celso Furtado señala:

Consideremos ahora en confronto los problemas de ‘seguridad’ de Estados Unidos y los de ‘desarrollo’ de América Latina. Siendo el área latinoamericana el círculo más interno de la zona de influencia de Estados Unidos, es natural que la acción tutelar de ese país se ejerza de forma ‘ejemplar’. De ahí que los problemas de política de cada país, particularmente en el sector económico interesen en modo creciente a los órganos responsables de las cuestiones de seguridad norteamericana, con la consecuencia de que se

¹⁴ Ruy Mauro Marini, *Crítica al análisis de la dependencia latinoamericana*. Antigua casa editorial Cuervo, Buenos Aires, Argentina, 1977, p. 45.

¹⁵ Vania, Bambirra, *Teoría de la dependencia: un anticrítica*, Serie Popular ERA/68, México, 1983, p. 18

acepte como cierta la tesis que la estabilidad social resulta difícilmente compatible con el estancamiento económico.¹⁶

Como se señala en la cita anterior, desarrollo y seguridad aparecen como temas que se vinculan, pero enfocados de manera diferente, de acuerdo a la visión de cada participante dentro de los programas antes mencionados, lo cual repercuten directamente en el modelo económico-político presente en Colombia y México.

Pero también es necesario definir qué se entiende por desarrollo, para tener una perspectiva de los resultados arrojados por el modelo neoliberal, de ahí que sea importante distinguir cómo ha sido utilizado el término desarrollo por un gran número de actores. Esto, ya que en la actualidad la definición de tal concepto genera ciertas confusiones que limitan mucho lo que se entiende por una sociedad desarrollada y una subdesarrollada, que son conceptos contrarios, pero al mismo tiempo complementarios.

Autores como Gilbert Rist han analizado la evolución y la utilización del concepto desarrollo desde la pronunciación del 'Discurso sobre el Estado de la Unión' del presidente de los Estados Unidos, Harry S. Truman en 1949; para determinar los alcances y las limitaciones de entender al desarrollo cómo una preocupación inherente a los países pobres, a los que se les impone un proceso a seguir, con la finalidad de alcanzar a las economías industrializadas denominadas como 'avanzadas'.¹⁷

En este mismo discurso, según Rist, se hace referencia al subdesarrollo, destacando que éste se caracteriza por el atraso económico, y que por ende, se relaciona con el desarrollo, en la medida en que los países considerados desarrollados, específicamente Estados Unidos, deben transferir sus avances científico-tecnológicos, para que los países 'atrasados' puedan seguir el mismo camino que los llevó a lograr el supuesto avance.

Pero, las implicaciones que tuvo la utilización del desarrollo y el subdesarrollo de la manera antes mencionada, no sólo radica en la distinción entre lo atrasado y lo avanzado, que desde las

¹⁶ Celso Furtado, *La hegemonía de los USA y América Latina*. Edicusa, Madrid, 1971, p.45.

¹⁷ *Cfr.*, Gilbert Rist, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Los libros de la Catarata, Madrid, 2002, pp. 83-95.

etapas de la colonización europea se había señalado, sino que en ese momento se buscaba legitimar transferencia de los excedentes del país hegemónico, en forma de ayuda a los países atrasados. Lo anterior, sin importar que ello se tradujera en un proceso integral de bienestar o mejoramiento de las condiciones en estos países. Pero que si resultaba en mayores beneficios para los países centrales. De manera que,

Aunque sirve de entrada a los intereses particulares de la nación más poderosa del mundo, aparenta no preocuparse más que del bien común, y presenta al ‘desarrollo’ como un conjunto de técnicas (utilización del saber científico, crecimiento de la productividad, intensificación de los intercambios internacionales) y situadas por tanto al margen del debate político; lo que permitirá dotarla –según los lugares y los momentos- de interpretaciones conservadoras o revolucionarias. Además definiendo al ‘subdesarrollo’ como un estado de carencia, más que como el resultado de circunstancias históricas, y a los ‘subdesarrollados’ como pobres, sin preguntarse por las razones de su indigencia, se hace del crecimiento y de la ayuda –concebidos en términos tecnocráticos y cuantitativos- la única respuesta posible¹⁸.

Por ello, una de las aportaciones más importantes de la Teoría de la Dependencia, es precisamente ligar las causas del subdesarrollo al desarrollo de manera contradictoria pero complementaria; afirmando que la expansión de los países industrializados es la causa del subdesarrollo de los países dependientes, y que por ello no puede ser el subdesarrollo considerado como un primer elemento de un proceso que tiende de forma ascendente hacia el desarrollo como un camino natural.¹⁹ Aunque no se aparta de las definiciones tradicionales de desarrollo si aporta un elemento esencial para la comprensión del subdesarrollo.

Por lo tanto, es necesario considerar al desarrollo no sólo como una condición positiva o un proceso acabado, que sólo importa a los países pobres, sino entenderlo en un contexto más amplio que abarque las consecuencias que conlleva, como la situación de subdesarrollo, pero también la explotación de recursos naturales y humanos que implican el bienestar de una pequeña parte de la población mundial. Con esto, se comprenden mejor las limitaciones de la

¹⁸ *Ibidem.*, pp. 93-95.

¹⁹ *Cfr.*, Theotonio, Dos Santos, La Teoría de la Dependencia. Balance y perspectivas. Plaza y Janes, México, 2002, pp. 24-25.

expansión de ese bienestar hacia los demás grupos sociales, sobre todo en los países considerados como atrasados.

Entonces, en un sentido más amplio y retomando los efectos del desarrollo, es necesario buscar elementos, más allá de los económicos, que denoten el mejoramiento y el bienestar, social, económico, político y ecológico en un país considerado subdesarrollado. En este caso, el modelo neoliberal ha impactado en todas estas áreas, y con ello afectado también la seguridad social y económica de Colombia y México; de ahí que la relación seguridad-desarrollo sea completamente pertinente para el análisis del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida.

Por otra parte, es importante señalar el esquema que plantea Theotonio Dos Santos dentro del modelo neoliberal, en donde la intervención estatal es duramente criticada salvo por los asuntos militares o de seguridad, al mismo tiempo que los principios de ese modelo de adelgazamiento de las funciones estatales resulta contradictorio en la realidad actual:

Si la hipótesis del libre mercado podría tener algún sentido práctico en el siglo XIX para imponer el dominio del capital sobre la economía mundial, en el siglo XX y más aún en el siglo XXI es una aberración inútil y equivocada que entra en choque con los hechos de cada día. De ahí el fracaso del neoliberalismo y del pensamiento único para inspirar políticas económicas coherentes. En mi caso de estudio sobre la práctica del neoliberalismo demuestro cómo las políticas económicas de inspiración neoliberal aumentaron el déficit público y por lo tanto la intervención del Estado en la economía (disminuyendo el gasto social pero aumentando de manera explosiva los gastos financieros y militares).²⁰

En este sentido, porque el modelo económico neoliberal posee las premisas desarrollistas antes mencionadas, denostando la participación estatal, pero en la práctica el libre mercado cuyo elemento esencial recae en la apertura económica, implica también, un gasto militar amplio para contener las amenazas potenciales mantener un dominio general.

²⁰ Theotonio Dos Santos, "Crisis estructural y crisis de coyuntura en el capitalismo contemporáneo", en Dídimo Castillo Fernández y Marco A. Gandásegui, Hijo (coords.), *Estados Unidos, más allá de la crisis, Siglo XXI*, CLACSO, FCPyS, de la UAEM, México, p. 54.

1.4 Características actuales del liderazgo estadounidense

Como se ha señalado, en cada una de las teorías se asigna un papel a los actores estatales internacionales, en ese sentido, el rol que juega Estados Unidos en su relación con México y Colombia es central y de liderazgo. De ahí que sea necesario analizar los principales rasgos que actualmente sustentan su hegemonía regional en los diferentes campos: económico, militar, cultural y político.

En este sentido, el factor político-económico es el elemento al que más se presta atención cuando se habla de hegemonía, y esto se puede reflejar en la definición de Hegemonía Global de Richard Du Boff: "...una situación en la que un estado-nación juega un papel predominante en la organización, regulación y estabilización de la política económica mundial."²¹ Situación que se refleja en la influencia que guarda Estados Unidos en los organismos financieros internacionales a partir de su fundación (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del comercio etc.) y a través de tratados bilaterales o trilaterales que firma. Así proyecta un modelo económico condicionado en el que se ataca a aquellos países que no se apeguen estrictamente.

... a lo largo del siglo XX, la presencia de los Estados Unidos en toda la región latinoamericana osciló en la aplicación de las 'zanahorias' y el 'garrote', mientras que hoy estas prácticas parecen expandirse a nivel global vía la influencia que ejercen en organismos financieros internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, además de instancias reguladoras del comercio como la Organización Mundial de Comercio y los acuerdos y tratados que buscan liberalizar esta práctica, con lo cual se evidencia la vigencia de las estrategias sustentadas en el poderío económico.²²

En este mismo plano, el poder que aún mantiene el dólar estadounidense y sus finanzas, a pesar de las crisis por las que ha transitado (2008 como la más reciente), denotan precisamente la influencia y la capacidad de recuperación que mantiene en el plano financiero-económico

²¹ Traducción libre, Richard, B. Du Boff, "U. S. Hegemony : Continuing Decline , Enduring Danger.", *Monthly Review*, diciembre 2003, ProQuest Research Library, p. 1 (en línea), Dirección URL: http://archive.monthlyreview.org/index.php/mr/article/view/MR-055-07-2003-11_1 , [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013]

²² Luz Araceli González Uresti, "La política exterior: ¿Hegemonía o imperio global?", en Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore (coord.) *¿Qué es Estados Unidos?*, FCE, Política y Derecho, México, 2008, p.274-275.

mundial respecto a otras economías desarrolladas. Desde Bretton Woods quedó establecido el modelo económico predominante en el que Estados Unidos como país vencedor de la Segunda Guerra Mundial estableció los cimientos y se erigió como líder en este ámbito, configurando lo que Robert Gilpin desde una perspectiva económica denomina modelo exitoso en donde el hegemón se encarga de garantizar un orden económico liberal a nivel mundial.

Los requisitos para una economía internacional abierta son tres. Una o más naciones deben proporcionar un liderazgo económico y político, y los líderes deben ofrecer una moneda internacional estable, promover el libre comercio, y establecer reglas justas e imparciales para regular el comercio internacional. Una economía internacional estable debe basarse también en la cooperación entre los mayores poderes económicos; el líder económico, no importa lo poderoso que sea, no puede dirigir la economía mundial solo (al menos no por mucho tiempo), y está obligado a trabajar en conjunto con otras potencias económicas. Y, por último, los pueblos del mundo deben creer que el libre comercio y otras formas de comercio internacional actúan en su beneficio; el apoyo a la apertura y al libre comercio se evaporarían con rapidez si los pueblos de los Estados Unidos, de Europa occidental y de otras naciones creyeran que la economía global funciona con el objetivo de perjudicarlos.²³

En este sentido, el esquema planteado por Gilpin consiste en que la hegemonía estadounidense, en términos económicos, no se refiere a un dominio económico y político, sino en un liderazgo que establece un orden económico basado en la cooperación y en que los demás países crean que es un modelo que les beneficia, por ello es el líder el que debe promover e influir en el resto del mundo para que su modelo se mantenga vigente, es decir, en la medida en que pueda proyectar un modelo exitoso en su propio país y en otros es que encontrará mayor aceptación como potencia hegemónica.

En este mismo sentido, Peter Gowan se refiere a la hegemonía estadounidense como aquel sistema planteado desde 1945 que deriva de la capacidad de Estados Unidos para crear una estructura particular, distinta a aquellas establecidas por otros líderes que optaron por un dominio total de una gran potencia hacia los otros países; en el caso estadounidense se

²³ Robert Gilpin, *El reto del capitalismo global. La economía mundial en el siglo XXI*, Oceano, España, 2003, p. 17.

configuró una serie de relaciones con centros y periferias en el cual se aseguró que para cada uno de los principales centros capitalistas la relación con el centro estadounidense fuera crucial a sus intereses vitales en comparación con cualquier otra relación posible.²⁴

Así pues, la relación puede ser vista como una serie de red con nodos en donde el centro o el nodo principal es Estados Unidos y los nodos más cercanos, como potencias medias establecen su relación con éste como la de mayor importancia, ejerciendo a su vez influencia sobre el resto de los países con los cuales establecen relaciones. A diferencia de los liderazgos anteriores en donde era explícito el dominio de un poder ejercido incluso en términos militares, mientras que en este esquema es el plano económico y al éxito del modelo económico al que se le otorga mayor relevancia.

Ahora bien, con respecto al pilar militar, Estados Unidos mantiene un gasto creciente superior a los demás países desarrollados, lo cual establece el poder militar de este país materializado también a través de las bases militares instaladas en todo el mundo. En el siguiente cuadro se puede observar el gasto militar ejercido para el año 2012 de Estados Unidos, en comparación con otros países (se retoma el gasto militar en 2012 porque marca el año final del periodo que se abarca en esta investigación):

País	Millones de dólares (* valores aproximados)
Estados Unidos	682,478
República Popular China	66,107*
Rusia	90,749*
Gran Bretaña	60,840
Japón	59,271
Francia	58,943
Arabia Saudita	56,724
India	46,125
Alemania	45,785*
Italia	34,004*
Brasil	33,143
Corea del Sur	31,660
Australia	26,158
Canadá	22,547*

Fuente: Elaboración propia, con datos de Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, (Sipri)²⁵

²⁴ Cfr. Peter Gowan, "U.S. Hegemony Today", *Monthly Review*, jul-ago. 2003, Proquest Research Library.

Con respecto a las bases militares, o sitios instalados por Estados Unidos y definidos oficialmente por el Departamento de Estado como ubicaciones geográficas con activos inmobiliarios controlados por este organismo, las cifras del reporte oficial del año 2012 son las siguientes: 4,451 dentro del país, 94 en los territorios pertenecientes a Estados Unidos y 666 en el resto del mundo, haciendo un total de 5,211²⁶. Estas cifras señalan la presencia militar de Estados Unidos, la cual, además está organizada desde los nueve comandos militares estadounidenses, 6 que dividen regionalmente al mundo y 3 con funciones específicas: El Comando Africano (USAFRICOM), El Comando Europeo (USEUCOM), El Comando Central (USCENTCOM), El Comando del Pacífico (USPACOM), El Comando del Norte (USNORTHCOM), El Comando del Sur (USSOUTHCOM), El Comando Estratégico, (USTRATCOM), El Comando de Operaciones Especiales (USSOCOM) y El Comando de Transportes (USTRANSCOM).

El establecimiento de cada uno de estos comandos militares, así como algunas características y su respectiva zona de control se presenta en el siguiente cuadro para observar las estrategias regionales militares estadounidenses en el mundo, sin embargo es importante recalcar que es el Comando del Sur (USSOUTHCOM) y el Comando del Norte (USNORTHCOM) donde se enmarcan tanto el Plan Colombia como la Iniciativa Mérida:

Comando	Fecha de establecimiento	Zonas
Comando del Pacífico (USPACOM)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 de enero de 1947 <p>El más antiguo y grande de los comandos estadounidenses unificados, incluye dos áreas originalmente asignadas a dos comandos unificados, el Comando del Lejano Este y el Comando de Alaska así como zonas establecidas en Hawái. En enero de 1972, se le designaron mayores responsabilidades con fuerzas militares y elementos en el Océano Índico, el Sureste de Asia y el Ártico. En mayo de 1976, también se adhirió la responsabilidad de la costa este de África. En octubre de 1983, sus responsabilidades se extendieron hasta la República de China, la República Democrática de</p>	Australia, Laos, Filipinas, Bangladesh, Malasia, Samoa, Bután, Maldivas, Singapur, Brunei, Islas Marshall, Islas Salomón, Burma, Micronesia, Corea del Sur, Camboya, Mongolia, Sri Lanka, China, Nauru, Tailandia, Fiji, Nepal, Timor-Leste, India, Nueva Zelanda, Tonga, Indonesia, Palau,

²⁵ Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, [en línea], Dirección URL: <http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2012.xlsx>, [fecha de consulta: 12 de mayo de 2013]

²⁶ U.S. Department of Defense, *Base Structure Report Fiscal Tear 2009 Baseline*, [en línea], Washington, U.S. Department of Defense, 12 de mayo de 2013, Dirección URL: <http://www.acq.osd.mil/ie/download/bsr/BSR2012Baseline.pdf> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2013]

	<p>Corea, Mongolia y la República de Madagascar.</p> <p>Sin embargo, de 1989 al 2000 algunas áreas de este comando han sido reasignadas al Comando Central (áreas cercanas a Medio Oriente) y al Comando Europeo (norte de África) como resultado de los eventos del 11 de septiembre de 2001.</p>	<p>Vanuatu, Kiribati, Papua Nueva Guinea, Vietnam</p>
<p>Comando Europeo (EUCOM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1 de agosto de 1952 <p>Ha participado y prestado apoyo en más de 200 operaciones, que van de desastres naturales y humanitarios, hasta operaciones de mantenimiento de paz y de la fuerza antiterrorista en toda Europa.</p> <p>Durante los años de la Guerra Fría se concentró en la preservación de la paz europea, y desde entonces este comando ha desplegado sus fuerzas para apoyar situaciones de contingencia, operaciones humanitarias ampliando así su herencia y logros.</p>	<p>Europa</p>
<p>Comando del Sur (SOUTHCOM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1963 (anteriormente llamado comando del Caribe, establecido desde la década de los años 50) <p>Este comando desciende de las unidades militares desplegadas en Panamá (Canal de Panamá) a principios del siglo XX, su origen se remonta al establecimiento del Comando Estadounidense de Defensa del Caribe.</p> <p>Durante la década de 1950, la responsabilidad del comando pasó de las misiones militares en la cuenca del Caribe a las operaciones centradas en América Central y del Sur, principalmente.</p> <p>Desde 1963, adopta el nombre actual y en la década de 1970, después de la guerra de Vietnam, el Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos recomendó retirar el comando para recortar la presencia militar de Estados Unidos en el extranjero, pero por razones políticas, el comando sobrevivió con responsabilidades y recursos limitados.</p> <p>En la década de 1980, los conflictos internos de El Salvador, Nicaragua y otros lugares de la región reavivaron el interés militar de Estados Unidos en América Latina y durante la administración de Reagan se restauró el Comando Sur de EU.</p> <p>Al final de la Guerra Fría, el comando entró en un período de cambios, el comando comenzó con operaciones antinarcóticos, amplió su área geográfica para incluir al Caribe y mejoró su capacidad para misiones humanitarias.</p>	<p>América Central y América del Sur, el Caribe (con excepción de los territorios pertenecientes a la Commonwealth), Cuba, el Canal de Panamá, Puerto Rico y las Islas Vírgenes.</p>
<p>Comando Central (USCENTCOM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1 de enero de 1983 <p>Se encuentra entre el Comando de Europa y el del Pacífico. Desde la crisis de los rehenes en Irán y la invasión soviética en Afganistán, aumentó la necesidad de fortalecer los intereses estadounidenses en la región.</p> <p>Las primeras operaciones de este comando se centraron en la tensión por el conflicto entre Irán e Irak llevando a establecer</p>	<p>Área localizada entre el Comando europeo y el Comando del Pacífico. Afganistán, Bahrain, Egipto, Irán, Irak, Jordania, Kazajstán, Kuwait, Kirguistán,</p>

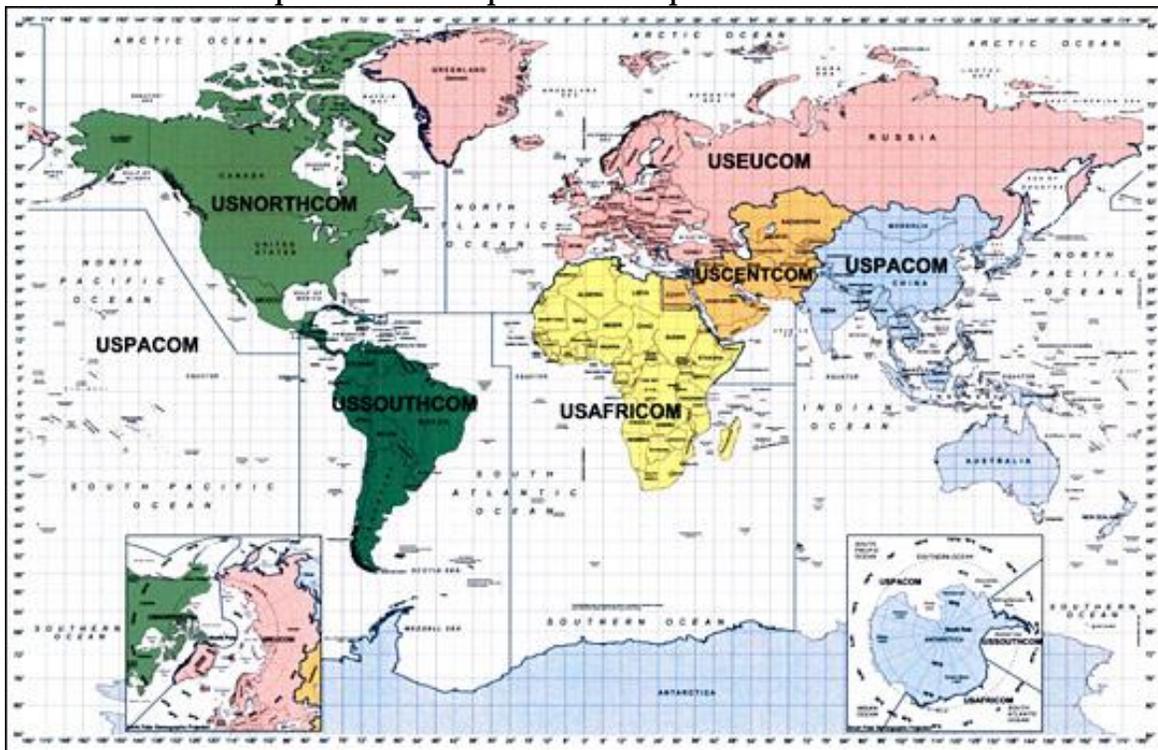
	<p>operaciones de combate en el Golfo Pérsico y hasta finales de la década de 1980 la estrategia regional se centra en la posible amenaza de una invasión soviética en Irán.</p> <p>Durante la década de 1990, la atención se centró en una posible amenaza regional desde Irak, Saddam Hussein, lo que se materializó con la invasión de Kuwait.</p> <p>La respuesta del comando fue la disuasión para que Irak invadiera Arabia Saudita y se centró en la liberación de Kuwait lograda el 27 de febrero de 1991, después de llevar a cabo la Operación Tormenta del Desierto.</p> <p>Durante esta misma década se establecieron diversas operaciones y después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, el presidente George W, Bush declara la guerra contra el terrorismo internacional, lo que llevo a este comando a lanzar la Operación Libertad Duradera para expulsar el gobierno talibán de Afganistán y en marzo de 2003 la Operación libertad Iraquí.</p> <p>Además de la centralidad de la lucha contra el terrorismo internacional este comando se prepara para proporcionar apoyo en desastre en la región como el terremoto en Paquistán en 2005 y la evacuación de ciudadanos estadounidenses en Líbano en 2006.</p> <p>Desde 2008 el Departamento de Defensa le transfirió la responsabilidad de Sudán, Eritrea, Etiopía, Djibouti, Kenya y Somalia al Comando de África pero Egipto (hogar del Ejercicio Estrella Brillante) se mantuvo en la zona de responsabilidad del Comando Central.</p>	<p>Líbano, Omán, Pakistán, Qatar, Arabia Saudí, Siria, Tayikistán, Uzbequistán, Yemen, Emiratos Árabes Unidos.</p>
<p>Comando del Norte (USNORTHCOM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1 de octubre de 2002 <p>Es responsable de la defensa y protección de Estados Unidos, el apoyo civil y la cooperación en seguridad para defender y garantizar los intereses de esta nación.</p> <p>Unifica misiones existentes que fueron ejecutadas por otras organizaciones del Departamento de Defensa lo que le proporciona el fundamento para el logro de su misión.</p> <p>Creado para proveer mando y control del Departamento de Defensa, para coordinar el apoyo de las autoridades de defensa civil.</p> <p>A medida que el país fue testigo del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos contempla nuevas amenazas químicas, biológicas, radiológicas, nucleares y explosivos de alto rendimiento, misiles balísticos y de crucero, guerra electrónica y cibernética.</p> <p>De esta manera, el comando puntualiza que en un mundo peligroso, la vigilancia y la preparación pueden proteger a la nación de agresiones y mitigar las consecuencias de desastres naturales y hechos por el hombre.</p>	<p>Estados Unidos, Alaska, Canadá, México y 50 millas náuticas aproximadamente del agua que rodea a estos países. Incluye también el Golfo de México y los estrechos de la Florida. Hawaii y territorios del Pacífico pertenecientes a Estados Unidos.</p>
<p>Comando de África</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 6 de febrero de 2007 	<p>África</p>

(USAFRICOM)	<p>Responsable de las relaciones militares con los países africanos, la Unión Africana y las organizaciones de seguridad regionales africanas.</p> <p>Es responsable de las operaciones, ejercicios y cooperación para la seguridad en el continente africano, las naciones insulares y las aguas circundantes.</p> <p>Se convirtió en un comando independiente en octubre de 2008.</p> <p>En colaboración con agencias y socios internacionales desarrolla las capacidades de defensa, respuesta ante crisis y disuade y combate amenazas transnacionales para promover los intereses nacionales estadounidenses y la seguridad, estabilidad y prosperidad regionales.</p>	
-------------	---	--

Fuente: páginas en línea de cada uno de los comandos²⁷

En el siguiente mapa se puede observar físicamente el control regional de cada Comando estadounidense:

Mapa: Áreas de responsabilidad para cada Comando



Fuente: Departamento de Defensa de los Estados Unidos²⁸.

²⁷ Comando del Pacífico, <http://www.pacom.mil/about-uspacom/history.shtml>; Comando Europeo, <http://www.eucom.mil/english/history.asp>; Comando del Sur, <http://www.southcom.mil/AppsSC/pages/about.php>; Comando Central, <http://www.centcom.mil/en/about-centcom/our-history/>; Comando del Norte, <http://www.northcom.mil/Newsroom/FactSheets/ArticleView/tabid/3999/Article/1887/usnorthcom-history.aspx>; Comando de África, <http://www.africom.mil/AboutAFRICOM.asp>; [consulta: 08 de octubre de 2013]

El establecimiento de los comandos y bases militares a lo largo y ancho del mundo se pueden entender a partir de diferentes etapas (Primera Edad Expedicionaria, Edad de la Guarnición y Segunda Edad Expedicionaria), que define Robert D. Kaplan para poder expandir su dominio mundial y con ello llegar hasta el momento actual para poder controlar prácticamente el total del globo. Este autor señala que:

En la práctica, los inicios del siglo XXI vieron a Estados Unidos en la Segunda Edad Expedicionaria por lo concerniente a su postura global de emplazamiento de bases militares. En la Primera Edad Expedicionaria, desde la escalada de la guerra de Cuba hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos había establecido bases en el Caribe, el Pacífico y el Atlántico Norte, con el fin de ampliar su perímetro de defensa continental y proteger los nuevos intereses económicos. Los años de la guerra fría fueron los de la de Edad de la Guarnición, en la que se construyeron grandes guarniciones fronterizas permanentes en torno a la Unión Soviética, en lugares como Alemania Occidental, Turquía y la península de Corea. La Segunda Edad Expedicionaria se caracterizó por el énfasis en una rápida movilidad a escala mundial para afrontar las intervenciones de mantenimiento de paz, los golpes antiterroristas y la contención de Irán e Irak. La huella global del 11 de Septiembre iba a hacer hincapié adicional en la movilidad y la dispersión de las fuerzas, para hacer frente a las amenazas gemelas del islam radical y el poder creciente de China.²⁹

Los anteriores elementos son sumamente importantes dentro de la hegemonía estadounidense. Sin embargo, los factores ideológicos que sustentan el dominio de Estados Unidos también deben ser contemplados, y estos se pueden observar en cada uno de los ámbitos anteriores (político-económico y militar), ya que a través de diferentes discursos es como se presentan los modelos de política económica, la defensa militar, y en sentido socioeconómico, el denominado *American Way of Life*. Difundido mundialmente, es decir un tipo de vida y costumbres al estilo estadounidense, donde el consumismo es un elemento esencial, como la forma ideal para vivir y a la que el resto del mundo debe ajustarse con sus propias

²⁸ U.S. Department of Defense, Unified Command Plan, Commanders' Areas of Responsibility, [en línea], Washington, U.S. Department of Defense, Dirección URL: <http://www.defense.gov/ucc/>, [fecha de consulta: 12 de mayo de 2013]

²⁹ Robert D. Kaplan, *Tropas imperiales*. El imperialismo norteamericano sobre el terreno, Ediciones B, Buenos Aires, Argentina, 2007, p.23.

características y costumbres. De esa manera encontramos empresas estadounidenses por todo el mundo adecuando diversas tradiciones locales al modelo ideal.

Michael Parenti, denomina a este tipo de influencia ideológica-cultural como “Ejercicios imperialistas que controlan el universo de las comunicaciones. Las películas americanas, shows televisivos, música, modas y productos de consumo inundan a América Latina, Asia, y África, así como a Europa oriental y occidental... Agencias de publicidad estadounidenses dominan las industrias de publicidad y la publicidad del mundo.”³⁰ Así, la industria cultural estadounidense se convierte en el medio de difusión por excelencia de este estilo de vida y en un negocio muy redituable para las empresas que la componen.

En este sentido cobran fuerza valores como libertad e igualdad junto con prosperidad, como condiciones que acompañan el modo capitalista de producción estadounidense. Estos valores los han proyectado desde un inicio en el continente americano a través de proyectos o discursos como la Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto, y posteriormente se ha expandido al resto del mundo. Tal y como lo señala la investigadora del ITAM, Luz Araceli González Uresti,

La expansión de los valores de la nación norteamericana y la difusión de la democracia se han convertido en partes esenciales de la política exterior de los Estados Unidos, así como pieza fundamental de su ideología, ya no sólo para el hemisferio occidental, sino, con el derrumbe del modelo bipolar en todo el planeta con base en la creencia de que la nación estadounidense tiene la responsabilidad de tomar la iniciativa para asegurar que la democracia y los valores de la libertad y la seguridad sean observados puntualmente, pues se piensa que dicha democracia debe ser enseñada e, incluso impuesta por la fuerza o por presiones económicas, ideológicas o de cualquier otra índole, destacándose la imagen que tienen de sí mismos los estadounidenses como protectores y defensores de la legalidad, la libertad y la democracia, y convirtiendo en credo la noción de que poseen una superioridad moral por ser el ‘pueblo elegido’.³¹

³⁰ Traducción libre. Michael Parenti, *Against Empire*, City Light Books, San Francisco, 1995, pp.54-55.

³¹ Luz Araceli González Uresti, *Op. Cit.*, p. 278

Asimismo, los elementos que caracterizan a la política exterior estadounidense son ilustrativos de la forma en que establece su influencia hegemónica en cada período histórico, ya que a través de su política exterior, Estados Unidos promueve y protege sus intereses nacionales, económicos, políticos e ideológicos. Además, es necesario analizar el contexto dentro del cual se interrelacionan con otras naciones, pues en ocasiones sus acciones parecen contradictorias en términos estrictos pero en una perspectiva amplia, el propio gobierno estadounidense ha sabido conjugarlas con su propio discurso y principios para de esa manera sostener su hegemonía.

En primer término, se encuentra la política de aislacionismo a la que el gobierno de Estados Unidos ha apelado en diferentes ocasiones, pero que ello no lo ha mantenido completamente en una tónica introspectiva hacia los asuntos únicamente nacionales, ya que su participación constante e intervencionismo en América Latina desmienten el carácter específico del aislacionismo. Por ello, el aislacionismo estadounidense debe entenderse como una característica más ligada al unilateralismo como se afirma a continuación,

Walter McDougall afirma que en realidad existen dos dimensiones del aislacionismo. La primera, que considera no ha sido aplicada en los Estados Unidos. Se refiere a que una nación cierra sus fronteras y evita cualquier relación comercial o política con el exterior. Este modelo lo ejemplifica Japón antes del Comodoro Perry. La segunda dimensión del aislacionismo, según este autor, es la que se aplica al modelo norteamericano. 'Podemos dispensar del término aislacionismo y sustituirlo por una palabra que en realidad describe la tradición americana en política exterior: unilateralismo'... En la actualidad, esta visión de aislacionismo-unilateralismo se encuentra en las acciones de política exterior influidas por el miedo a futuros Vietnams y por la experiencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.³²

Asimismo, otros autores como Robert D. Kaplan, han abordado al aislacionismo como una variación dentro de la política imperialista; pero que bajo este otro concepto de aislacionismo, justifica operaciones para el mantenimiento de la seguridad en términos absolutos, aunque en el discurso oficial sea completamente imposible la aceptación de estar llevando a cabo políticas

³² *Ibid.*, pp. 281-282.

imperialistas y por ello tengan que recurrir a la utilización del aislacionismo. “El imperialismo no es más que una variedad de aislacionismo, en la que la exigencia de una seguridad absoluta e inmaculada en la patria conduce a la conquista del mundo, proceso durante el cual el país se somete a todas las ansiedades del mundo. Por eso los imperios surgen en los márgenes de la conciencia, en parcial estado de negación. Para cuando una realidad imperial se hace manifiesta sin discusión, es señal de que se acerca el punto culminante del imperio, antesala más probable de un retroceso gradual que de nuevas conquistas.”³³

Sin embargo, para tener mayor claridad sobre la propuesta de análisis de Kaplan, es necesario definir lo que se entiende por imperialismo, como el “...proceso donde los intereses económico-políticos dominantes de una nación expropian para su propio enriquecimiento la tierra, trabajo, materias primas, y mercados de otras personas.”³⁴ De esta manera el aislacionismo que es una de las características más difundidas de la política exterior estadounidense se enmarca dentro de un proyecto mucho más amplio y de mayor alcance.

Otra característica de la política exterior estadounidense, es el legalismo, el cual lo ha distanciado históricamente de las prácticas europeas referentes al mantenimiento de la seguridad a través del equilibrio de poder. Así mediante la constitución de instituciones, Estados Unidos ha defendido la creación de leyes y/o reglas que dirijan el actuar de los diferentes estados en múltiples temas, destacando el ámbito económico para de la misma manera solucionar las controversias que surjan en el plano internacional. Esta característica de legalismo-institucionalismo comenzó a proyectarse mediante un sistema global de instituciones y operó ampliamente al término de la Guerra Fría, de esta manera se sostiene un régimen internacional en el que no se han presentado guerras generalizadas, a pesar de las crisis que se enfrentan en el nivel local o regional en diversas partes del mundo.

Entonces, bajo estas premisas, Estados Unidos plantea y reconfigura sus estrategias de seguridad en el mundo y específicamente en América Latina, preservando así su liderazgo o hegemonía dentro de un sistema económico, político e ideológico capitalista, descrito en palabras de Michael Parenti como sigue:

³³ Robert D. Kaplan, *Tropas imperiales*, *Op. cit.* pp. 15-16.

³⁴ Traducción libre. Michael Parenti, *Against Empire*, *Op. cit.* p. 1

El ejercicio del poder de Estados Unidos está orientado a preservar no solo el sistema capitalista internacional sino la hegemonía estadounidense de ese sistema. El borrador de la ‘Guía para la Planeación de la Defensa’ del Pentágono (1992) insta a Estados Unidos a continuar dominando el sistema internacional ‘desalentando a las naciones industrializadas avanzadas de desafiar nuestro liderazgo o incluso aspirar a un papel global o regional más amplio’. Manteniendo este dominio, los analistas del Pentágono afirman que Estados Unidos puede asegurar ‘una zona orientada al mercado de paz y prosperidad que abarque más de dos tercios de la economía mundial’.³⁵

De esta manera, los elementos del liderazgo estadounidense junto con los conceptos y los diferentes enfoques teóricos, aportan la base para el análisis de las relaciones entre los actores que conforman el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida. Sin embargo, es necesario conocer el contexto regional en el que surgen estos programas y de esa manera encontrar sus antecedentes, así como también estudiar las estrategias más importantes llevada a cabo por vecinos regionales para poder tener una perspectiva amplia del fenómeno.

Por ello, en el siguiente capítulo se abordarán las estrategias seguidas por países de la región latinoamericana comprendiendo un período desde la década de los años setenta, pero concentrando la atención en la década de los noventa y así llegar al período temporal en que se instrumentan los programas en materia de seguridad, objeto de esta investigación (1998/2006). Además el objetivo central será abordar a Colombia y a México como unidades de análisis y como parte de un proceso de producción, distribución y venta de narcóticos, específicamente de cocaína.

³⁵ *Ibid.* P. 37

Capítulo 2. Antecedentes de los proyectos de seguridad en América Latina

La estrategia estadounidense en América Latina ha transitado por momentos de mayor o menor influencia del primero sobre el resto de la región a partir de que ésta ha sido fundamental para el crecimiento y el desarrollo de Estados Unidos, pues como zona más próxima de influencia representa una importancia geopolítica fundamental. De ahí que desde la Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto, Estados Unidos haya comenzado a proyectar su influencia ideológica en América Latina, pasando también por etapas de intervencionismo militar y en épocas recientes la influencia se concentró en el establecimiento del modelo económico neoliberal.

Así pues, se observa que la estrategia estadounidense se vale de distintos factores para poder proyectar su influencia en la región, en ocasiones ha tendido a una participación más explícita y en otros momentos la influencia se ejerce de manera sutil, por ello el tema de seguridad ha estado presente siempre dada la cercanía entre Estados Unidos y el resto de los países latinoamericanos. Lo anterior no significa que sea la seguridad el tema único o central de la estrategia hegemónica estadounidense en América Latina, sin embargo es preciso enmarcar el tema de las drogas en la realidad actual dentro del plano de seguridad para poder entender como ejerce su influencia Estados Unidos a través de este tema, pero que no se contraponen a los demás, sino que se ejerce de manera paralela con otras estrategias económicas, políticas y culturales.

La utilización de drogas en el mundo ha transitado por diversas etapas en las que la percepción general y el tratamiento legal ha sido complejo, en términos históricos las bebidas alcohólicas, el tabaco, el opio, la marihuana, la cocaína, la heroína, entre otras drogas han sido catalogadas como sustancias nocivas. Sin embargo, “Conviene recordar que el uso de esas sustancias se ha presentado desde los orígenes mismos de la humanidad y ha tenido diferentes sentidos: ‘ritual/cultural, médico/ terapéutico, social/recreacional u ocupacional/funcional’.”³⁶ A partir de estos usos es que se debe analizar la participación y la función de cada actor participe en el ciclo para proveer a los consumidores de tales sustancias.

³⁶ Adalberto Santana, *El narcotráfico en América Latina*, Siglo XXI, México, 2004, p. 111.

Dentro de este esquema de utilización de sustancias nocivas, algunas de ellas han tenido caminos distintos hacia la legalización y control de su comercialización así como de su consumo (alcohol y tabaco); mientras que otras se han quedado en un estatus de prohibición tanto en la producción, la comercialización y hasta cierto punto del consumo. En este sentido, los problemas a los que se enfrentaron en su momento el alcohol y el tabaco como sustancias prohibidas (que en cierta medida han visto superados por su legalización), son ahora los problemas que enfrentan las otras drogas resaltando como el más relevante en la actualidad: el tráfico de cocaína.

2.1 Definición del problema de las drogas en América Latina (1970-1990)

El proceso que genera el mercado de drogas nace desde el lugar de cultivo y/o producción transitando luego por rutas distintas para poder llegar de manera eficaz a su destino, pero en este ciclo participan diferentes actores quienes tienen una influencia específica. Esto a su vez genera una división internacional del trabajo respecto a la producción de estupefacientes, haciendo que ciertos países sean los productores por excelencia de ciertas drogas seguidos por un segundo grupo de países que participan como vías de tránsito de las mismas y finalmente un último grupo de países consumidores de tales sustancias.

No obstante, lo anterior no significa una especialización estricta de una sola actividad sino que los sitios de producción también pueden ser utilizados como rutas de tránsito y de consumo, los de tránsito como de producción y consumo, y los de consumo también combinan las primeras dos actividades. Pero es una de estas actividades la que predomina y por ello las políticas que se emprenden en cada uno de los países se presentan de manera diferenciada. En este mercado complejo, algunos países de América Latina (Colombia y México) cobran especial relevancia en cuanto a lugares de producción y tránsito, aunque el consumo en los mismos sea relativamente menor respecto a otros como el estadounidense.

Ahora bien, en el primer eslabón de este proceso se encuentra el cultivo de plantas tales como la marihuana, la amapola -para producir heroína y con mayores implicaciones y por ende a la que más atención se ha puesto en los últimos años-, la hoja de coca para producir cocaína. Posteriormente se encuentra la etapa de producción o procesamiento de las plantas -en el caso

de la amapola y de la hoja de coca esta etapa es fundamental para llegar al producto terminado, dando paso a la fase de tránsito.

Es importante señalar estas tres primeras etapas porque en ellas se ha puesto mayor énfasis en la elaboración de políticas antinarcóticos (termino que se usa comúnmente para designar de manera genérica a las drogas, aun cuando algunas de ellas no se encuentran dentro de la definición técnica de narcótico³⁷). En este sentido, “Se parte de la presunción de que, al reducirse la oferta, el tráfico de drogas se hará más peligroso y costoso, lo cual a su vez producirá una disminución en la producción, aumentando los precios y actuando como factor de disuasión para la compra y el consumo de drogas por parte de los estadounidenses.”³⁸ Esto, toda vez que el mayor mercado de consumo de drogas se encuentra en Estados Unidos y por ello este enfoque es el que ha prevalecido desde el gobierno de este país hacia el exterior.

Sin embargo, en estas primeras tres etapas (cultivo, procesamiento y tránsito), así como en la venta al menudeo y el consumo propiamente dicho, surgen patrones de conducta particulares que permiten el florecimiento y una mayor expansión e impacto del fenómeno, es decir, la captación de población vulnerable o económicamente empobrecida dentro del tráfico de drogas o narcotráfico, así como la corrupción de autoridades policiales y políticas.

Además de estos problemas que son parte del tráfico de drogas, el consumo de éstas también crea otra gama de conflictos sociales relacionados con su abuso y la adicción a las mismas.

En suma, el daño físico y moral que sufren las personas, las comunidades y las sociedades debido al tráfico de drogas crea nuevos desafíos para los gobiernos locales, que ya están intentando superar situaciones de injusticia y de pobreza endémica. De igual modo, en su carácter de mayor consumidor de drogas en el mundo, Estados Unidos también enfrenta una multitud de problemas que emergen del abuso de estupefacientes y de la violencia que

³⁷ “El término ‘narcótico’, de utilización frecuente, carece de precisión: desde un punto de vista técnico la cocaína no es un narcótico, ni tampoco lo son la marihuana, el éxtasis, las metanfetaminas o las demás drogas objeto de las medidas ‘antinarcóticos’.” En Coletta A. Youngers y Eileen Rosin, *La ‘guerra contra las drogas’ impulsada por Estados Unidos y su impacto en América Latina y el Caribe*, en Coletta A. Youngers, Eileen Rosin (edit.), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, WOLA-Editorial Biblos, Argentina, 2005, p. 17.

³⁸ Coletta A. Youngers y Eileen Rosin, *Op. Cit.* p. 15.

éste genera. En Latinoamérica y en Estados Unidos el consumo abusivo de drogas impone a los gobiernos una demanda cada vez mayor de recursos, que exigen más fondos para actividades policiales y judiciales, así como para programas educativos, de tratamiento de consumidores y de salud pública.³⁹

Así pues, todas estas implicaciones del narcotráfico generan que hoy en día éste sea uno de los problemas más importantes en la agenda internacional, y en especial en la agenda estadounidense, así como de éste con sus vecinos al sur, específicamente con Colombia y México, fundamentalmente desde la década de 1980. Dentro de estas agendas nacionales se han emprendido políticas que oscilan entre las acusaciones a la oferta de sustancias ilícitas en el mercado como a la demanda de las mismas. Este segundo enfoque plantea que la propia oferta es un producto natural de la demanda en los siguientes términos:

...la oferta latinoamericana de esas sustancias es una expresión que responde a la enorme demanda del mercado internacional, en particular del principal demandante y consumidor: el mercado estadounidense. Con esta base se analiza cómo esa demanda ha permitido a las diversas organizaciones de narcotraficantes latinoamericanos convertirse en un segmento del crimen organizado, y cómo han logrado determinado poder económico que les permite vincularse con ciertos actores políticos.⁴⁰

Sin embargo, la estrategia que prevalece en el esquema internacional de políticas antidrogas es la referida a la reducción de la oferta con el objetivo de inhibir el consumo, dentro de esta estrategia es fundamental revisar el papel que las fuerzas armadas han jugado desde su integración como pieza clave en este conflicto, desarrollando así un modelo de ‘guerra contra las drogas’ (a manera de metáfora). En este modelo se precisa que la milicia participa en el combate a estas sustancias, cual si fuera un enemigo regular, pero es necesario recurrir al análisis de la utilización de esta metáfora, resaltando los inconvenientes y los beneficios de tal discurso.

Si bien la terminología común que se utiliza en la frase ‘guerra contra las drogas’ aprovecha una poderosa metáfora, si se la toma como una pauta de política se ponen en

³⁹ Ibid. p. 23.

⁴⁰ Adalberto Santana, *Op. Cit.* p. 165.

evidencia los problemas que acarrea. El presunto ‘enemigo’ no es un ejército organizado que puede identificarse y vencerse, sino el soporte al tráfico de drogas constituido por un conjunto de fuerzas socioeconómicas. La mentalidad de la guerra contra las drogas asegura que los recursos asignados al control del narcotráfico se encuentren sesgados a favor de la interdicción de los refuerzos realizados por las fuerzas de orden público. Sin embargo, estas políticas no tienen en cuenta las complejas razones socioeconómicas relativas a la producción y el consumo de drogas y sólo tienden a modificar el comportamiento de los actores que participan en el narcotráfico son lograr reducirlo en forma significativa.⁴¹

No obstante, la participación real de los ejércitos en cada país referido anteriormente es diferenciada según los fundamentos legales que permiten su injerencia en asuntos que en principio recaen dentro del ámbito civil. Así al interior de Estados Unidos se puede observar una participación de apoyo logístico y de entrenamiento para las agencias civiles encargadas de temas relacionados con las drogas (Central Intelligence Agency-CIA, Drug Enforcement Administration-DEA, entre otras.); mientras que el ejército estadounidense junto con dichas agencias participan al exterior de manera directa con los ejércitos y las instituciones gubernamentales y policiales encargadas de las políticas antidrogas.

Pero en el caso colombiano y mexicano si existen fundamentos legales que permiten a los ejércitos emprender acciones directas en contra de las tres primeras etapas del tráfico de drogas: cultivo, procesamiento y tránsito, desde las fumigaciones aéreas, hasta la incautación de drogas y de traficantes. Acciones que se emprenden bajo el supuesto de que los cuerpos policiales locales y federales son poco eficaces dados los altos índices de corrupción dentro de los mismos⁴², recalando con estas acciones el énfasis que la estrategia general otorga a reducir los niveles de oferta de drogas en el mercado.

⁴¹ *Ibid.* p.17.

⁴² Aun cuando existen registros de corrupción también en las fuerzas militares. *Cfr.* “Colombia: la corrupción en el ejército como campo de batalla” (en línea), Dirección URL: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/02/140218_colombia_corrupcion_ejercito_destituciones_polemica_aw.shtml, y “Detención de generales mexicanos genera recelo contra el Ejército en EU: NYT” (En línea), Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2012/05/detencion-de-generales-mexicanos-genera-recelo-contra-el-ejercito-en-eu-nyt/#axzz34ltlDtu7>, [Fecha de consulta: 06 de junio de 2014]

Una vez que se han señalado algunos aspectos relevantes de los problemas que conlleva el tráfico de drogas, es necesario revisar brevemente los fundamentos legales antes referidos en Estados Unidos, Colombia y México, así como las políticas antidrogas que han emprendido los dos últimos junto con el primero para así poder vislumbrar el impacto que tienen actualmente acuerdos bilaterales como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida. Esto, tomando en cuenta las convenciones internacionales más importantes en materia de drogas que también han marcado las directrices a seguir en la estrategia contra el tráfico de drogas y los objetivos en el plano internacional.

2.2 Convenciones internacionales en materia de drogas

La Convención Internacional del Opio de 1912 en la Haya, resulta el punto de partida para señalar los pactos entre estados que se han firmado en materia de drogas, limitando la producción y consumo del opio pero en un contexto muy distinto al actual donde si bien estos fenómenos se relacionaban con amenazas a la salud y al orden público, en general las drogas tenían una mayor aceptación, siendo el alcohol la preocupación principal en temas de intoxicación a principios del siglo XX (Ley seca en Estados Unidos 1920-1933).

A instancia del gobierno de los Estados Unidos, la Convención Internacional del Opio de 1912, formuló por vez primera el principio fundamental que sigue siendo la base del régimen internacional del control de drogas: reservar y limitar la producción y el consumo de narcóticos exclusivamente para propósitos médicos y científicos, estableciendo así un régimen prohibicionista contra la producción, distribución y venta no autorizadas de opio. Este principio fue extendido después a otras drogas, específicamente a la marihuana y a la cocaína.⁴³

Además de la Convención de 1912 donde se acuerdan los criterios con los que serán tratados los temas relacionados con el opio y posteriormente con otras drogas, la Convención Internacional sobre Fabricación y Reglamentación de la distribución de estupefacientes de 1931, en Ginebra, resulta trascendente porque "...afirmaba que el mejor modo de contener la

⁴³ Miguel Ruiz-Cabañas I. "La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias" en Peter H. Smith (comp.), *El combate a las drogas en América*, FCE, México, 1993, p. 208.

producción y distribución legal de narcóticos era hacerlo ‘en la fuente’, es decir, en el país de origen.”⁴⁴

Asimismo, otro paso en la misma dirección iniciada en 1912 fue la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes (enmendada por el protocolo de 1972), ya en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en una época de proliferación y expansión en la producción y consumo de drogas. Por ello el impacto y las directrices en este momento reconocían los alcances del problema y pugnaban porque “...se limite el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y se establezca una cooperación y una fiscalización internacionales constantes para el logro de tales finalidades y objetivos.”⁴⁵

Sin embargo, esta Convención también tuvo alcances que se pueden definir a partir de los siguientes fundamentos:

La Convención de 1961 y su ulterior protocolo de 1972 consolidaron un régimen internacional con dos características principales: primera, una separación conceptual de la oferta y la demanda, que son consideradas como fenómenos separados y no como elementos funcionales dentro de un solo mercado; segundo, la represión de la oferta y la tolerancia de la demanda, que tienden a producir un artificial alza de los precios (especialmente cuando la demanda es inelástica). Como resultado, las obligaciones impuestas por la convención a los países productores de droga no están en proporción con las obligaciones de los países consumidores.⁴⁶

Estos esquemas internacionales plantean un camino trazado a partir de los cambios en la realidad internacional, por lo que si bien a principios de siglo se reconocía el fenómeno, es hasta mediados del mismo que se agravaron las consecuencias, y ya a principios de la década de los sesenta se instauró un esquema mucho más articulado que definió específicamente los objetivos de las políticas antinarcóticos. Aunque esto implicó una separación de los temas y ello condujo a un plan de acción complejo en el que se reprimen partes del conflicto mientras se toleran otras.

⁴⁴ *Ibid.* p. 209.

⁴⁵ Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, ONU, (en línea), Dirección URL: https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf [fecha de consulta: 07 de enero de 2014]

⁴⁶ Miguel Ruiz-Cabañas I., *Op. Cit.* p. 210.

En estas convenciones, la influencia de las grandes potencias fue fundamental para determinar los objetivos generales, sobre todo en la última de estas, la influencia estadounidense como potencia vencedora de la Segunda Guerra Mundial resultó crucial para delinear las características antes señaladas. Por lo que el análisis de las políticas más sobresalientes de Estados Unidos debe ser retomado para entender esta evolución en las políticas contra las drogas.

2.3 Políticas contra las drogas desde Estados Unidos

En el caso estadounidense, es necesario referir las políticas antidrogas que ha emprendido el gobierno de este país al interior para reconocer su estrategia, ya que en cierto sentido es la que se ha difundido en las convenciones internacionales y la que ha tenido mayor influencia en las políticas antidrogas de los países latinoamericanos, especialmente Colombia y México.

El consumo de drogas en Estados Unidos a principios del siglo XX estaba focalizado según el gobierno estadounidense, en grupos específicos catalogados a partir de características raciales distintas a la población general de ese país. Relacionándolos a su vez con la migración (como los chinos con el opio y los mexicanos con la marihuana), además de grupos segregados como prostitutas y delincuentes, por lo que en principio las leyes contra las drogas estuvieron orientadas a la entrada de drogas de China y México así como a la persecución de los propios consumidores.

Esta situación prevaleció en las primeras décadas del siglo XX, pero a medida que el consumo se extendió a la población estadounidense en general la perspectiva de las políticas antidrogas tuvo un cambio significativo. El problema que acarreaba el consumo de drogas fue visto entonces como un problema de salud pública y dejó de relacionarse solamente con conductas delictivas circunscritas a grupos específicos, de ahí que para la década de los años sesenta el enfoque de las políticas antidrogas se centrará en la producción y tránsito de las mismas, proyectándose hacia el exterior de las fronteras estadounidenses, es decir, hacia los países productores y las rutas de tránsito más importantes.

Además, el tema de las drogas desempeñó un papel fundamental en las campañas presidenciales y en los gobiernos estadounidenses al final de la década de 1960, cuando toma posesión Richard Nixon (1968). Tres años más tarde, el 17 de junio de 1971 él mismo sería quien lanzará la ofensiva contra las drogas, declarándola en términos de ‘guerra contra las drogas’, “En un famoso discurso, Nixon reiteró el compromiso con la prohibición del consumo de drogas psicoactivas y anunció un paquete de ayuda militar a los países productores y exportadores de drogas ilícitas. ‘El consumo de drogas ha asumido las dimensiones de una emergencia nacional... el peligro no pasará con el fin de la guerra de Vietnam. Existía antes de Vietnam y existirá después’”.⁴⁷

A pesar de este pronunciamiento del presidente estadounidense, la prohibición estuvo dirigida en su mayoría a la erradicación de la producción de marihuana dejando que otras drogas proliferaran de manera exponencial. En cuanto al consumo, se aumentaron las multas para el LSD y la heroína pero resulta paradójico el trato que se le dio a la cocaína dado que en ese momento no se consideraba una droga con consecuencias serias y se pensaba que su consumo se restringía a una clase con mayor poder adquisitivo.

A comienzos de los años setenta, la cocaína era percibida como una droga domesticada para consumidores glamorosos, hombres de negocios, actores de Hollywood y estrellas de rock, para lo que hoy llamaríamos (cabe el anacronismo) la clase creativa. La demanda creció con la aceptación gubernamental y social. Los consumidores tenían poco que temer. No había castigo. Ni tampoco estigma. Todo lo contrario: la cocaína era percibida como la champaña de las drogas. Las fiestas en Manhattan comenzaban con martinis y terminaban con ‘*a bit of coke*’.⁴⁸

Sin embargo, la tolerancia relativa que se mantuvo respecto a la cocaína resultó contraproducente ya que actualmente la producción y consumo de esta sustancia es el problema más grave que el gobierno estadounidense enfrenta dentro del tráfico de drogas. Pero lo que sobresale en todo caso de estos años, es la dirección en la que se posicionó la serie de medidas implementadas para combatir el uso de drogas en Estados Unidos, restringiendo

⁴⁷ Alejandro Gavira y Daniel Mejía, “Cuarenta años después”, (en línea), Dirección URL: http://focoeconomico.org/wp-content/Files/gaviria_mejia.pdf, [fecha de consulta: 01 de febrero de 2014]

⁴⁸ *Ibidem*.

las políticas contra la oferta de marihuana y cuya localización se ubicaba en territorio mexicano como blanco principal de las operaciones durante este periodo.

A pesar de que se pueden identificar diversas operaciones dentro de este esquema de políticas antidrogas desde los años sesenta, las políticas más significativas en estos términos fueron las llevadas a cabo durante la presidencia de Ronald Reagan (1981-1989) en Estados Unidos, sobre todo en su segundo período de gobierno.

Sin embargo, antes de revisar las políticas del gobierno de Reagan, es necesario recurrir al papel de las fuerzas armadas estadounidenses en la lucha contra las drogas, porque si bien existía un marco legal que restringía su participación, la flexibilización de éste configuró la relación entre las fuerzas militares y las civiles para enfrentar la oferta de drogas en el mercado estadounidense.

En relación con la participación militar estadounidense, se debe hacer referencia a la Ley Posse Comitatus, por la que estaba restringida la participación militar directa en la aplicación de leyes civiles. “Aunque sólo prohibía específicamente el empleo del ejército para ‘ejecutar las leyes’, a comienzos del decenio de 1980 las autoridades estadounidenses interpretaron consistentemente las restricciones de la ley como obligatorias tanto para la armada, como para los infantes de marina y la fuerza aérea.”⁴⁹

No obstante la vigencia de esta ley, a inicios de la década de 1980 también se observa un crecimiento explosivo en el tráfico de la cocaína con destino al mercado estadounidense, teniendo como países abastecedores los de la región sur del continente americano, específicamente en la región andina. De ahí que la Ley Posse Comitatus comenzara un proceso de flexibilización a partir de la enmienda promovida por el senador demócrata Sam Nunn, “...para autorizar a las fuerzas armadas de los Estados Unidos a compartir información relacionada con drogas obtenida de fuentes militares con funcionarios civiles, prestar equipo

⁴⁹ Bruce M. Bagley, Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas, en Peter H. Smith (comp.), *El combate a las drogas en América*, FCE, México, 1993, p. 183.

militar a las agencias de la ley estadounidenses, ayudar en el manejo de este equipo y poner las instalaciones militares a disposición de agentes federales.”⁵⁰

Pero esta enmienda mantuvo el objetivo principal de la Ley Posse Comitatus, porque a pesar de que permitía la cooperación de las fuerzas militares con las agencias civiles de combate al narcotráfico, sostenía la proscripción para la participación directa de tales grupos en las operaciones de captura o persecución de traficantes. Además, era necesaria la declaración de una ‘amenaza grave’ por funcionarios gubernamentales como el Secretario de Estado, el Secretario de la Defensa y el Procurador General con la finalidad de poder activar la enmienda Nunn.⁵¹

Ahora bien, esta flexibilización del papel de los militares nunca contempló explícitamente la prestación de ayuda militar estadounidense hacia agencias extranjeras, situación que es imprescindible resaltar porque la interpretación realizada de esta Ley junto con su enmienda, incluyó cooperación militar estadounidense con gobiernos latinoamericanos, especialmente en el Caribe y la frontera con México como zonas vulnerables pero incluyendo también a los países andinos.

...en abril de 1986 el presidente Reagan emitió una National Security Decision Directive (NSDD) [Directiva de Decisión de Seguridad Nacional] declarando que el tráfico de drogas es una amenaza ‘letal’ a la seguridad nacional de los Estados Unidos, preparando así el escenario para una rápida expansión de la participación militar estadounidense en la intercepción de la droga en las fronteras de los Estados Unidos y en el extranjero, en la segunda mitad de 1986 y más allá. Las limitaciones relativas a la participación directa de fuerzas militares estadounidenses en la aplicación de la ley interior se conservaron, no obstante, límites similares se extendieron para cubrir actividades militares de Estados Unidos en el exterior.⁵²

También se incluía en la Directiva de Seguridad Nacional de 1986, los diferentes aspectos relacionados con el tráfico de drogas como la participación de organizaciones internacionales

⁵⁰ *Ibid.* p. 183.

⁵¹ Cfr. Bruce M. Bagley, *Op. Cit.* p. 184.

⁵² Bruce Bagley, *Op. Cit.* p. 184.

de tráfico, insurgentes rurales involucrados con la producción de drogas y grupos terroristas urbanos que en conjunto quebrantaban la estabilidad de los gobiernos locales, además de la corrupción que entorpecía las políticas antidrogas. Contemplar estos problemas era de suma importancia porque obstaculizaban, según el gobierno estadounidense, sus programas antinarcóticos sobre todo en lo referente a los resultados a corto plazo, distorsionando el objetivo de estos y llegando incluso a crear una percepción antiestadounidense.⁵³

Respecto a la participación militar estadounidense en el exterior, ésta se sujetó a ciertos lineamientos para poder materializarse, en tal sentido, existen tres directrices importantes a señalar: "...1) las fuerzas de los [sic] Estados Unidos tenían que ser invitadas por el gobierno anfitrión; 2) que las fuerzas serían dirigidas y coordinadas por agencias civiles de los [sic] Estados Unidos; y 3) que su papel quedaría limitado a funciones de apoyo."⁵⁴ Funciones que contemplaban la prestación de equipo así como el intercambio de información trascendente sobre el tráfico de drogas.

Otro elemento que fue introducido directamente en la Ley antidrogas de 1986, contenida en el Título VIII de la Ley Pública 99-570: 'Tratamiento Arancelario de Productos de Países Productores o de Tránsito de Drogas no Cooperativos' o también llamada Ley Comercial del Control de Narcóticos⁵⁵, fue el proceso de certificación de los países que producían drogas o eran ruta de tránsito para las mismas (lo cual significó una modificación para la Ley de Ayuda Extranjera de 1961⁵⁶).

⁵³ Cfr. Stephen Clarkson, Matto Mildenerder, *Dependent America? How Canada and Mexico construct U.S. power*, University of Toronto Press, and Wodrow Wilson Center, Canadá, 2012 p. 155

⁵⁴ *Ibid.* p. 185.

⁵⁵ "Los procedimientos de la Certificación de drogas", Embajada Americana en México, Biblioteca Benjamín Franklin, (en línea), Dirección URL: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/dossiers/bfdossierS_certDrogas_doc.htm, [fecha de consulta: 09 de febrero de 2014]

⁵⁶ "La Ley de Ayuda Extranjera (FAA) de 1961, de acuerdo a la enmienda, requiere que el Presidente cada año presente al Congreso una lista de aquellos países que ha determinado que son los principales productores de drogas ilícitas y/o países de tránsito de drogas. La FAA requiere que la mitad de la mayor parte de asistencia estadounidense al extranjero dentro de esta 'Gran' lista deba ser retenida hasta que el Presidente determine si el país debe ser 'certificado' en el marco del proceso de certificación, promulgado por primera vez en 1986." En "The certification process" Fact sheet releasado by the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs U.S. Department of State, November 12, 1999. (en línea), Dirección URL: http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/fs_991112_cert_process.html, [fecha de consulta: 09 de febrero de 2014]

Este mecanismo consiste en la evaluación del Departamento de Estado -a través de la oficina de Asuntos Internacionales del Narcotráfico- de la campaña antidrogas de los principales productores de enervantes. Posteriormente, este veredicto se propone a discusión en el Congreso estadounidense y, si tanto la Cámara de Representantes como el Senado no están de acuerdo con la decisión presidencial, entonces a los países productores de drogas se les niega el apoyo económico que Estados Unidos les otorga para combatir el narcotráfico; además, el gobierno norteamericano les puede negar otro tipo de apoyos comerciales y financieros. Cabe señalar que para evitar estas sanciones es indispensable que una de las cámaras del Congreso apruebe la evaluación presidencial.⁵⁷

Bajo estas premisas es que se establecieron los lazos de cooperación entre Estados Unidos y sus vecinos del sur en una lucha dirigida básicamente por la estrategia general estadounidense de combate a la oferta de drogas, que para esta etapa contemplaba a la cocaína como una amenaza importante, y con la participación militar indirecta en términos formales (según las Ley Posse Comitatus y la enmienda Nunn). Así como el proceso de certificación de la Ley antidrogas de 1986.

Las operaciones emprendidas en la década de 1980, específicamente hacia el Caribe (dentro de las que sobresalen HAT Trick I, HAT Trick II, Operación Bahamas y Turcas y Caicos, OPBAT-1983), tuvieron consecuencias contradictorias; porque a pesar de los éxitos publicados oficialmente estos fueron contrarrestados con los efectos que causaron en el nivel regional, es decir, la desviación de las rutas de tránsito antes alojadas en el Caribe, pero sin sofocar completamente al narcotráfico.

Así pues, se logró erradicar o reducir relativamente el tránsito de drogas a través del Caribe, pero rápidamente se establecieron nuevas rutas por América Central y México, en lo que algunos autores denominan el ‘efecto globo’ o ‘sustitución de abasto’: “Cada vez que se presiona un lado, se manda el problema a otra región; cuando se abate en el Caribe, la cocaína se fue al corredor de América Central, primero a sus aguas territoriales y ahora, en la última

⁵⁷ José María Ramos, “La política de Estados Unidos hacia el narcotráfico y la frontera norte de México”, (en línea), Dirección URL: http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN5/4-f5_Estados_Unidos_hacia_el_narcotrafico.pdf, [fecha de consulta: 09 de febrero de 2014]

década, a sus rutas terrestres.”⁵⁸ De esta forma, los vacíos generados son ocupados por nuevas fuentes y en este caso en un corto período de tiempo.

A este efecto se añade otro que es observado como consecuencia de las políticas antidrogas durante la década de los años ochenta y que se perciben también en la actualidad, es decir, el ‘efecto cucaracha’: “Este término acuñado por un académico de la Universidad de Florida, explica muy bien el segundo problema con su estrategia, ésta depende de estados nacionales corruptos como sus socios, encabezado por cuerpos policiales, ejércitos y partidos políticos, que toleran, facilitan o participan en el tráfico de drogas. El efecto cucaracha es cuando: ‘El crimen organizado, como cucarachas, se mueve hacia donde hay más suciedad’.”⁵⁹ Y ejemplos de personajes relacionados con la política y el narcotráfico en América Central, México y otros países andinos son vastos.

Además, es preciso señalar que el contexto general en el que se desarrolla esta estrategia es durante la contención al comunismo dentro de la Guerra Fría, porque si bien la estrategia se dirigió a la reducción de la oferta en las regiones de producción y tránsito (por parte de las agencias y las fuerzas militares estadounidenses junto con las latinoamericanas), éstas también entraban en juego en la lucha contra grupos considerados peligrosos por tener relación con el bloque socialista.

Este conjunto de estrategias e intervención militar estadounidense, trajo consigo una mala publicidad tanto de su participación en el conflicto como de su cooperación con gobiernos y grupos corruptos en distintos países productores o de tránsito, por lo que la reducción de la oferta de drogas parecía lejana dados los resultados arrojados por sus operaciones. Pues, aunque fueron exitosas en un sentido, agravaron las condiciones regionales en otros sin impactar de manera efectiva en el tráfico y consumo de drogas.

Para finales del periodo presidencial de Reagan y una vez que los resultados anteriormente mencionados de su estrategia antidrogas se evidenciaron, oficialmente se hablaba de una

⁵⁸ Héctor Silva Ávalos, “Mr. Abrams, Let me explain drug trafficking in Central America”, (en línea), Dirección URL: <http://www.democracyinamericas.org/around-the-region-blog/hector-silva-avalos-mr-abrams-let-me-explain-drug-trafficking-in-central-america/>, [fecha de consulta: 28 de enero de 2014]

⁵⁹ *Ibidem*

transición en la estrategia para atacar también la demanda de drogas. Sin embargo al tomar la presidencia George H. W. Bush (1989-1993), continuaron los programas orientados hacia la oferta e incluso se preveía un incremento en los presupuestos asignados a este rubro aun cuando se contemplaba una partida específica para abatir la demanda.

George Bush reafirmó una y otra vez su compromiso con una mayor intensificación de la guerra contra las drogas, desde la promesa del día de su toma de posesión de que ‘este azote terminará’, su presentación, en septiembre de 1989, de una nueva Estrategia Nacional contra la Droga (preparada por el ‘zar’ de la droga, William Bennet) hasta su autorización de una invasión a Panamá por los Estados Unidos en diciembre de 1989 por motivos relacionados con el tráfico de drogas.⁶⁰

Además, durante este periodo fue anunciada y llevada a cabo la Estrategia Andina (1989) dirigida contra el cártel de Medellín en Colombia, principalmente a petición del presidente colombiano Virgilio Barco, pero en un segundo paquete también estuvieron incluidos otros países como Perú y Bolivia. Sin embargo, ambos paquetes contenían fondos destinados en su mayoría a desarrollar actividades policiales y militares, aun cuando las peticiones de los países sudamericanos incluían ayuda técnica para recabar información, ayuda para mejorar los sistemas judiciales y también ayuda para el desarrollo económico de estos países, así como oportunidades comerciales con Estados Unidos.

Aquí se observa una disparidad en cuanto a la percepción del narcotráfico desde Estados Unidos y desde los países andinos, pues estos últimos consideraban también el factor económico como uno de los elementos a integrar dentro de los programas antidrogas, ya que la oferta en parte obedece a las condiciones de pobreza y a las escasas opciones de desarrollo reales para los campesinos que cultivan o para los distribuidores de drogas, logrando que la reincidencia en estos negocios esté asegurada. Pero la negativa a incluir estas demandas en la Estrategia Andina propició que Perú y Bolivia se mostraran reticentes a aceptar la ayuda estadounidense centrada en operaciones militares sin tomar en cuenta las demandas socioeconómicas.

⁶⁰ Bruce Bagley, *Op. Cit.* p. 193.

A pesar de que Estados Unidos no contemplaba estos elementos en los programas emprendidos, comenzó a delinearse (por lo menos en el discurso estadounidense), un compromiso con el multinacionalismo que se dejó ver en la Cumbre Andina de Cartagena (1990), pero que en los hechos se esfumó rápidamente porque Estados Unidos continuaba emprendiendo medidas unilaterales sin tener una comunicación real con los países andinos (detención de barcos de carga colombianos sin previa consulta con el gobierno de este país).

A mediados de 1990 también el gobierno estadounidense lanzó un proyecto que contemplaba, desde su perspectiva, las oportunidades de comercio antes mencionadas a partir de una propuesta para establecer acuerdos de libre comercio para las Américas (antecedente del Área de Libre Comercio de las Américas), que finalmente no pudo concretarse por la oposición de gobiernos como el brasileño, con Lula Da Silva al frente. Por esta falta de compromiso y falta de negociación regional, las estrategias antidrogas se volvieron a limitar al combate militar e interagencial contra la oferta de las sustancias ilícitas propuesto principalmente por miembros del gobierno estadounidense en turno:

En realidad, durante los dos primeros años del gobierno de Bush, el ímpetu hacia una mayor militarización partió básicamente de políticos civiles en el Congreso y de miembros de la rama ejecutiva, y no del DOD ni de los jefes conjuntos de Estado Mayor. Amargados por la ineficacia de los programas existentes en el interior y el exterior, y sensibles a las presiones de los electores por hacer más, tanto el gobierno de Bush como el Congreso de los Estados Unidos se mostraron cada vez más dispuestos a apoyar las estrategias y tácticas de la militarización, aun si los propios militares no apoyaban plenamente dicho enfoque.⁶¹

En tal sentido, la lucha contra las drogas en los gobiernos de Reagan-Bush, concentró todos los esfuerzos en el fortalecimiento de la institución militar como la única respuesta viable, desatendiendo otros aspectos como la arista económica del problema y en ocasiones sin contemplar otros de gran importancia como el fortalecimiento de instituciones policíacas y civiles en los países latinoamericanos. Y dentro de este fortalecimiento de instituciones,

⁶¹ *Ibid.* p. 201.

instrumentar el control civil primordial de los programas contra el tráfico de drogas sobre otros grupos como el militar.

De aquí que en esta etapa se puedan observar las incipientes propuestas para combatir el tráfico de drogas ilícitas, pero también las consecuencias negativas que propiciaron al lograr efectos secundarios adversos. En palabras del investigador y especialista en relaciones Estados Unidos-América Latina en temas de seguridad y tráfico de drogas, Bruce Bagley, estos programas resultaron inadecuados a partir de que crearon resentimientos nacionalistas por temor a la dominación estadounidense, alimentando en gran medida el surgimiento de movimientos revolucionarios de izquierda, además limitaron la participación de otros países con experiencia en el tema y afectados por el tráfico de drogas restringiéndose a los fondos estadounidenses y finalmente no trascendieron a un plano multinacional, quedándose en programas de ayuda bilateral.⁶²

Este último obstáculo representa una fragmentación mayor para la región, ya que no pueden ser planteadas y enriquecidas las estrategias estadounidenses, sino que se llevan a cabo de forma vertical hacia los países que solicitan la ayuda. Pero este esquema de cooperación bilateral es el que predomina en temas como el narcotráfico, incluso en años posteriores a los analizados a pesar de que en foros como la OEA se discutan las propuestas, ya que generalmente los programas de cooperación se negocian y se aplican entre pocos países junto con Estados Unidos.

Siguiendo con este esquema, la presidencia de William Jefferson Clinton, (conocido generalmente como Bill Clinton 1993-2001) tampoco modificó la estrategia estadounidense en cuanto a la concentración en la reducción de la oferta de drogas, aun cuando siendo candidato utilizara un discurso distinto orientado a establecer mayores medidas al interior de Estados Unidos, criticando las medidas de sus antecesores que se lanzaban principalmente al exterior.

Sin embargo, si existió un viraje de la retórica de Clinton al referirse a las políticas antidrogas, abandonando la ya desgastada 'guerra contra las drogas' de los gobiernos anteriores y recurriendo en su lugar a la promoción de instituciones democráticas, así como al desarrollo

⁶² Cfr., Bruce Bagley, *Op. Cit.* p. 203.

económico de los países productores de estas sustancias. Cambio que pudo realizarse también debido a que la Guerra Fría había concluido.

Este cambio en el discurso relajaría la presión y la percepción de los gobiernos latinoamericanos respecto a las operaciones contra el tráfico de drogas, pero en términos reales, el presupuesto para el control de tal actividad se mantuvo concentrado en el apoyo a fuerzas policiales y militares hacia los países andinos como fuente del problema, reduciendo los esfuerzos en el Caribe y Centroamérica.⁶³

No obstante, existía una gran incertidumbre en el Senado acerca de la continuación de estos programas, por lo que eran aplazados fondos para programas antinarcóticos solicitando a su vez una propuesta más efectiva para los Andes. Además se presentó una gran controversia alrededor de la ayuda estadounidense, toda vez que existían varias acusaciones sobre abuso y violación a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas colombianas y peruanas, lo que alimentaba la reducción de fondos para estos gobiernos.

Así, el presupuesto asignado a las políticas antidrogas en Estados Unidos se vio reducido en los años de 1995 y 1996, aunque las directrices y los objetivos de las mismas no se modificaran sustancialmente. Pero en 1996 surgió otro debate en torno al tema de la certificación de los gobiernos que cooperaban con el gobierno estadounidense en sus esfuerzos contra las drogas, lo cual introdujo elementos en el tratamiento de programas bilaterales con Colombia y con México.

Desde 1995 comenzaron a negarse las certificaciones de ciertos países por parte del gobierno de Clinton, aunque los recursos se canalizaban entonces de manera diferente por medio de ‘dispensas por motivo de seguridad nacional’. En esta lista se encontraba Colombia, por lo que fue severamente presionada para poder retornar al esquema de certificación siempre y cuando cumpliera con ciertos objetivos que no pudo alcanzar. Por lo tanto, existía una controversia sobre la descertificación total de Colombia que forzaba al presidente Clinton a tomar una

⁶³ Cfr. Coletta Youngers, “La guerra antidrogas: Estados Unidos sigue un camino equivocado”, 1 de abril de 1997, (en línea), Dirección URL: <http://www.tni.org/es/article/la-guerra-antidrogas-estados-unidos-sigue-un-camino-equivocado>, [fecha de consulta: 07 de febrero de 2014]

decisión directa frente a la oposición política que surgió en Estados Unidos representada por el jefe del comité de Relaciones Exteriores del Senado, Jesse Helms, quién se encontraba en tiempos de reelección al igual que el presidente.

Este contexto llevo a que en 1996, diez años después de inaugurados los procesos de certificación, Clinton finalmente dejará de certificar a Colombia. Lo anterior implicó una decisión difícil ya que este país representaba a uno de los socios comerciales y aliados más importantes para Estados Unidos, llegando incluso a reiterar esta decisión en 1997.

Respecto a México existían inquietudes similares a las de Colombia para emprender medidas semejantes, pero en este caso existían otros factores (como el factor económico dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte) que impedían tomar decisiones tan drásticas:

En contraste con los países andinos, en donde la agenda bilateral está dominada por el tema de las drogas, la política de EE.UU. hacia México se enfoca hacia la creciente relación económica, a la estabilidad de un país con frontera común con Estados Unidos y a los asuntos de inmigración. Aunque la política para las drogas es cada vez más importante en la agenda, ésta no determina la política respecto a otros asuntos, como si sucede en el caso de los países andinos....Es así que, cuando se introdujo un proyecto de ley similar para tratar de descertificar a México, la dirección del partido republicano se pronunció expresando que México no debía verse abocada a la misma suerte que Colombia.⁶⁴

Este panorama general de las políticas estadounidenses, permite entrar en materia respecto a los programas instrumentados en Colombia y México: Plan Colombia e Iniciativa Mérida, de tal manera que a partir de un breve recuento del problema específico en estos dos países, el análisis estará enfocado a revisar los alcances del Plan Colombia primero y posteriormente de la Iniciativa Mérida, de acuerdo a los años en los que comenzaron a desarrollarse.

Lo anterior, tomando en cuenta el carácter bilateral que posee cada uno de los programas mencionados, ya que esta ha sido la forma en que se ha negociado la colaboración en temas de

⁶⁴ Coletta Youngers, "La guerra antidrogas: Estados Unidos sigue un camino equivocado", *Op. Cit.*

narcotráfico en Colombia y en México, restando fuerza a las negociaciones y los elementos que se pueden rescatar de una negociación regional o subregional. Esto a su vez ha generado tensiones entre los países latinoamericanos, que siempre conservan ciertas reservas respecto a la ayuda estadounidense “...rechazar la colaboración eligiendo tratados bilaterales con los Estados Unidos, es un juego de perder-perder en donde cada nación se presenta ante los Estados Unidos en la posición más débil posible y, al mismo tiempo, perjudica cualquier confianza mutua que se haya construido con sus vecinos de la región.”⁶⁵

2.4 Plan Colombia y el narcotráfico en Colombia

El problema del narcotráfico en Colombia ha estado ligado a diversos grupos que controlan la producción de drogas y el tránsito de las mismas, especialmente en la producción de cocaína que tiene como destino final, para su consumo, Estados Unidos. Estos grupos son la guerrilla y los paramilitares, específicamente El Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC, dentro del primer grupo) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC, dentro del segundo).

Además, la expansión de este fenómeno ha venido acompañado del involucramiento de autoridades estatales en un ambiente de corrupción desde el nivel local hasta el federal, lo cual ha llegado a ser una de las características del narcotráfico en Colombia. En términos estrictos la configuración de este escenario tiene sus orígenes en los años ochenta, pero

El deterioro del entorno doméstico colombiano adquirió proporciones alarmantes durante la administración de Ernesto Samper (1994-1998). Una combinación de factores, entre ellos la intensificación del conflicto armado, el aumento de la violencia, la agudización de la crisis económica y el debilitamiento del Estado y de la gobernabilidad, generó un clima nacional que puso en primer lugar del debate público el tema de la paz. Durante las elecciones presidenciales de 1998, el entonces candidato Andrés Pastrana anunció su

⁶⁵ Joseph, S. Tulchin, “Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio” en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (edit), *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, edit. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006. p. 13.

intención de negociar con las FARC y de construir un ‘Plan Marshall’ para corregir los graves problemas sociales que enfrentaba el país.⁶⁶

En este período comienzan a implementarse una serie de medidas para hacer frente a los problemas colombianos que afectan el nivel doméstico del país, pero que a su vez se conjugan con fenómenos de carácter transnacional. Desde este punto de vista la administración de Pastrana (presidente de Colombia de 1998 a 2002) comenzó un proceso para enfrentar el conflicto en Colombia mediante la ‘diplomacia por la paz’, recurriendo a la cooperación internacional principalmente. Esto dentro de un esquema complejo que no sólo se reducía a los efectos del tráfico de drogas, sino que implicaba también el enfrentamiento de los grupos guerrilleros y paramilitares. Sin embargo, a partir de que la administración de Pastrana no estableció objetivos concretos para enfrentar los desafíos nacionales e internacionales que se le presentaban, se creó un vacío que permitió a Estados Unidos una mayor influencia en la política a seguir, centrándose en el combate al narcotráfico como la amenaza que debía considerarse prioritaria en Colombia.

En este contexto surge el Plan Colombia, cuyo objetivo principal fue colocar la atención en el tráfico de drogas como amenaza a la seguridad nacional colombiana y regional (con mayor énfasis en la seguridad estadounidense como país receptor de la droga), no obstante que la propuesta de Pastrana se dirigía en un principio a la construcción de un proceso de paz principalmente con respecto a la guerrilla. Una vez que la amenaza fue constituida, también se hizo referencia a las escasas capacidades del gobierno colombiano para poder enfrentar al narcotráfico, surgiendo así la necesidad de recurrir a la ayuda internacional, reduciéndose ésta a la ayuda estadounidense. A partir de esta concreción de objetivos, fue aprobado

...un paquete de ayuda que Washington otorgó a Colombia de 990 millones de dólares (además de 330 millones de dólares ya aprobados) para el período 2000-2001. De esta cifra, aproximadamente 20% estaba destinado a la asistencia económica y social para los temas de derechos humanos, reforma judicial, desplazados e iniciativas de paz, mientras que un 80% estaba dedicado a rubros militares. Reafirmando esta tendencia, el

⁶⁶ Arlene, B. Tickner, “Política Internacional y la Crisis Interna: Colombia, Estados Unidos y los Países Vecinos”, en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (edit), *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, edit. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006. p.428.

destinatario principal de la ayuda estadounidense pasó a ser el Ejército y no la Policía Nacional, con lo cual la lucha antidrogas adquirió un perfil altamente militar.”⁶⁷

De esta manera se configuró el carácter de un programa bilateral que tiene vigencia hasta la actualidad, además de que ha adquirido nuevos elementos con el paso del tiempo y cuyos resultados son objeto de esta investigación. Asimismo, es necesario resaltar que los efectos inmediatos que tuvo durante la administración de Pastrana, fueron en principio desalentadores porque el fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas no propició por sí mismo la seguridad que se esperaba. Al mismo tiempo que las condiciones sociales y económicas tampoco mostraban un escenario alentador, especialmente en lo que se refiere a la violación de derechos humanos.

Dado este fracaso inminente de la ‘diplomacia por la paz’ del presidente Pastrana, el periodo de la siguiente administración a cargo de Álvaro Uribe (2002-2006 y reelegido hasta 2010) mostró una política completamente distinta a la de su antecesor, exponiendo una actitud frontal contra los grupos considerados como amenazas para el gobierno colombiano, declarándoles de esta forma la guerra tanto a los grupos armados como al narcotráfico. Lo anterior en virtud de que “La Política de Defensa y Seguridad Democrática parte del supuesto de que la debilidad del Estado colombiano y la precariedad de las instituciones democráticas han creado condiciones permisivas para el crecimiento de los grupos armados. Así, considera que una condición indispensable para garantizar el estado de derecho y fortalecer la autoridad democrática es el afianzamiento del control estatal sobre el territorio nacional.”⁶⁸ En este sentido, el viraje político en el tratamiento del narcotráfico y la guerrilla coincidía con el planteamiento estadounidense de debilidad institucional del Estado.

Además, el gobierno de Uribe logró compaginar aún más su propio conflicto con el marco de las políticas estadounidenses antiterroristas después de los atentados a las torres gemelas en 2001, manteniendo así una estrecha colaboración dentro de este esquema. Lo anterior ha creado un alejamiento de los países vecinos (Venezuela, Perú, Ecuador, Panamá e incluso Brasil), mismos que desde el principio del Plan Colombia, no se interesaron en participar

⁶⁷ *Ibid.* p. 429.

⁶⁸ *Ibid.* p. 430.

dentro de un programa antidrogas dirigido por Estados Unidos, a pesar de la implementación de la Iniciativa Regional Andina (ARI) instrumentada por George W. Bush en 2002 (\$782 millones de dólares⁶⁹) para combatir los efectos secundarios de la lucha emprendida en Colombia, y a su vez, de la producción de drogas en los países vecinos.

En este sentido, el papel de Colombia es complejo en tanto que parece aislarse dentro de la región al mismo tiempo que recibe una ayuda realmente significativa desde Estados Unidos. Patrón que ha mantenido continuidad en la administración del presidente, Juan Manuel Santos (2010-actualidad). Al respecto es importante señalar seis puntos sobre la evolución del Plan Colombia desde Pastrana hasta Santos que son retomados por el académico de origen estadounidense, asentado en México, Jonathan D. Rosen, especialista en temas de seguridad, mismos que permiten vislumbrar el significado que tiene dicho plan para Estados Unidos:

Colombia es un caso crítico en la guerra contra las drogas encabezada por Estados Unidos por seis razones. 1) Colombia ha sido una amenaza de largo plazo para la seguridad, que se remonta a la Guerra Fría incluso antes de la emergencia del tráfico de drogas en el país; 2) Durante los años setenta y posteriormente, el país se convirtió y continúa profundamente arraigado actualmente con un papel primordial en el cultivo, procesamiento y tráfico de drogas, presentando así nuevas preocupaciones para Estados Unidos en la nueva guerra de seguridad post Guerra Fría; 3) Colombia constituye un microcosmos de los fracasos y los éxitos de la guerra contra las drogas encabezada por Estados Unidos; 4) Colombia se localiza en un área estratégica importante porque colinda con el Canal de Panamá y Brasil, los cuales representan una potencia económica en la región. Por lo tanto los desafíos en seguridad que sucedan en Colombia, pueden poner en riesgo el comercio y la prosperidad de la región; 5) Colombia continúa siendo el principal aliado de Estados Unidos; 6) Colombia es una democracia y Washington no quiere que sus aliados se conviertan en países antidemocráticos.⁷⁰

⁶⁹“Hoja de datos: Iniciativa Regional Andina” The White House, President George W. Bush, (en línea), Dirección URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/03/20020323-9.es.html> [fecha de consulta: 24 de febrero de 2014]

⁷⁰ Jonathan D. Rosen, *Plan Colombia and Beyond: Pastrana to Santos (2000 to 2012)*, University of Miami, Scholarly Repository, Electronic Theses and Dissertations, (en línea), Dirección URL: http://scholarlyrepository.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1891&context=oa_dissertations [fecha de consulta: 19 de febrero de 2014]

Esta perspectiva general del Plan Colombia y del fenómeno del narcotráfico en Colombia, así como la importancia regional que posee este país, sobre todo con respecto a los desafíos que implica para Estados Unidos, permitirá en el siguiente capítulo abordar y analizar con mayor detalle los resultados actuales de dicho programa bilateral entre Estados Unidos y Colombia.

Sin embargo, esta investigación no sólo contempla a Colombia sino también a México como países receptores de ayuda estadounidense en el combate a las drogas y con quienes se han emprendido programas de cooperación en dicha materia. Por lo tanto, una vez esbozado el conflicto en Colombia, éste escenario aparece como antecedente regional para México, país que conserva características particulares en cuanto a la producción, tráfico y consumo de drogas, ya que en un principio era considerado como lugar de tránsito para la cocaína colombiana principalmente.

Pero poco a poco, México ha ido ganando terreno como centro de producción y consumo.

Bajo este esquema, el siguiente apartado propone un esbozo general de la situación en México respecto al problema de las drogas, específicamente en el proceso de negociación de la Iniciativa Mérida, esto para comprender la relación que mantiene con Estados Unidos en el tema del narcotráfico. Posteriormente se abordarán los resultados de este programa dados a conocer por distintos grupos: uno de ellos vinculado al gobierno estadounidense, el segundo relacionado con la academia en ese país pero que conjunta a investigadores de diversos lugares del mundo y el tercero representado por una organización no gubernamental relacionada con la sociedad civil básicamente estadounidense pero que también interactúa a nivel internacional.

2.5 Iniciativa Mérida y el narcotráfico en México

El tráfico de drogas en México se remonta a la producción de marihuana en el país (que si bien no era la única droga que se producía, sí era el principal foco de atención para las autoridades nacionales), orientada ésta al consumo estadounidense y en menor medida al consumo nacional a lo largo del siglo XX. A principios de la década de los años noventa dichas prácticas se fueron reconfigurando adquiriendo mayor complejidad.

Al respecto, se fue incorporando una gama más amplia de sustancias ilícitas en la producción doméstica, así como una mayor producción de las que ya se plantaban y se elaboraban en el país (heroína, cocaína, anfetaminas, entre otras), asimismo aumentó el tránsito de éstas y el propio consumo dentro del territorio mexicano. Sin embargo, la intención de este apartado es tomar en cuenta esta transición de México como país productor de baja importancia hacia un país de tránsito de droga esencialmente colombiana hasta llegar a tomar un papel principal en la producción de drogas a nivel mundial, situación que prevalece en la actualidad y que fue motivo para plantear la Iniciativa Mérida como programa bilateral antinarcoóticos entre Estados Unidos y México.

En este marco es necesario retomar, primero, el efecto globo ya mencionado, que trasladó del Caribe a México las principales rutas de tránsito de la cocaína producida en Colombia para llegar hasta Estados Unidos, tal efecto se produjo a partir de las medidas implementadas en el Caribe para contrarrestar el flujo de drogas por la región. En segundo lugar, deberá considerarse, la producción directa de cocaína llevada a cabo por los carteles⁷¹ mexicanos, desplazando así a las grandes organizaciones colombianas dedicadas a esta actividad (Cartel de Medellín y Cartel de Cali), que una vez atacados con medidas antinarcoóticos en Colombia como las derivadas del Plan Colombia, dispersaron la producción de coca hacia organizaciones menores denominadas ‘cartelitos’.

Ahora bien, tanto el efecto globo desde el Caribe a México como el desplazamiento de los carteles colombianos por el auge y crecimiento de los mexicanos, pudo ser materializado a partir de una relación de corrupción entre los funcionarios del gobierno mexicano que en gran medida participan encubriendo las actividades ilícitas de estos grupos a cambio de compensaciones económicas. En este sentido: “Desde los inicios de la formación del campo

⁷¹ Respecto al término carteles es necesario referir como nace este concepto: “Los grupos dedicados a las drogas ilícitas bautizados como ‘carteles’ -categoría de percepción puesta de moda en los ochenta para designar un supuesto tipo de organización de los traficantes colombianos, y por extensión de todos los grupos de traficantes de la actualidad-, si alguien demuestra su existencia y operación como tales más allá de la simple mención de la palabra con intenciones preformativas, estarían formados por individuos pertenecientes a varias categorías sociales y no sólo por los traficantes reales más mencionados o los que están presos.” en Luis Astorga, *El siglo de las drogas, El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, Grijalbo-Proceso, México, 2012 p. 124.

del tráfico de drogas en México, éste adquirió características particulares, pues nació a la sombra de intereses del campo político y supeditado a él.”⁷²

Este ambiente propicio comienza durante los años noventa con la conexión entre los grupos dedicados al tráfico de drogas mexicanos y grupos de narcotraficantes colombianos, en donde los primeros fungieron como intermediarios de los segundos para lograr llegar a su objetivo principal: el mercado estadounidense. En este momento los narcotraficantes mexicanos tenían un papel relegado en el negocio de las drogas porque dependían básicamente de las condiciones impuestas por los traficantes colombianos.

Posteriormente, 1993 y 1995 fueron años clave para el debilitamiento de los carteles colombianos y el fortalecimiento de los mexicanos a partir de las medidas aplicadas en Colombia con ayuda estadounidense en la guerra contra las drogas. En 1993 las fuerzas de seguridad colombianas asesinaron a Pablo Escobar, principal líder del cartel de Medellín y con ello otros líderes del este cartel fueron atacados, mientras que dos años después, “...la presión proveniente tanto de las autoridades colombianas como de las estadounidenses, las cuales exigían la aplicación de la ley hacia el cártel de Cali, obligó a sus jefes, los hermanos Rodríguez Orejuela, a aceptar los términos de negociación que les ofrecía la administración del entonces presidente Ernesto Samper.”⁷³

Con ello, la producción de drogas en Colombia fue relegada a los ‘cartelitos’, y el espacio que los grandes cárteles colombianos dejaron fue una oportunidad de expansión y crecimiento para los cárteles mexicanos quienes se encontraron en una posición más favorable para negociar con los colombianos, a diferencia de cuando fungían como simples intermediarios. Así los narcotraficantes mexicanos pudieron exigir a los colombianos más que una paga fija por sus servicios y poco a poco comenzaron a trasladar la producción de cocaína a México para satisfacer la demanda estadounidense y la mexicana en constante aumento.

⁷² Luis Astorga, *El siglo de las drogas, El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, Grijalbo-Proceso, México, 2012 p. 161.

⁷³ Bruce Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, Armando Rodríguez Luna (edit), *Atlas de seguridad y la defensa en México 2009, parte I: Los análisis de la seguridad y la defensa*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia CASEDE, México, 2009, p. 28.

En lugar de fuertes tasas como pago, comenzaron a demandar la mitad de cada cargamento de cocaína colombiana. En intercambio, las organizaciones mexicanas garantizaban la entrega en los Estados Unidos de la otra mitad a los cartelitos colombianos. Si fallaban, los colombianos eran compensados por sus pérdidas a un precio previamente acordado. Bajo estos nuevos términos, las organizaciones mexicanas rápidamente profundizaron su involucramiento en el negocio altamente lucrativo de distribución de cocaína en los Estados Unidos.⁷⁴

Esto no sólo implicó la participación mayor de cárteles mexicanos en el negocio, sino que a su vez generó una competencia por el control de las diferentes etapas del tráfico de drogas, específicamente de la producción de cocaína, como la droga más demandada por los estadounidenses. Esta competencia se dio entre los seis carteles mexicanos principales: El Cartel de Sinaloa, como el más importante de ellos, El Cartel del Golfo (Zetas), El Cartel de Tijuana, El Cartel de Juárez, El Cartel de los hermanos Beltrán Leyva y El Cartel de la Familia Michoacana.

Además de la competencia entre cárteles, otro fenómeno importante que impactó en el problema de las drogas en México, fue la alternancia del poder presidencial del partido único, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hacia el Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000, lo cual transformó la relación que las autoridades mantenían con los carteles, ya que se “...crearon por primera vez en México las condiciones de posibilidad para una mayor autonomía relativa del campo del tráfico de drogas respecto al poder político, de allí el recurso a las medidas de excepción actuales, desesperadas, como el uso creciente de las fuerzas armadas, para intentar recuperar los mecanismos de contención y control relativo del negocio del tráfico de drogas que habían operado durante décadas.”⁷⁵

En este sentido, el presidente Vicente Fox (2000-2006) comenzó una campaña relativamente exitosa contra los cárteles de Juárez y Tijuana, pero este éxito relativo respondía principalmente a las transformaciones y reacomodos producto de la transición del gobierno. Aun así, estas medidas no implicaron la eliminación de organizaciones de narcotraficantes en dichos lugares, y ya para el sexenio del presidente Felipe Calderón (2006-2012), las condiciones

⁷⁴ *Ibid.* p. 30.

⁷⁵ Luis Astorga, *Op. Cit.* p. 162.

de violencia resultado de la competencia entre los cárteles y la impunidad, así como la corrupción institucional, evidenciaron la debilidad del gobierno para enfrentar el problema de las drogas.

Haciendo énfasis en estas debilidades y bajo las políticas orientadas a la preservación de la seguridad a nivel mundial, sobre todo por parte de Estados Unidos después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en ese país, el problema de las drogas en México se incorporó a las amenazas contra la seguridad, tanto mexicana como estadounidense, y de ahí se emprendió un programa de lucha antinarcóticos denominado Iniciativa Mérida.

Así, en marzo de 2007, el presidente mexicano Felipe Calderón y el presidente de Estados Unidos, George W. Bush se reunieron en Mérida, Yucatán, donde comenzaron la negociación de la Iniciativa Mérida como un plan bilateral de cooperación y asistencia para combatir al crimen organizado, con especial énfasis en el narcotráfico. Los objetivos de dicho programa se plantearon de la siguiente manera: “1) Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en México; 2) Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en Estados Unidos; y 3) Ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza de la delincuencia transnacional.”⁷⁶

En ese momento se incluía a México y a Centroamérica así como Haití y República Dominicana dentro de la iniciativa, aunque posteriormente se anunciaron otros programas para cada zona y la Iniciativa Mérida se conservó sólo para México. Este proyecto no era completamente nuevo, puesto que anteriormente se habían llevado a cabo esfuerzos entre México y Estados Unidos para combatir la producción de drogas como la Estrategia Antinarcóticos para la Frontera Suroeste, la Estrategia Nacional para el Control de las Drogas, la Estrategia de E.U. para combatir las pandillas Criminales y de Centroamérica, entre otros.

Es importante señalar que cuando fue anunciada la Iniciativa Mérida, ésta se presentó como una propuesta del gobierno mexicano en su carácter débil frente al narcotráfico en el país. Sin

⁷⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, (en línea), Dirección URL: <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/en/comunicados2007/306>, [fecha de consulta: 02 de abril de 2014]

embargo algunos meses antes, en enero de 2007, el diputado estadounidense Henry Cuéllar y Silvestre Reyes, presidente del Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes, presentaron un documento llamado 'Prosperous and Secure Neighbor Alliance of 2007'⁷⁷, mismo que propone aspectos retomados por la Iniciativa Mérida, lo cual deja ver una cierta imposición de las estrategias por parte de Estados Unidos para enfrentar el fenómeno. Al mismo tiempo, se trataba de mantener la apariencia de que México era el que pedía la ayuda del exterior, especialmente estadounidense. Esto en el discurso oficial del gobierno panista del presidente Felipe Calderón.

Luego de la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida durante el gobierno de Felipe Calderón, y una vez efectuadas las elecciones de 2012, el presidente electo, Enrique Peña Nieto, regresó el poder al PRI, pero ello no implicó necesariamente una ruptura del programa bilateral con Estados Unidos en el tema de las drogas; por lo que actualmente continua dicho proyecto de cooperación aunque con nuevos matices (estrategias de transparencia gubernamental, de salud pública y de limitar la participación militar en el tema de las drogas), ya que también el gobierno del presidente Obama (desde 2009 a la fecha) ha pretendido dar un giro a la política antidrogas en un esquema más amplio que no centre el foco de atención en el programa derivado de la Iniciativa Mérida y que en cambio resulte en un programa de cooperación continua sin que sea el eje la relación bilateral como lo fue en el periodo de Felipe Calderón en México y George W. Bush en Estados Unidos.

En este sentido, las consecuencias de la política antidrogas continúan siendo una realidad en México, de la misma manera en que Colombia no ha dejado de ser un tema relevante y en constante debate, de ahí que el panorama general del apartado anterior junto con este apartado sobre México, sirva de antesala para el análisis de los resultados del Plan Colombia y de la Iniciativa Mérida con el objeto de proponer una reflexión en torno a la influencia estratégica estadounidense en América Latina teniendo como casos de estudio Colombia y México.

⁷⁷ Cfr. Mario Cruz Cruz, "Plan Colombia e Iniciativa Mérida: piezas estratégicas de la hegemonía continental", en Rafael Velázquez Flores, Juan Pablo Prado Lallande (coord.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM-Benemérita Universidad de Puebla-Edimpro, México, 2009, p. 352.

Capítulo 3. Resultados del Plan Colombia e Iniciativa Mérida como estrategias políticas de seguridad

El análisis de los resultados de las estrategias de seguridad como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida es complejo según el organismo o la institución que determine tales resultados, ya que intervienen una serie de factores que afectan la difusión de las actividades y acciones llevadas a cabo bajo este tipo de programas de seguridad. La confidencialidad de la información por razones de seguridad es uno de los elementos que incide en la difusión de la información de las acciones llevadas a cabo por estos programas, lo cual permea en la valoración de los resultados de dichas acciones.

Aunado a este factor de confidencialidad, en Colombia y México, se observa también una gran dificultad para difundir las actividades que se llevan a cabo en cooperación con el gobierno estadounidense porque estas generan resentimientos no sólo nacionales sino también regionales respecto a la ayuda que se recibe desde el país hegemón a nivel regional, entendiendo que podrían presentarse ciertos condicionamientos para la recepción de dicha ayuda así como mayor influencia en la definición de estrategias y políticas en los países latinoamericanos. A partir de estas dificultades los gobiernos colombiano y mexicano han mantenido cierta discreción en estos temas de seguridad nacional y regional.

Por lo tanto, en la presente investigación se han elegido documentos específicos de difusión general que plantean los resultados de los dos planes de seguridad analizados para poder entender los puntos en los que coinciden, los puntos en los que discrepan y también los elementos que distinguen a cada documento según la fuente que los elabora. En este sentido se eligieron tres sectores de gran relevancia e incidencia en la percepción de distintos temas, específicamente en torno a los programas de seguridad y que además surgen desde tres diferentes orígenes en Estados Unidos: el Congreso, la academia y la sociedad civil organizada, es decir, la Oficina para la Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (United States Government Accountability Office-GAO), el Centro de Investigación Wilson Center y la Oficina de Washington sobre América Latina (Washington Office on Latin America-WOLA).

La importancia de estos tres organismos no sólo radica en la relevancia e influencia pública que poseen, sino que además ofrecen distintas perspectivas del problema de las drogas y de su tratamiento en México y Colombia, sustentados en grupos de trabajo multidisciplinarios, mismos que contribuyen a la difusión de estos temas a partir del acceso general a sus estudios. Además, puesto que el objetivo de esta investigación radica en el análisis de la influencia estratégica de Estados Unidos en México y Colombia, los informes que publican organismos asentados principalmente en Estados Unidos, resultan de gran utilidad para observar la perspectiva de sus acciones en el exterior y a partir de ellos realizar una reflexión que contraste los elementos teóricos y las realidades complejas de cada uno de los países involucrados.

3.1 Plan Colombia e Iniciativa Mérida desde la perspectiva de la Oficina para la Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (United States Government Accountability Office-GAO)

La Oficina para la Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (United States Government Accountability Office-GAO), según su propia definición, “...es una agencia no partidaria e independiente que trabaja para el Congreso...investiga como gasta el gobierno federal el dinero de los contribuyentes.”⁷⁸ De esta manera apoya al Congreso en cuanto al control y la rendición de cuentas del gobierno estadounidense, fungiendo como una agencia de vigilancia y por ende es fuente de información importante para el análisis de los programas que emprende el gobierno estadounidense, en este caso en relación a la seguridad con Colombia y México.

Bajo estos objetivos, se eligieron dos publicaciones de GAO respecto al Plan Colombia y dos con respecto a la Iniciativa Mérida, en donde se analizan los alcances y los obstáculos que han enfrentado estos programas. A continuación se enumeran tales artículos, mismos que serán motivo de análisis en los siguientes apartados.

➤ Plan Colombia:

- CONTROL DE DROGAS: Asistencia estadounidense a Colombia tardará años en producir resultados (octubre 2000)

⁷⁸ U.S. Government Accountability Office, “About GAO” (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/about/index.html>, [fecha de consulta: 02 de abril de 2014]

- PLAN COLOMBIA: Las metas de reducción de drogas no fueron logradas plenamente, pero la seguridad ha mejorado; las agencias estadounidenses necesitan más planes detallados para reducir la asistencia (octubre 2008)

➤ Iniciativa Mérida:

- Estatus de los Fondos para la Iniciativa Mérida (diciembre 2009)
- INICIATIVA MÉRIDA: Estados Unidos ha presentado apoyo contra las drogas y el crimen pero necesita mejores medidas de desempeño (julio 2010)

Además, es importante señalar que en México y en Colombia no existe como tal un organismo con las características de GAO, de ahí que la relevancia de retomar sus informes para el análisis en estos dos países sirva también para la revisión y vigilancia de las acciones y políticas que se emprenden en ellos determinando mecanismos de evaluación de programas en materia de seguridad.

3.1.1 CONTROL DE DROGAS: Asistencia estadounidense a Colombia tardará años en producir resultados (octubre del año 2000)

Uno de los informes publicados por GAO en octubre del año 2000 denominado en inglés: “DRUG CONTROL U. S. Assistance to Colombia will take years to produce results”⁷⁹, es un estudio obtenido como resultado de sesiones informativas que dicho organismo realizó con funcionarios de inteligencia y militares, así como de la revisión de documentos en Washington D.C., en el Comando Sur, en Miami, y en la embajada de Estados Unidos en Bogotá. También se llevaron a cabo entrevistas a militares, policía y otros funcionarios del gobierno en Colombia para obtener su punto de vista. El estudio incluye información recopilada en visitas a la brigada de aviación colombiana local en Tolemaida y sitios operacionales en Larandia y Tres Esquinas.

El reporte consiste en una investigación realizada de marzo a septiembre del año 2000 que aborda tres líneas de análisis para revisar el involucramiento de Estados Unidos en Colombia organizadas de la siguiente manera:

⁷⁹ U.S. Government Accountability Office, : “DRUG CONTROL U. S. Assistance to Colombia will take years to produce results”, (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-01-26> , [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013]

1. Cómo ha cambiado el tratamiento a las drogas en los años recientes
2. Qué problemas existen, si es que los hay, en la ayuda que ofrece Estados Unidos a Colombia
3. Cuáles son los retos que enfrentan Estados Unidos y Colombia en la reducción de actividades ilegales relacionadas con las drogas.

Bajo estas tres directrices el reporte comienza con un breve esbozo de la ayuda que ha otorgado el gobierno de Estados Unidos a Colombia desde los años 70, para tener un panorama general anterior a la puesta en marcha del Plan Colombia. En estos años el apoyo estuvo dirigido prácticamente a la Policía Nacional y a otras agencias para combatir las actividades de producción y tráfico de drogas, toda vez que Colombia era líder en la producción de cocaína y en menor medida de la heroína que se consumía en Estados Unidos.

En términos generales en el período de 1996 a 2000 la ayuda consistió en más de 765 millones de dólares, sin que Estados Unidos participara directamente en los programas antinarcóticos sino a través de proveer helicópteros a la Policía Nacional, apoyo logístico, combustible y entrenamiento, sobre todo desde el Departamento de Estado y el Departamento de la Defensa estadounidenses. También participó la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Administración Contra las Drogas (DEA) otorgando asistencia en inteligencia y aplicación de la justicia.

Sin embargo, el reporte reconoce que los problemas internos en Colombia son uno de los mayores retos que enfrentan los programas antidrogas que se han llevado a cabo, principalmente los relativos al activismo insurgente y los grupos paramilitares que controlan grandes regiones del país donde se producen las drogas ilegales y por ende generan falta de control del gobierno colombiano en más del 40% de su territorio, sobre todo en la parte sur del país. Según el reporte, estos problemas causan una gran inestabilidad en el país lo cual frena el desarrollo económico y producen actividades violentas al interior del mismo.

Posteriormente, aborda la implementación del Plan Colombia en octubre de 1999 por parte del gobierno colombiano con el propósito de reducir el cultivo, procesamiento y distribución de narcóticos en un 50% a lo largo de 6 años. Bajo este esquema en julio del año 2000 el gobierno

estadounidense acordó otorgar 860 millones de dólares a Colombia para el año fiscal 2000-2001, adicionalmente a la ayuda otorgada por más de 330 millones para el mismo período, lo cual significó duplicar el presupuesto asignado a este país comparado con el año anterior (1999).

No obstante, el reporte expresa que uno de los primeros problemas que limitan la utilidad de los recursos asignados por Estados Unidos se refiere a la falta de planeación e implementación de la asistencia, por ejemplo los problemas en abastecer refacciones para los equipos otorgados o asignar fondos necesarios para la manutención de los mismos, lo cual incluye entrenamiento y capacitación constante del personal que los opera y los maneja. Además, este reporte señala la falta de responsabilidad de la Policía Nacional en Colombia dentro de los programas de erradicación aérea e incluso la falta de documentación de esta institución sobre la utilización de la asistencia antidroga.

Otro elemento que se puntualiza en el reporte corresponde a la falta de respeto hacia los derechos humanos por parte de la policía colombiana y el ejército en sus operaciones y actividades antidroga, lo que impide la aprobación y la asignación de mayores recursos hacia Colombia cuando este país no cumple con los estándares de respeto a derechos humanos aprobados por el gobierno estadounidense. En este sentido existe una certificación que el Congreso exige del presidente de Estados Unidos para poder aprobar la asistencia a Colombia, pero que puede ser dispensada si la asignación de tales recursos implican un interés nacional para Estados Unidos y en el año 2000 se tuvo que recurrir a tal dispensa, por lo tanto, el respeto a los derechos humanos por parte de la policía y el ejército colombianos queda en entredicho.

El reporte también destaca que un reto al que se enfrentan los que llevan a cabo las operaciones de erradicación de cultivos, es el incremento del uso de variedades de hoja de coca con mayor rendimiento y la utilización de mecanismos de procesamiento de la planta más eficientes, por lo que cada vez es más complejo establecer planes de acción para disminuir los cultivos. A pesar de los esfuerzos de Colombia y Estados Unidos en estas actividades, la Embajada estadounidense en Colombia no había reportado ninguna reducción en el

procesamiento o la exportación de la cocaína refinada a Estados Unidos, al momento de realizar el reporte.

Incluso se presume que mientras en los años ochenta y noventa dos carteles controlaban las actividades de narcotráfico (Medellín y Cali), ahora cientos de pequeñas organizaciones más descentralizadas están a cargo de todos los aspectos del tráfico de droga, propiciando que los recursos que se mueven dentro de estos grupos en Colombia sean determinantes para que dichas organizaciones ganen poder e influencia económica, política y social como nunca lo habían hecho en el pasado.

Estos obstáculos en la implementación de los programas así como los problemas sociales, económicos y políticos al interior de Colombia implican que los resultados de las actividades antidroga del Plan Colombia no puedan ser valorados significativamente y por ello el reporte vislumbraba que tardaría años en que dichas actividades surtieran efectos reales.

Ahora bien, es importante reconocer que el reporte destaca que el Plan Colombia se encontraba dentro de la estrategia estadounidense para reducir el 15% del flujo de drogas ilegales originarias de diversos países (dentro de estos Colombia), cuyas metas principales eran:

1. Reducir y dismantelar las organizaciones de tráfico de drogas
2. Reducir la disponibilidad de drogas erradicando los cultivos y reforzando a las policías,
y
3. Fortalecer las instituciones de apoyo a actividades contra el narcotráfico

En este sentido, la ayuda que otorga Estados Unidos a Colombia se acota a esta estrategia de mayor alcance, por ello, Estados Unidos exige que el gobierno colombiano gane control frente a los grupos insurgentes (Fuerzas Revolucionarias de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional localizados en el sur y este de Colombia donde se incrementaron en más del 140% los cultivos de coca de 1995 a 1999) y los grupos paramilitares (surgidos en los años ochenta como fuerzas de autodefensa hacia la violencia de los grupos insurgentes, pero que se involucraron con el narcotráfico y ocupan la zona norte de Colombia además de una base permanente en el sur).

Ambos grupos, según destaca el estudio, son responsables de la mayor parte de las matanzas extrajudiciales de 1999, además exige que el gobierno colombiano pueda proveer alternativas de vida a los campesinos que cultivan coca y mejore la protección de derechos humanos, lo cual significa enfrentar directamente los obstáculos antes mencionados mediante acciones eficientes.

Producto de estas estrategias, el Plan Colombia se centra en cinco áreas clave: avanzar en el proceso de paz en marcha con los insurgentes, mejorar la economía, combatir las drogas, reformar el sistema judicial y promover los derechos civiles, así como apoyar la democratización y el desarrollo social. Dentro de este programa todos los ministros colombianos claves, incluyendo el ministro de Justicia y el de Defensa, tienen asignados roles y tareas específicas.

Sin embargo, se observa que la mayor asignación de recursos está dirigida al equipamiento y entrenamiento en apoyo a las operaciones policiales y militares contra el narcotráfico, seguidas por los proyectos de desarrollo alternativo en áreas de producción de drogas, los proyectos de reformas judiciales e iniciativas de ley y por último, se encuentran los apoyos para las personas desplazadas por operaciones antinarcóticos y las iniciativas para el proceso de paz.

Gran parte de la asignación de estos recursos no es supervisada debidamente a pesar de que se han establecido 3 facultades tanto para los funcionarios estadounidenses como para los funcionarios de los países receptores: (1) examinar cualquier propiedad otorgada o financiada por Estados Unidos para asegurar que los recursos están siendo usados bajo los términos del programa; (2) inspeccionar o auditar los archivos o cuentas relacionadas con fondos otorgados por Estados Unidos, propiedades o servicios contratados, y (3) tener acceso disponible a información pertinente necesaria para la evaluación de la efectividad de la asistencia proporcionada por este país.

A pesar de estas facultades, los funcionarios de la embajada estadounidense afirman que la Policía Nacional no siempre ha dado acceso a los documentos necesarios (como documentos sobre los presupuestos y la planeación) para determinar si los recursos se están utilizando en concordancia con los planes de interdicción y erradicación de cultivos. También observan que

los helicópteros están siendo usados por la Policía Nacional para otros propósitos diferentes a las operaciones antidroga, pero que la policía no coopera en sus intentos de aclarar la situación y que lo mismo ocurre en temas de combustibles.

Por otra parte, existe gran incertidumbre del gobierno estadounidense respecto a la continuidad de los programas establecidos por el Plan Colombia, porque no hay propuestas claras sobre las fuentes de financiamiento y la infraestructura del gobierno colombiano para dar seguimiento a los proyectos -tanto apoyos internacionales como en el nivel presupuestario nacional-, de ahí que la efectividad del plan se vea acotada.

Además, el gobierno colombiano no ha establecido una coordinación de las instituciones que participan en el plan, instaurando solamente coordinaciones locales sin que estas configuren una organización de mayor alcance. Por parte del gobierno estadounidense también existen elementos que limitan su participación en el proyecto, por ejemplo se destaca que el personal asignado en tareas antidrogas no puede ser alojado en la embajada colombiana ya que las instalaciones y la inseguridad implican graves riesgos.

Bajo estos elementos que expone el análisis de GAO, se realiza una evaluación y se redactan recomendaciones para mejorar el desempeño de los participantes del Plan Colombia con el objeto de lograr las metas propuestas. Estas recomendaciones se centran en que es imprescindible determinar las necesidades de entrenamiento y apoyo logístico para Colombia e identificar fuentes futuras de recursos para sustentar los helicópteros otorgados así como el equipo que ya se ha entregado; además de completar la implementación de planes y coordinación de estos para que la asistencia estadounidense en el futuro se sustente adecuadamente y para asegurar que está siendo usada efectivamente.

De esta manera, se hace notar que existen diversos obstáculos en la implementación del plan y que los resultados así como los efectos esperados realmente requieren un periodo a largo plazo para poder ser materializados, pero recomiendan identificar claramente las necesidades colombianas y las fuentes de recursos para poder enfrentar las amenazas y retos que implica la situación en el país.

3.1.2 PLAN COLOMBIA: Las metas de reducción de drogas no fueron logradas plenamente, pero la seguridad ha mejorado; las agencias estadounidenses necesitan más planes detallados para reducir la asistencia (octubre 2008)

Otro informe referente al Plan Colombia publicado por GAO se denomina: “Drug reductions goals were not fully met, but security has improved; U.S. agencies need more detailed plans for reducing assistance”⁸⁰, publicado en octubre de 2008 y que revisa aspectos relativos a los resultados de la asistencia estadounidense a Colombia en el tema de combate al narcotráfico.

Partiendo de los antecedentes ya mencionados en el reporte anterior, esta investigación reconoce las limitaciones en los alcances del Plan Colombia y hace recomendaciones a las dependencias gubernamentales estadounidenses que participan en dicho plan para transferir las responsabilidades asumidas hacia sus contrapartes en Colombia.

Este estudio basa sus aportaciones en estimaciones respecto al cultivo, procesamiento y tráfico de drogas que fueron discutidas con diferentes organismos relacionados con el tema de drogas en Estados Unidos y Colombia. Las reuniones se llevaron a cabo con funcionarios de la Agencia de Inteligencia y Defensa, de la DEA, del Centro de la Agencia Central de Inteligencia sobre Crimen y Narcóticos (CNC), de la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta del Sur (Comando Sur), de la Sección de Asuntos sobre Narcóticos, del Grupo Militar estadounidense, de la Embajada estadounidense en Bogotá, y del Ministerio de la Defensa en Colombia. En este sentido, la información recabada no sólo fue vaciada en el estudio, sino que además se compararon patrones de comportamiento y tendencias generales sobre las actividades inherentes al mercado de drogas.

A pesar de este trabajo en conjunto con los organismos mencionados, GAO reconoce las limitantes en cuanto a la estimación de cifras relativas a las actividades de cultivo, procesamiento y tráfico de drogas por la propia naturaleza ilícita de las mismas, además del desfase temporal en la recolección de dicha información. Aun así las estimaciones pueden dar

⁸⁰ U.S. Government Accountability Office, : “Drug reductions goals were not fully met, but security has improved; U.S. agencies need more detailed plans for reducing assistance”, (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-71>, [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013]

una idea clara respecto al incremento en el flujo de drogas en Colombia desde el año 2000 hasta la fecha de publicación de este reporte (2008).

En primer término se hace mención a las metas principales del Plan Colombia:

1. Reducir la producción ilícita de drogas (principalmente cocaína) en un 50% en 6 años
2. Mejorar la seguridad en Colombia retomando el control de las áreas ocupadas por los grupos armados ilegales.

Alcanzar estas metas se sustentó básicamente en la erradicación de cultivos y la prohibición de los mismos así como en ofrecer alternativas de desarrollo para las personas involucradas en actividades ilícitas, lo cual conllevó una serie de reformas judiciales, sociales y económicas. Además, se menciona que en enero de 2007 los colombianos anunciaron una nueva etapa del Plan Colombia denominada Fase de Consolidación que integraba las estrategias y programas del Plan Colombia inicial y se proyectaba para un periodo de seis años (2007-2013); formalmente esta etapa se llamó: Estrategia para fortalecer la Democracia y Promover el Desarrollo Social.

El reporte informa que desde el año fiscal 2000, Estados Unidos ha otorgado más de 6 mil millones de dólares en asistencia militar y no militar al Plan Colombia, mientras que son los Departamentos de Estado, de Defensa y de Justicia junto con la Agencia Internacional para el Desarrollo quienes manejan dicha asistencia. Bajo este esquema general GAO organiza el reporte en cuatro puntos centrales:

1. El progreso que ha tenido el Plan Colombia referente a los objetivos en la reducción de drogas y mejoramiento de la seguridad
2. Los resultados de la ayuda estadounidense para el ejército y la policía
3. Los resultados de la ayuda estadounidense para programas no militares
4. El estatus de los esfuerzos por “nacionalizar” o transferir a Colombia las responsabilidades en las operaciones y los fondos de los programas apoyados por Estados Unidos.

Basándose en una serie de gráficas y estimaciones detalladas respecto a cada fase del ciclo que configura el mercado de drogas en Colombia, se concluye respecto al primer punto de análisis,

que el objetivo del Plan Colombia para reducir el cultivo, procesamiento y distribución de las drogas ilegales en un 50% en 6 años no fue completamente alcanzado, sobre todo en lo que se refiere a la cocaína. Esto a partir de analizar el periodo de 2000 a 2006 donde el cultivo de opio y la producción de heroína cayó en un 50% mientras que los niveles en el cultivo de coca y la producción de la misma aumentaron en aproximadamente 15% y 4% respectivamente.

Sin embargo, se presume que los incrementos en los niveles de cultivo y producción de coca se pueden explicar, en parte debido a las medidas tomadas por los agricultores para contrarrestar los esfuerzos de erradicación estadounidenses y colombianos. Estas medidas incluyen podar las plantas después de la pulverización, sembrar nuevas plantas o injertos que aumentan su resistencia, disminuir las parcelas de coca, intercalar las plantas de coca con cultivos legales para evitar ser detectadas, mover los cultivos hacia zonas del país que se encuentran fuera de los límites establecidos para el rocío de las aeronaves (como los parques nacionales o un área de 10 kilómetros a lo largo de la frontera de Colombia con Ecuador), así como mover los cultivos de coca a las zonas más remotas del país, lo cual ha creado un “efecto de dispersión”, que se detalla a través de mapas dentro del reporte. Además, estas medidas no sólo incrementan el cultivo y la producción, también el precio en el consumo de la droga debido a la complejidad que requiere su venta.

Respecto al progreso en el mejoramiento de la seguridad, contenido también en el primer punto de análisis, GAO reporta que ésta ha incrementado toda vez que se han asumido compromisos sistemáticos de la policía y el ejército colombianos para debilitar a los grupos armados ilegales, como los programas de desmovilización y de desertores; además de la caída en las finanzas de estos grupos que debilita aún más su movilización. En este sentido, se hace referencia a varios indicadores de seguridad que han mejorado desde 2000 como el número de asesinatos y secuestros que según el gobierno colombiano se han reducido en una tercera parte así como los ataques a los yacimientos de petróleo que se redujeron a cero.

No obstante, los funcionarios de la embajada estadounidense en Bogotá advierten que los logros relativos a la seguridad no pueden ser declarados como irreversibles hasta que los grupos armados ilegales pierdan completamente la capacidad de amenazar la estabilidad del gobierno colombiano, y sólo sean un problema que requiera atención policial de aplicación de

la justicia. Si estos grupos continúan siendo una amenaza potencial, en cualquier momento los logros alcanzados pueden ser fácilmente revertidos.

Pasando al segundo punto de análisis que aborda el reporte, la ayuda que se ha otorgado a la policía y al ejército colombianos se ha dado a través del Departamento de Estado y el Departamento de la Defensa, quienes han otorgado cerca de 4,900 millones de dólares, (la mayor parte de la asistencia total otorgada) desde el año fiscal 2000. Esta ayuda ha aumentado el rango de capacidades de ambos organismos colombianos destacando la movilidad aérea necesaria para lograr los objetivos de seguridad y antinarcóticos del Plan Colombia.

Las aportaciones incluyen 72 helicópteros (algunos de ellos utilizados para transporte y otros del tipo 212 Bell, UH-1H, UH-II, Huey II y Blackhawk) y servicios de apoyo a la Brigada de Aviación del Ejército, equipo y entrenamiento para la Brigada Antinarcóticos del Ejército y otras unidades móviles para operaciones antinarcóticos y contrainsurgentes. Además, se proporciona apoyo aéreo y terrestre para ayudar a proteger el yacimiento petrolero de Caño Limón, asistencia a la fuerza aérea y a la Marina en sus programas de prohibición diseñados para decomisar droga que transita por las aguas costeras y ríos de Colombia.

La ayuda a la policía nacional ha proporcionado apoyo en los programas de erradicación aérea, principalmente a través de una unidad de comando dedicada a objetivos antinarcóticos y antiterroristas, con acciones de interceptación en puertos y aeropuertos, además de la creación de los escuadrones de la policía rural que han ayudado a establecer presencia policial en 169 municipios en los que se carecía de la misma desde el año 2000. La policía nacional ha utilizado la ayuda estadounidense para erradicar manual o desde el aire millones de hectáreas de coca y opio así como para destruir cientos de laboratorios y decomisar miles de toneladas de cocaína y heroína. A pesar de estos logros, tanto el ejército como la policía siguen enfrentando diversos retos para erradicar o disminuir la producción de drogas.

Respecto al tercer punto de análisis, desde el año fiscal 2000 los departamentos y las agencias estadounidenses involucradas en el Plan Colombia, han otorgado cerca de 1,300 millones de dólares para programas en el sector social, económico y de justicia. Estos han obtenido una serie de logros, incluyendo ayuda para personas desplazadas y han reformado el sistema de

justicia colombiano, pero tales esfuerzos han conseguido sus objetivos lentamente mientras que otros son más difíciles de evaluar.

Por ejemplo, la mayor asistencia estadounidense no militar ha sido dirigida al desarrollo alternativo, lo que ha otorgado miles de oportunidades económicas legales, pero el desarrollo alternativo no ha dado se ha otorgado en la mayor parte de las áreas donde se cultiva coca o muchas personas no han podido acceder a dicha ayuda, además USAID no ha logrado evaluar si estos programas concuerdan con sus objetivos estratégicos de reducir la producción de drogas ilícitas o si estos resultados pueden ser duraderos en el largo plazo.

En relación al último punto de análisis del reporte, se afirma que como respuesta al ordenamiento del congreso de 2005 para que la administración estadounidense desarrollara una estrategia multianual que definiera los planes de nacionalización de los proyectos del Plan Colombia, la administración respondió en 2006 con un reporte donde se destacaban los logros del Plan y se planteaban esfuerzos de nacionalización de los programas de aviación financiados por Estados Unidos. Además, en los siguientes reportes enviados en 2007 y 2008 se proponía cómo podían ser reducidos los fondos otorgados por Estados Unidos desde 2007 a 2013 a medida que los colombianos adquirieran mayor responsabilidad en el manejo y el financiamiento de los programas que se encontraban bajo el mando estadounidense.

Aunado a lo anterior, los recortes presupuestales del año 2008 aceleraron el proceso de nacionalización enfocándose primordialmente en los programas de aviación tanto del ejército como de la policía nacional. Para 2008 uno de los programas de aviación había sido nacionalizado y dos estaban en transición (la Brigada de Aviación Militar estuvo programada para 2012, como uno de los programas de mayor amplitud, que si bien no se ha alcanzado completamente, si se ha reducido en aproximadamente un 30% el presupuesto asignado a Colombia dentro del Plan Colombia⁸¹). Al mismo tiempo, se reportaba que cada uno de los departamentos y las agencias involucrados tenía sus propias metas para nacionalizar, con

⁸¹ Cfr., El Tiempo, "Reducción del Plan Colombia no es muy grave, dijo la canciller Holguín", (En línea), Dirección URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11127181>, [fecha de consulta: 13 de febrero de 2012]

diferentes calendarios y objetivos que no habían sido coordinados para promover resultados eficientes.

A partir de los datos recabados en cada uno de los cuatro grandes temas que aborda el reporte, GAO hace una serie de recomendaciones encaminadas a mejorar la nacionalización de la asistencia estadounidense para reducir los presupuestos otorgados a Colombia, obteniendo a su vez comentarios de los departamentos y agencias que participan en el Plan sobre sus compromisos y avances en la materia.

En este sentido, GAO recomendaba que los departamentos y agencias involucradas desarrollaran un plan integral de nacionalización que definiera los roles de Estados Unidos y Colombia así como las responsabilidades, necesidades, financiamiento para el futuro y calendarios específicos de transferencia. También hacía una recomendación puntual a USAID para que desarrollara medidas que mejoraran sus evaluaciones sobre los programas de desarrollo alternativo.

Finalmente, los comentarios que el Departamento de Estado realizó a las recomendaciones de GAO se centraron en continuar sus compromisos de nacionalización de los programas a su cargo, mejorando la coordinación para tener resultados más certeros. Por su parte USAID reportó que estaba trabajando para identificar nuevos indicadores que pudieran aportar más datos sobre las medidas de progreso que daban los programas de desarrollo alternativo.

A pesar de que el reporte es amplio y detallado, muestra un cambio en la posición estadounidense respecto a la asistencia que brinda a Colombia, porque si bien reconoce los avances en cuanto a la erradicación y reducción en el tráfico de drogas en Colombia, -especialmente de cocaína-, también señala que estos han sido escasos refiriéndose así a que han habido mejoras en la seguridad pero admite la probabilidad de que estos logros no sean duraderos. Con estos elementos, propone transferir responsabilidades a las autoridades colombianas paulatinamente (nacionalizar la ayuda) para reducir el presupuesto que otorga para operaciones antidroga, debido en parte a la situación interna de crisis económica por la que atraviesa.

3.1.3 Estatus de los Fondos para la Iniciativa Mérida (diciembre 2009)

El tercer informe de GAO se refiere a la Iniciativa Mérida, este reporte se llama: “Status of Funds for the Mérida Initiative”⁸² y fue publicado en diciembre de 2009 pero inició desde septiembre del mismo año y en el mismo se examina los fondos que han sido otorgados en el marco de la Iniciativa Mérida a partir de la negociación de asistencia y colaboración de Estados Unidos con México y algunos países centroamericanos. Lo anterior, para hacer frente a la violencia producto del narcotráfico⁸³, así como a las actividades de las pandillas en Centroamérica.

Lo anterior, toda vez que México era identificado como productor y proveedor del mercado estadounidense de heroína, metanfetaminas y marihuana, así como un país de tránsito para la cocaína que se vende en dicho país. Estas actividades eran realizadas por un pequeño número de organizaciones de tráfico de drogas, llamadas comúnmente cárteles que controlaban la mayor parte de las operaciones de distribución de drogas en la frontera suroeste, además de que estaban incrementando sus operaciones en América Central, dado que esta es una región con menores capacidades que las de México para combatir tales actividades.

A partir de estas condiciones, en octubre de 2007 Estados Unidos y México anunciaron la Iniciativa Mérida como un paquete de asistencia antinarcóticos y contra el crimen organizado por 1,400 millones de dólares para los países de la región. Dicha iniciativa, según el reporte, trajo consigo un cambio en la escala y el alcance de la asistencia de Estados Unidos a la región, en particular a México, porque si bien desde la década de 1970 se habían establecido lazos de colaboración para erradicar las actividades ilícitas relacionadas con las drogas, bajo la Iniciativa Mérida, la asistencia aumentó drásticamente.

Del año 2000 a 2006 la asistencia promedio anual para actividades antinarcóticos, y de aplicación de justicia, creció de aproximadamente 57 millones a 400 millones para el año fiscal

⁸² U.S. Government Accountability Office, : “Status of Funds for the Mérida Initiative”, (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-10-253R>, [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013]

⁸³ Más de 12,000 muertes desde 2006. *Cfr.*, U.S. Government Accountability Office, : “Status of Funds for the Mérida Initiative”, (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-10-253R>, [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013]

2008. Con esto se presenta una oportunidad sin precedentes para enfrentar las amenazas mutuas de tráfico de drogas y crimen organizado que afectan a la región.

El reporte incluye también las características de la Iniciativa Mérida para poder introducir los elementos que sustentan su aplicación. En este sentido, existen cuatro metas de la iniciativa como se enumera a continuación:

1. Romper el poder y la impunidad de las organizaciones criminales
2. Fortalecer los controles marítimos, aéreas y fronterizos
3. Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia en la región
4. Restringir las actividades pandilleras y disminuir la demanda de drogas en la región

Con el objetivo de lograr estas metas, el financiamiento de la Iniciativa Mérida está planeado para apoyar en seis áreas específicas:

- 1) Equipos de inspección, escáneres iónicos, unidades caninas para México y Centroamérica para interceptar drogas, armas, dinero y personas
- 2) Tecnologías para mejorar y asegurar los sistemas de comunicación que recolectan información criminal en México
- 3) Asesoría técnica y entrenamiento para fortalecer las instituciones de justicia en México, incluyendo una metodología de investigación para la nueva policía, software para manejo de casos que den seguimiento a investigaciones mediante el sistema criminal, nuevas oficinas para quejas ciudadanas y responsabilidad profesional así como programas de protección a testigos.
- 4) Aeronaves para apoyar las actividades de intercepción y respuesta rápida de las fuerzas de seguridad en misiones antinarcoóticos en México
- 5) Equipo, entrenamiento y programas de acción comunitaria en países de América Central para instrumentar medidas anti pandilleras y expandir el alcance de las mismas
- 6) Equipo, entrenamiento y apoyo logístico a países de Centroamérica para incrementar el dominio marítimo y capacidad de intercepción.

Teniendo estos elementos para el análisis, el reporte ofrece un estatus del financiamiento otorgado bajo la Iniciativa Mérida hasta septiembre de 2009, centrándose en dos puntos básicos:

1. Describir lo que ha sido asignado, gastado y transferido.
2. Identificar los factores que afectan el reparto de equipo, servicios y entrenamiento.

Para lograr estos dos objetivos, se revisaron los planes de gastos del Departamento de Estado, documentos relativos a su presupuesto, acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y México y de Estados Unidos con cada uno de los países centroamericanos⁸⁴. Asimismo, se revisaron los acuerdos interinstitucionales entre el Departamento de Estado y otras agencias estadounidenses que participan en la implementación de los programas de la Iniciativa Mérida, y se entrevistaron funcionarios del Departamento de Estado y de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID).

En relación al primer punto analizado, se reporta que para septiembre de 2009, el Departamento de Estado había planeado otorgar aproximadamente 1,300 millones de dólares para la iniciativa, sin embargo, sólo dos tercios (830 millones) habían sido asignados a finales de septiembre y aproximadamente el 2% (26 millones) se había gastado. Lo anterior muestra que no pudo asignarse lo contemplado y en el informe se identifican los obstáculos que estaban enfrentando para poder transferir la asistencia y que se centran en tres aspectos específicos:

1. Condiciones legales del financiamiento
2. Retos en completar los procedimientos administrativos
3. La necesidad de mejorar la capacidad institucional de las partes receptoras y por parte de Estados Unidos para instrumentar la asistencia.

El primer obstáculo se refiere a las condiciones que el congreso impone al Departamento de Estado para otorgar los recursos, estas condiciones se refieren a informes que debe entregar antes de que los fondos puedan estar disponibles. Los reportes deben ser detallados y se refieren, por ejemplo, al progreso que los gobiernos de México y Centroamérica han tenido respecto a ciertos temas relativos a derechos humanos.

⁸⁴ Además de Haití y República Dominicana, *Cfr.*, U.S. Government Accountability Office, : “Status of Funds for the Mérida Initiative”, (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-10-253R>, [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013]

Además, existen otras condiciones que el Congreso impone al Departamento de Estado para otorgar la ayuda, como aquellas que requieren de planes detallados que incluyan estrategias concretas, acciones que se tomarán, propósitos presupuestales y resultados anticipados. Tales condicionamientos implican el atraso en la asignación de la asistencia de tal manera que la calendarización planeada va siendo postergada.

Un segundo obstáculo en la entrega de la asistencia tiene que ver con los procedimientos administrativos que conllevan tiempo para ser alcanzados, como por ejemplo: las negociaciones para llegar a acuerdos con los gobiernos beneficiarios, los convenios con otras agencias estadounidenses para la implementación de acciones de logística y las licitaciones para firmar contratos para la transferencia de equipo. En estos casos se puede llevar de 3 a 6 meses en negociar las licitaciones, y posteriormente pueden tardar hasta 24 meses en la construcción del equipo requerido para cada país.

Por ello, se han hecho esfuerzos para acelerar estos procedimientos emprendiendo pláticas con funcionarios de alto nivel del Departamento de Estado y se ha logrado que las negociaciones no pasen de 3 semanas para llegar a acuerdos concretos. Por otra parte, se ha trabajado para que los equipos no se construyan hasta que estén aprobados los contratos, sino que se tenga suficiente inventario para que la transferencia sea más ágil. Estos esfuerzos intentan acelerar la asignación de recursos anticipando las actividades que se despliegan en cada periodo, solicitando incluso mayores recursos para que los fondos puedan estar disponibles lo antes posible.

El tercer obstáculo se refiere a la falta de capacidades institucionales de los receptores y de Estados Unidos, tomando como ejemplo las limitantes que tienen los países de Centroamérica por la debilidad de sus instituciones, lo cual implica que no puedan implementarse los recursos de manera eficiente. También se hace referencia a la debilidad institucional de México, pero los funcionarios estadounidenses han tratado de fortalecer esta desventaja a través de la cooperación bilateral, debido al monto de la asistencia económica otorgada al país y por la relevancia estratégica del mismo.

Específicamente en el tema de México, el Departamento de Estado reportó que la necesidad de sistematizar la implementación de los programas se da a través de grupos de trabajo para mejorar la coordinación bilateral e interinstitucional. Además, tanto el gobierno estadounidense como el mexicano han tenido que lidiar con la falta de personal suficiente para la implementación de la Iniciativa Mérida, contratando más personas que estén a cargo de cuestiones administrativas propias de las embajadas y otras que se encarguen de instrumentar la iniciativa, agilizando las actividades que se despliegan del programa antinarcóticos cuando los fondos se encuentran disponibles.

Aun así, se reconocen los retos que enfrentan para mejorar las capacidades institucionales y el trabajo que requiere la construcción de un marco sólido para la transferencia de recursos que se contemplan bajo el esquema de la Iniciativa Mérida, por lo que se requiere de mayor planeación para poder alcanzar los objetivos en este punto crucial del programa bilateral.

Además de estos obstáculos, GAO reconoce la dificultad para dar seguimiento a los recursos asignados puesto que dichos fondos se canalizaron a tres cuentas principales manejadas por diferentes oficinas que tienen mecanismos de administración de los fondos, terminología y organización distintas, sin que exista una estandarización en cuanto a cómo reportan la transferencia de recursos.

Las tres cuentas mencionadas son: la cuenta de Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de Justicia (INCLE), el Fondo de Apoyo Económico (ESF) y la cuenta de Financiamiento Militar al Extranjero. La primera es administrada por la Oficina de Asuntos Internacionales sobre Narcóticos y Aplicación de Justicia (INL), la segunda es administrada por la Oficina sobre Asuntos del Hemisferio Oeste (ESF) a través de USAID; y la tercera es administrada por la Oficina de Asuntos Político-Militares, aunque el Departamento de la Defensa manejaba su implementación.

Finalmente, el reporte se refiere a los comentarios que el Departamento de Estado hace a las aportaciones de GAO, mismos que son analizados en uno de los apartados, donde dicha institución reconoce que la transferencia de recursos es menor a la pronosticada, sin embargo,

los esfuerzos que se han logrado son importantes para coordinar la distribución futura de la asistencia con el objetivo de que sea más efectiva.

GAO por su parte, concuerda en que es necesaria esta efectividad por lo que sólo deja claro que la intención de este reporte no estaba encaminada a evaluar el desempeño de las instituciones, sino solamente ofrecer un panorama general del estado en que se encontraba la asignación de fondos bajo la Iniciativa Mérida hasta septiembre de 2009.

3.1.4 INICIATIVA MÉRIDA: Estados Unidos ha presentado apoyo contra las drogas y el crimen pero necesita mejores medidas de desempeño (julio 2010)

El último informe de GAO analizado en este capítulo se denomina: “Mérida Initiative: The United States Needs Better Performance Measures for its Counternarcotics and Anticrime Support Efforts”⁸⁵ y se realizó a partir de una audiencia llevada a cabo por el organismo el 21 de julio de 2010. Los indicadores que arrojaban un aumento en el crimen y la violencia relacionada con el tráfico de drogas en México y Centroamérica fueron causas para efectuar dicha audiencia.

La situación en la región implicaba también una amenaza hacia Estados Unidos, especialmente a lo largo de su frontera sur, por ello el análisis se refería al programa de asistencia anunciado en 2007 para fortalecer la aplicación de justicia y emprender medidas antinarcóticos, es decir, la Iniciativa Mérida. En este sentido, el informe se organizó en tres temas centrales:

1. El estatus de la implementación del programa
2. Las estrategias del Departamento de Estado para la implementación
3. Mecanismos de coordinación puestos en marcha bajo la Iniciativa Mérida.

En relación con el primer tema, se reportaba que Estados Unidos había entregado equipo y otorgado entrenamiento a México bajo el esquema de la Iniciativa Mérida, aunque se había hecho lentamente por los retos que implicaba esta asistencia, pero que en fechas recientes respecto a la publicación de este informe, la transferencia de recursos se había agilizado.

⁸⁵ U.S. Government Accountability Office, : “Mérida Initiative: The United States Needs Better Performance Measures for its Counternarcotics and Anticrime Support Efforts”, (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-10-913T>, [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013]

Muestra de lo anterior fue la entrega del 46% de los fondos asignados desde el año fiscal 2008 al 2010 y el gasto del 9% de los mismos.

El estatus de la asistencia otorgada a México en términos de equipo, incluía cinco helicópteros Bell, dispositivos de inspección mediante rayos X, perros policía y preparación para sus entrenadores, así como entrenamiento para más de 4,000 oficiales de policía. Respecto a Centroamérica, las agencias estadounidenses habían entregado autos para la policía y equipo de inspección, además, habían dado varios cursos sobre combate hacia el tráfico de armas y sobre cómo manejar evidencia de laboratorios criminales clandestinos.

Los retrasos en la distribución de la ayuda restante se debían al número insuficiente de personal que administrara los programas, las negociaciones para lograr acuerdos interinstitucionales o bilaterales, los procesos de contratación, los cambios de gobierno y la disponibilidad de recursos. Sin embargo, se informaba que los departamentos y agencias estadounidenses continuaban trabajando para superar estos retos. En este sentido, se reconocía el incremento de personal contratado en la Ciudad de México en la sección de la Embajada encargada de asuntos sobre drogas, donde se duplicó.

Una vez señalado el estado del financiamiento de la Iniciativa Mérida, se abordan los proyectos desarrollados por el Departamento de Estado para implementar su estrategia, centrándose en elementos claves que incluían: delinear una misión, metas estratégicas y un plan de asignación de recursos. No obstante, GAO apunta que estos planes carecían de elementos que facilitaran la rendición de cuentas y el manejo de los mismos. Ejemplo de esta carencia, consistía en que tales documentos no incluían medidas de rendimiento que indicaran el progreso de sus estrategias hacia la consecución de sus objetivos.

Además, GAO critica severamente el desempeño del Departamento de Estado al no haber trabajado en una calendarización que incluyera las fechas de asignación de recursos programados, a pesar de que ya habían propuesto planes para proporcionar más equipo y entrenamiento hacia México y Centroamérica. En este punto se vislumbraba apoyo adicional para la Iniciativa Mérida sin que la asistencia aprobada tuviera fechas de entrega programadas.

Por otra parte, se analizan los mecanismos de coordinación establecidos bajo la Iniciativa Mérida llevados a cabo por el Departamento de Estado. GAO reconocía los procedimientos que esta institución realizaba involucrando a los tomadores de decisiones de los distintos niveles de gobierno para facilitar la coordinación entre el Departamento de Estado y sus representaciones involucradas en la Iniciativa, al mismo tiempo que se establecía una coordinación de tales representaciones y de manera bilateral con los gobiernos de México y de los países centroamericanos. De igual manera, se estaban instrumentando mecanismos de mayor coordinación y comunicación entre las oficinas centrales del Departamento de Estado y las embajadas estadounidenses en la región.

Evaluando las aportaciones de las agencias estadounidenses, mexicanas y centroamericanas, GAO recomendaba en este informe concretamente que el Secretario de Estado incorporara dentro de la estrategia de la Iniciativa Mérida indicadores para medir el desempeño que pudiera mostrar el progreso que se estaba logrando respecto a las metas propuestas y que a su vez desarrollara calendarizaciones específicas sobre la entrega y distribución de la asistencia. Dichas recomendaciones fueron recogidas por el Departamento de Estado que estuvo de acuerdo en implementarlas.

Con base en este breve reporte, se pueden vislumbrar los retos y los alcances del Iniciativa para el año 2010, donde si bien se reconocían los logros obtenidos, el incremento de la violencia en México y Centroamérica llevó a realizar un estudio que evaluara el desempeño de las agencias involucradas para agilizar la asistencia a través de planes de coordinación más eficientes.

3.2 Plan Colombia e Iniciativa Mérida desde la perspectiva del Centro de Investigación Wilson Center

El Centro de Investigación Wilson Center es una institución que tiene como misión “...hacer frente a los problemas mundiales a través de la investigación independiente y el diálogo abierto para informar ideas viables para el Congreso, la Administración y la amplia comunidad política.”⁸⁶ Para lograr este objetivo, reúne a académicos y expertos en diferentes materias,

⁸⁶ Wilson Center, “About the Wilson center”, (en línea), Dirección URL: <http://www.wilsoncenter.org/about-us>, [fecha de consulta: 12 de abril de 2014]

quienes investigan y analizan situaciones mundiales (derechos humanos, energía, democracia, agricultura, entre otros) en las diferentes regiones del mundo.

Dentro de las publicaciones de esta institución existen diversos artículos sobre puntos específicos del Plan Colombia y de la Iniciativa Mérida, sin embargo para esta investigación se eligió un sólo artículo que analiza ambos programas dentro de un espectro más amplio del problema del narcotráfico en América Latina y su relación con Estados Unidos, ello con la finalidad de tener una visión más integral del fenómeno y retomar las críticas que aquí se despliegan, así como las aportaciones que contiene. El artículo se titula “Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: tendencias principales en el siglo XXI” y es redactado por el investigador -experto en la materia, y citado anteriormente en la presente investigación-, Bruce Bagley.

Otro elemento importante del Centro de Investigación Wilson Center se refiere al papel que desempeña en la conformación de comunidades de investigación, ya que reúne a investigadores, y participa en la formación de muchos de estos a través de las becas que otorga para estancias en el Centro. De esta manera incorpora visiones diversas sobre temas importantes en la actualidad, fungiendo así como una institución de prestigio a la que deben poner atención los tomadores de decisiones políticas a lo largo del mundo.

3.2.1 Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: tendencias principales en el siglo XXI (agosto de 2012)

El artículo que se analizará a continuación se denomina: “Drug trafficking and organized crime in the Americas: major trends in the twenty-first century”⁸⁷ y consiste en una actualización sobre la situación en el hemisferio occidental respecto a temas relacionados con tráfico y consumo de drogas. Este artículo fue publicado en agosto de 2012 bajo la autoría del investigador Bruce Bagley.

⁸⁷ Wilson Center, “Drug trafficking and organized crime in the Americas: major trends in the twenty-first century”, (en línea), Dirección URL: <http://www.wilsoncenter.org/about-us> , [fecha de consulta: 12 de abril de 2014]

La inquietud principal que dirige este artículo se expresa en dos interrogantes que el autor nos señala de la siguiente manera: Primero, ¿Cuáles son las tendencias principales que han caracterizado la evolución del tráfico ilícito de drogas y el crimen organizado (redes del crimen organizado) en las Américas en el último cuarto del siglo? y segundo, ¿Cuáles han sido las adaptaciones o transformaciones principales —económicas, políticas y de organización- que han tenido lugar junto con la gran economía de drogas ilegales durante la primer década del siglo XXI?

Para dar respuesta a tales cuestionamientos, el autor señala ocho puntos de análisis que desarrolla a lo largo de su investigación y que determinan las tendencias clave o patrones que se identifican en las políticas contra las drogas en la región:

1. La creciente globalización del consumo de drogas
2. Las victorias limitadas o “parciales” y las consecuencias no deseadas de la “guerra contra las drogas” liderada por Estados Unidos, especialmente en los Andes
3. La proliferación de áreas de cultivo de drogas y de rutas de contrabando en todo el hemisferio (los llamados “efectos globo”)
4. La dispersión y fragmentación de los grupos del crimen organizado o de las redes dentro de los países y a lo largo de las subregiones (“efectos cucaracha”)
5. El fracaso de los esfuerzos encaminados a una reforma política y de construcción estatal (efectos de desinstitucionalización)
6. La ineficiencia de las políticas regionales e internacionales de control de drogas (fracasos regulatorios)
7. Las deficiencias o fracasos de las políticas de drogas y control de la delincuencia interna estadounidense (fracasos en el control de la demanda)
8. Mayor apoyo a las políticas de reducción de daños, despenalización y alternativas políticas de legalización (debate de la legalización)

Respecto a la primer tendencia (creciente globalización del consumo de drogas), la investigación señala que a pesar del argumento de que el consumo de drogas en Estados Unidos es el principal factor para que existan zonas de producción en América Latina y el Caribe, es necesario reconocer el crecimiento exponencial que se observa en el consumo de

drogas a nivel mundial, teniendo como ejemplo los países europeos en los que ha aumentado el consumo de heroína principalmente.

Aunado a lo anterior, se afirma que Estados Unidos sigue siendo el mayor consumidor de drogas ilegales en el planeta, pero también es preciso señalar que el consumo de drogas como la cocaína no se reduce a los mercados capitalistas avanzados (Estados Unidos y Europa), sino que el consumo en América Latina también ha alcanzado niveles importantes durante la última década. Estas afirmaciones se sustentan en el reporte de La Oficina sobre Drogas y Crimen de la Organización de Naciones Unidas (UNODC) de 2011.

En lo que corresponde a la producción de drogas, algunos países latinoamericanos tienen especial relevancia, pues son los productores principales de ciertas drogas y también contribuyen a la oferta de otras. Al respecto, la producción de cocaína se concentra en tres países del hemisferio occidental: Colombia (45%), Perú (35-40%) y Bolivia (15-20%), mientras que la producción de heroína se concentra en Afganistán (83%), México produce el 9%, Myanmar el 5% y Colombia contribuye con menos del 1% de la oferta mundial. En este sentido, el consumo europeo de heroína se alimenta de la producción en Afganistán, mientras que el consumo estadounidense se nutre de la producción mexicana y colombiana; en tanto que el consumo de cocaína en este país también se alimenta de la producción de Colombia, Perú y Bolivia y que llega al mercado estadounidense a través de México.

Por lo tanto, el incremento en el consumo de drogas en Europa y América del Sur, especialmente en lo que se refiere a la cocaína, ha expandido enormemente la demanda mundial. Como consecuencia, existe una tendencia hacia la proliferación de nuevas rutas de tráfico, y el crecimiento evidente de redes de tráfico criminales que se originan fuera de la región andina.

La segunda tendencia (victorias limitadas o “parciales” y las consecuencias no deseadas de la guerra contra las drogas) destaca las consecuencias (esperadas e inesperadas) de la guerra contra las drogas, liderada por Estados Unidos desde mediados del siglo XIX hasta la mitad de la década de 1980. Las dos “victorias parciales” de los programas de erradicación de cultivos financiados por Estados Unidos tuvieron lugar en Bolivia (Operación Blast Furnance) y en

Perú (Plan Dignidad), pero son parciales en la medida en que la producción de cocaína en estos dos países se redujo, mientras que a finales de 1990 esa producción se trasladó a Colombia (90%).

El combate a las drogas en Colombia a su vez tuvo logros significativos con la muerte de Pablo Escobar y el desmantelamiento de los Carteles de Medellín y Cali, pero esto produjo la transferencia de las actividades ilícitas relacionadas con las drogas hacia organizaciones más pequeñas, conocidas como cartelitos. Además otra consecuencia inesperada de esta lucha en Colombia surgió a partir de que los grupos guerrilleros (FARC) y los paramilitares (AUC) tomaron control de las zonas de cultivo de coca y procesamiento en Colombia. Por lo tanto, la violencia relacionada con las drogas incrementó entre estos dos grupos armados por el control territorial y de los campesinos en Colombia.

Así pues, Colombia se convirtió a principios de la década de 2000 en uno de los países más peligrosos y violentos en el mundo, por lo que comenzó otro programa encaminado a enfrentar la situación en el país a través del Plan Colombia, el cual le otorgó asistencia adicional. Dentro de este programa se han observado ciertos avances, y el artículo reconoce el programa del presidente Álvaro Uribe denominado “seguridad democrática” que incorpora proyectos para combatir y desmovilizar grupos guerrilleros de las FARC y de los paramilitares, para reducir los niveles de violencia relacionados con el tráfico de drogas.

A pesar de los logros alcanzados con el Plan Colombia y el programa de “seguridad democrática” del presidente Uribe, para el año 2010 Colombia seguía siendo la fuente principal de producción de cocaína en los Andes y la violencia comenzaba a incrementar. El reporte de la ONU sólo estimaba una disminución del 15% del área utilizada para cultivar coca en el país en 2010 y un incremento del 3% para 2011.

Como consecuencia de la guerra contra las drogas en Colombia apoyada por Estados Unidos, el involucramiento del crimen organizado en el tráfico de drogas se trasladó gradualmente hacia el norte, de Colombia a México. Las organizaciones criminales en México tomaron ventaja del vacío que había quedado en el tráfico de cocaína de Colombia a Estados Unidos, generando que la violencia relacionada con las drogas se trasladará a México.

Como consecuencia, la violencia en México se debe en parte a la victoria parcial que se ha tenido en la guerra contra las drogas en Colombia vía el Plan Colombia, entonces si la Iniciativa Mérida apoyada por Estados Unidos (que se ha implementado en México) tiene resultados similares a los del Plan Colombia, no va a detener el tráfico de drogas o terminar con el crimen organizado en México o en la región. Lo más probable es que ambos fenómenos se trasladen a zonas más vulnerables en este país y que las actividades de contrabando, así como las redes criminales operen desde países vecinos como Guatemala y Honduras regresando nuevamente a Colombia y los Andes. Evidencia de lo anterior, es lo que señala el autor en cuanto a que las operaciones de tráfico de drogas (Sinaloa, Zetas) se están moviendo de México hacia América Central.

La tercer tendencia (la proliferación de áreas de cultivo de drogas y de rutas de contrabando en todo el hemisferio) se refiere a las áreas de cultivo y las rutas de contrabando, al respecto, los reportes sobre Colombia arrojan una disminución en las áreas de cultivo en el país, pero reportes similares muestran que en Perú y Bolivia, después de casi dos décadas de disminución, parece que nuevamente las áreas de cultivo han comenzado a incrementar. Evidentemente el efecto globo que permitió que el cultivo de coca cambiara del norte de Bolivia y Perú hacia Colombia en la década de 1990, continúa operando para que el cultivo se mueva nuevamente desde Colombia hacia Perú y Bolivia al final de la primera década de 2000. De esta manera las estadísticas presentadas deben ser equilibradas con la realidad.

El incremento reciente del cultivo de coca en Perú y Bolivia lleva a inferir que el foco de atención y recursos que se concentraron en Colombia ha llevado a abandonar aquellos países donde se cultiva coca en la zona central de los Andes. Para reducir las consecuencias del efecto globo, la administración Obama ha reestablecido una relación de trabajo con los presidentes de Bolivia y Perú con el objetivo de encontrar formas efectivas de combatir el resurgimiento de cultivos de coca. Si se fracasa en conseguir políticas más efectivas en ambos países, se anulará cualquier progreso real logrado en Colombia en el mediano plazo.

Respecto a las rutas de tráfico de drogas, éstas se han movido del Caribe hacia Panamá y América Central, el Golfo de México y el Corredor Pacífico para llegar a México y poder

cruzar la frontera hacia Estados Unidos. Cuando los carteles mexicanos tomaron control sobre las rutas antes controladas por los carteles de Medellín y Cali, el Corredor Pacífico se convirtió en la vía principal de contrabando. Por esta razón comenzó la implementación de la Iniciativa Mérida mediante una campaña militar contra los carteles de droga mexicanos con apoyo estadounidense.

A pesar de que no hubo avances significativos en eliminar a los grupos de traficantes clave, esta militarización de la guerra contra las drogas hizo que el contrabando en la frontera México-Estados Unidos fuera más peligroso y más caro que en el pasado. Como resultado de lo anterior, algunas organizaciones mexicanas se han trasladado a Centroamérica para tener ventajas de estos países más débiles y desde ahí conducir sus operaciones de contrabando.

Durante los pasados 25 años, la guerra contra las drogas dirigida por Estados Unidos, junto con diversos aliados latinoamericanos y caribeños, han logrado repetidamente mover las áreas de cultivo de un lugar hacia otro dentro de los Andes; forzando cambios frecuentes en las rutas de contrabando. Sin embargo, esta guerra ha probado ser incapaz de romper seriamente -y mucho menos permanentemente- tanto la producción como el tráfico en el hemisferio. Los traficantes han logrado adaptarse a las medidas de aplicación de justicia diseñadas para terminar con sus actividades, lo que ha contaminado progresivamente a más países en la región con el tráfico de drogas y la violencia que ello genera.

La cuarta tendencia que se observa respecto a los grupos traficantes de drogas (la dispersión y fragmentación de los grupos del crimen organizado o de las redes dentro de los países y a lo largo de las subregiones), consiste principalmente en la fragmentación y dispersión para poder ser detectados con mayor dificultad. Esto presenta cambios importantes respecto a la amplia organización jerárquica que mostraban los carteles anteriormente (Cali o Medellín en Colombia). Esto se observa sobre todo en México y en Colombia donde grupos más pequeños tejen redes a nivel local (municipal o estatal) sin lanzarse al nivel federal, para con ello tener menos riesgo de ser localizados, mostrando así un estilo de crimen “desorganizado” relacionado con el tráfico de drogas.

La tendencia de dispersión y fragmentación no sólo se observa en los carteles de droga, sino que también es una práctica que están tomando los grupos paramilitares en ambos países. Al observar esta tendencia, los gobiernos de Colombia y México consideran que la disminución en la capacidad de organización de las redes del crimen genera que éstas ya no signifiquen una verdadera amenaza a la autoridad estatal y a la seguridad nacional. No obstante, a pesar de estar menos organizados no ha disminuido su carácter violento. Además, la dispersión y fragmentación se conduce hacia lugares con mayores vacíos de autoridad en donde puedan relacionarse con otros grupos criminales (pandillas como los maras u otros grupos similares).

Esta tendencia, es conocida como “efecto cucaracha” porque hace referencia al traslado de las cucarachas de una cocina sucia hacia otros lugares para evitar ser detectadas cuando ya se han emprendido medidas en contra de ellas. Vinculado al efecto globo, el efecto cucaracha se refiere específicamente al desplazamiento de redes criminales de una ciudad, estado o región hacia otra dentro del país o de un país a otro en busca de mayor seguridad para sus operaciones o de autoridades estatales más flexibles.

La quinta tendencia (el fracaso de los esfuerzos encaminados a una reforma política y de construcción estatal) se refiere a las instituciones en los países latinoamericanos y caribeños, que transitan de regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos por lo que enfrentan diversos retos para romper con las relaciones entre el poder y los grupos criminales que llevan a la dispersión de los mismos lo cual propicia que haya menor control de los sistemas democráticos nuevos, por lo menos en el corto plazo. Estos retos que genera la transición democrática no son elementos en contra de la democratización, sino que significan obstáculos que de ser ignorados podrían poner en peligro tanto la estabilidad política como la propia democracia, lo que se traduce en la decadencia de las instituciones o la desinstitucionalización democrática.

La sexta tendencia que se describe (la ineficiencia de las políticas regionales e internacionales de control de drogas), se refiere a los fracasos regulatorios regionales e internacionales. En este sentido, la ONU y la OEA han reproducido el régimen prohibicionista en el nivel multilateral, partiendo de la afirmación de que las drogas son “diabólicas” y deben ser prohibidas, reflejando así la influencia hegemónica de Estados Unidos sobre las políticas internacionales de

drogas. En la práctica las estrategias prohibicionistas han dominado el discurso y han inhibido que algunos países en el nivel individual experimenten con políticas alternativas, o los han forzado a ignorar este tipo de estrategias, lo cual ha propiciado que América Latina se aleje del paradigma dominante desde la Reunión de las Américas en Cartagena, Colombia en 2012.

La revisión a diez años de las políticas contra las drogas hecha por la ONU (1998-2008), concluyó que las políticas prohibicionistas puestas en marcha eran la mejor y única opción disponible, sin generar alteraciones, a pesar de las crecientes dudas y cuestionamientos de algunos estados miembros y muchos analistas independientes sobre los daños colaterales que tales políticas han generado.

La séptima tendencia (las deficiencias o fracasos de las políticas de drogas y control de la delincuencia interna estadounidense), se relaciona específicamente con las políticas de control de la demanda en Estados Unidos, ya que mientras este país ha trabajado para estabilizar o reducir la demanda de la mayoría de las drogas en casa, no ha logrado eliminarla ni ha logrado eliminar los beneficios asociados con la oferta del gran mercado estadounidense. En este sentido, existen esfuerzos de la administración Obama, aunque la prevención y el tratamiento permanecen escasamente financiados.

La exigencia de Estados Unidos para que los países de la región sigan su liderazgo en la guerra contra las drogas, desde el proceso de certificación -sancionando a los que no cooperaban completamente- hasta la fecha, ha tenido resultados contraproducentes para sus propios intereses y los de los países latinoamericanos, porque no ha logrado exitosamente los objetivos planteados en términos de reducción de la oferta y de la demanda de drogas en la región. El precio que ha pagado Colombia y que ahora se le pide a México es alto, y esto junto con los costos colaterales, ha propiciado un nuevo debate hacia las alternativas al esquema prohibicionista estadounidense, tales como: políticas de reducción de daños, despenalización y legalización de drogas.

La última tendencia (mayor apoyo a las políticas de reducción de daños, despenalización y alternativas políticas de legalización) se refiere al actual debate sobre la legalización de las drogas y sus implicaciones. Los argumentos a favor de la legalización de la marihuana, han

propiciado que el debate sea cada vez más amplio respecto a los retos que conllevan la despenalización de ésta y otras drogas más duras. El reporte de la Comisión Global sobre Drogas de 2011, argumentó que una combinación de políticas de despenalización de drogas ilícitas, políticas de reducción de daños, y programas alrededor del mundo propiciarían una fórmula más realista para reducir los beneficios ilegales del mercado de drogas que generan violencia, crímenes y corrupción en América Latina y el Caribe, así como en el resto del mundo aun cuando la adicción aumente, tal y como pasó con el fin de la prohibición del alcohol en Estados Unidos a finales de 1930.

Aun así, América Latina y los países del Caribe deberán reformar seriamente sus instituciones, acabando con las prácticas de corrupción, llevando a cabo reformas judiciales, en la policía y en las prisiones, así como otras reformas clave, asegurando también mayor transparencia electoral. Estas medidas son esenciales para su futura estabilidad política y la consolidación de la democracia, así como para lograr mayor seguridad nacional. Por lo tanto, no se puede esperar a que la despenalización o la legalización mundial se lleven a cabo en un futuro cercano.

Estas tendencias son importantes para determinar el estado de las cosas en América Latina y el Caribe, así como para señalar los avances y retrocesos que se han logrado. Al igual que las consecuencias de los programas de seguridad como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, mismas que implican nuevos retos a las políticas antidrogas. Lo anterior, sin contar la puesta en marcha de un debate que también implica grandes retos regionales respecto a la despenalización y legalización de las drogas.

3.3 Plan Colombia e Iniciativa Mérida desde la perspectiva de la Oficina de Washington sobre América Latina (Washington Office on Latin America-WOLA)

La Oficina de Washington sobre América Latina (Washington Office on Latin America-WOLA) es una Organización No Gubernamental dedicada a promover “...los derechos humanos, la democracia y la justicia social por medio del trabajo conjunto con nuestras contrapartes locales en Latinoamérica y el Caribe para influenciar las políticas en los Estados

Unidos y el exterior.”⁸⁸ Bajo este objetivo, WOLA pretende que los derechos humanos y la justicia social sean la base de las políticas latinoamericanas y caribeñas en su relación con Estados Unidos, mismas que se diseñen a partir del trabajo en conjunto de diversos grupos a nivel internacional.

Para la investigación también se eligió un artículo integral que abarca los casos colombiano y mexicano así como los casos de Centroamérica para determinar las tendencias que se están dando, y con base en esto hacer recomendaciones que nutran el debate en la región. El artículo se denomina: “Hora de escuchar: Tendencias en Asistencia de Seguridad de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe” y es un informe conjunto del Centro para Políticas Internacionales (CIP), el Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos (LAWGEF) y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Los autores de esta investigación son Adam Isacson, Lisa Haugaard, Abigail Poe, Sara Kinoshian y George Withers, quienes pertenecen a los centros de investigación antes mencionados.

3.3.1 Hora de escuchar: Tendencias en Asistencia de Seguridad de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe (septiembre de 2013)

El artículo que se analizará titulado: “Hora de escuchar: Tendencias en Asistencia de Seguridad de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe”⁸⁹, fue publicado en septiembre de 2013 y surge a partir de la preocupación por reflejar el panorama real de la asistencia estadounidense hacia América Latina y el Caribe, mismo que no puede observarse claramente solo a partir de las cifras que se publican, pues según sus autores la disminución en la asistencia desde 2010 en términos generales (con la excepción del incremento en la asistencia hacia América Central) no es un elemento contundente para examinar la situación regional.

A pesar de que el enfoque de asistencia no tiene como objetivo construir más bases o constituir paquetes de asistencia adicionales, se pueden observar montos aun significativos para

⁸⁸ Oficina de Washington sobre América Latina, “Sobre nosotros”, (en línea), Dirección URL: http://www.wola.org/es/sobre_nosotros, [fecha de consulta: 15 de abril de 2014]

⁸⁹ Oficina de Washington sobre América Latina, “Hora de escuchar: Tendencias en Asistencia de Seguridad de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe”, (en línea), Dirección URL: http://www.wola.org/es/sobre_nosotros, [fecha de consulta: 15 de abril de 2014]

las fuerzas armadas y policiales en América Latina a través de asistencia y entrenamiento. En este sentido, la asistencia es cada vez más indirecta, ya que no sólo las llevan los militares estadounidenses o los funcionarios de este país, sino que también se están constituyendo programas de entrenamiento colombianos, lo cual marca una tendencia distinta y conlleva nuevas implicaciones.

Una de las mayores preocupaciones que expresan los autores, es el mensaje contradictorio que se transmite en materia de derechos humanos, toda vez que los programas antidrogas en la región parecen minimizar los abusos de los gobiernos aliados y también parecen alentar este comportamiento al lanzar los entrenamientos de Colombia en el exterior a pesar de que los militares y otros funcionarios de este país tienen casos pendientes de violación de derechos humanos. En este mismo tema, se señalan las mejoras a la Ley Leahy como uno de los logros más significativos para condicionar el otorgamiento de ayuda mediante el cumplimiento de estándares de respeto a los derechos humanos en los países receptores.

Al respecto, también destaca el involucramiento de funcionarios estadounidenses relacionados con asesinatos de civiles en operaciones antidrogas conjuntas con el gobierno de Honduras, lo cual implica que se retomen los criterios que se deben seguir en relación al respeto a los derechos humanos.

Además, se hace una descripción específica del caso centroamericano (Operación Martillo) a partir del incremento en los recursos asignados a esta subregión en el marco de la Iniciativa para la Seguridad Regional Centroamericana (CARSI), a diferencia de la tendencia generalizada hacia la disminución dirigida a otros programas similares. No obstante, los temas pendientes en la lucha contra las drogas, se reconocen los avances que se han logrado, aun cuando los niveles de consumo de drogas, producción, cultivo siguen siendo elevados así como la violencia y el crimen organizado que continúan en expansión.

Por otra parte, el reporte reconoce la tendencia regional respaldada por diversos personajes, entre ellos, ex presidentes como Ernesto Zedillo (México), César Gavira (Colombia) y Fernando Henrique Cardoso (Brasil), quienes invocan al abandono de las políticas de prohibición y erradicación para asumir un enfoque de salud pública y regulación de los cultivos

ilícitos. Esta tendencia se observa también en el nivel multilateral a través de los resultados de la reunión anual de la Asamblea General de la OEA en junio de 2013 en Guatemala llamada “Estrategias Alternativas para combatir las Drogas” en donde se concluyó que sería importante evaluar las propuestas de despenalización y legalización de la producción, venta y consumo de drogas como la marihuana.

A pesar de lo anterior, la administración del presidente Obama rechaza cualquier posibilidad tendiente a la legalización de esta droga y sus iniciativas siguen el camino tradicional de lucha contra las drogas prohibicionista. En este sentido, aparece un esquema muy diverso y controvertido en la región y el reporte arroja algunas de las opiniones de presidentes latinoamericanos que oscilan entre la legalización y despenalización, la regulación y la prohibición. Aun así, se señala que éste es sólo uno de los aspectos del problema y que el simple hecho de llegar a la legalización no acabaría con todos los demás elementos implicados en el tráfico de drogas.

Otro aspecto que toca el reporte, es la fumigación aérea que se lleva a cabo en Colombia principalmente, misma que ha tenido consecuencias colaterales diversas como la afectación de cultivos lícitos, los daños al medio ambiente y el desplazamiento de personas. De ahí que se refieran a este fenómeno como uno de los más dañinos y por lo tanto que debe ser controlado, o en su caso detenido.

También se destaca el efecto globo considerado como un elemento negativo en la lucha contra las drogas, puesto que las políticas aplicadas han sido contrarrestadas por la gran capacidad de adaptación de los traficantes ante el nuevo panorama, trasladándose a otros lugares o eligiendo nuevas rutas para llegar al mercado estadounidense.

Asimismo, las unidades élite entrenadas con apoyo estadounidense, conforman otra tendencia en el tratamiento hacia las drogas, misma que ha desplazado la transferencia de equipos caros como pilares de los programas anteriores en la materia. De esta manera, los grupos élite desarrollan las capacidades en seguridad en los países latinoamericanos entrenados por estadounidenses aprobadas por este país, manteniendo una presencia e influencia en la guerra contra las drogas a un costo mucho menor que antes. En el caso mexicano, esta tendencia

también está relacionada con la política de la administración actual del presidente Enrique Peña Nieto, quién delimitó el contacto con los funcionarios estadounidenses a través de una “puerta única”, lo cual implica una colaboración distinta a la administración anterior donde se hablaba de una participación directa de funcionarios estadounidenses en México.

El reporte plantea que la asistencia estadounidense reducida en cifras no necesariamente significa menor involucramiento de Estados Unidos en la región, en lo que respecta a las fuerzas armadas y policiales, pero lo que sí se puede afirmar es que las características de esta participación o influencia está transformándose, hacia prácticas más ágiles y flexibles pero menos transparentes que los paquetes de ayuda o la constitución de bases militares.

Bajo este supuesto, los autores refieren cinco maneras en las que la asistencia estadounidense transformada y más sofisticada (actuando indirectamente y con herramientas más complejas en términos tecnológicos, por ejemplo la utilización de aviones no tripulados o drones) podría afectar a la región:

1. Más destacamentos de fuerzas especiales hacia la región
2. Mayor presencia de la comunidad de inteligencia
3. Más énfasis en seguridad cibernética
4. Financiamiento a otros países para llevar a cabo entrenamiento en nombre de Estados Unidos (principalmente Colombia, a pesar de todos los temas pendientes respecto a derechos humanos)

En este último aspecto, se analizan las implicaciones de exportar el modelo colombiano en materia de derechos humanos, ya que se estaría proponiendo como ejemplo las practicas de fuerzas armadas responsables de abusos, ejecuciones extrajudiciales y otros casos conocidos como “falsos positivos”. Aunque también debe reconocerse que existen lecciones de la experiencia colombiana que pueden ser ejemplos positivos, como la protección para los defensores de derechos humanos que ha sido impulsada por Estados Unidos en Colombia. En este tema específico se plantean inquietudes sobre el impacto del entrenamiento colombiano:

1. Los mensajes sobre derechos humanos que los entrenadores colombianos podrían estar expresando, dentro y fuera del aula

2. El uso inapropiado de una fuerza armada involucrada en una guerra activa para el entrenamiento de fuerzas de seguridad en países que se encuentran en paz
3. La dificultad para obtener información sobre los cursos impartidos, los países receptores de asistencia y las unidades, identidades de entrenadores, número de estudiantes, y costo general (lo cual difiere ampliamente de los entrenamientos que imparten funcionarios estadounidenses, de los que si se tienen informes claros)
4. El uso potencial de la subcontratación para evadir condiciones relacionadas a los derechos humanos.

Una vez descritas las tendencias y las preocupaciones sobre los aspectos involucrados en la lucha contra las drogas, el reporte ofrece recomendaciones para las políticas estadounidenses que se enumeran a continuación:

- Abrir un diálogo serio respecto a las políticas sobre drogas de Estados Unidos en América Latina: consultas estratégicas con los gobiernos y la sociedad civil, no limitar la participación a las agencias gubernamentales sino que se amplíe el espectro de los grupos que pueden participar en el diálogo y en el diseño de políticas sobre drogas
- Implementar amplias mejoras en cuanto a transparencia sobre los programas de asistencia, de modo que ciudadanos y legisladores puedan participar en un debate informado.
- Eliminar todo apoyo de los EE.UU. a un papel de las fuerzas armadas en cuanto a seguridad pública, y oponerse de manera consistente a través de la diplomacia estadounidense a que las fuerzas armadas aliadas desempeñen tal papel.
- Mantener y hacer cumplir rigurosamente todas las condiciones sobre derechos humanos para la asistencia militar, policial y antidrogas
- Acabar con el financiamiento y apoyo diplomático para intentos de “exportar” el entrenamiento sobre seguridad de Colombia hacia la policía y fuerzas armadas de otros países.
- Enfatizar la asistencia, especialmente dentro de los marcos de CARSI, CBSI y Mérida, y en países afectados por la violencia de las drogas, que desarrolle las comunidades y el “tejido social”, así como que fortalezca los sistemas judiciales.

- En Colombia, estar preparados para una reorientación considerable de la asistencia si el proceso de paz tiene éxito. La asistencia incluirán garantías sobre tenencia de la tierra, programas de protección en consultas con las comunidades de retornados, asistencia para refugiados y desplazados internos, asistencia para el desarrollo rural, atención a las víctimas, apoyo a mecanismos para descubrir la verdad y fortalecer el sistema de justicia, eliminación de minas, y desmovilización y reintegración de ex-combatientes.
- Acabar con el programa de fumigación aérea en Colombia
- Cerrar la prisión de Guantánamo y juzgar a los detenidos en tribunales civiles, o liberarlos.
- Estimular y respaldar un debate regional sobre la utilización de tecnología de aviones no tripulados, con el fin de promover nuevos protocolos y acuerdos diplomáticos

Con estas recomendaciones finaliza el reporte, dejando sobre la mesa diversos temas de análisis para los políticos estadounidenses, pero también para los gobiernos latinoamericanos y caribeños, especialmente para los países centroamericanos donde la asistencia de los programas contra las drogas continúa en aumento. Sin embargo, es preciso reconocer que este reporte pone mayor énfasis en el respeto a los derechos humanos y a la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas sobre drogas, basándose en las afectaciones que las políticas actuales han tenido sobre este sector de la población y la violación o abuso que se reportan por parte de las fuerzas armadas y policiales en países como Colombia.

3.4 Análisis crítico de los reportes sobre el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida

A partir de los reportes analizados en los apartados anteriores, se puede decir que existen muchos elementos en los que las tres organizaciones, GAO, Wilson Center y WOLA, coinciden al analizar el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, como por ejemplo cuando definen las características generales de la aplicación de los dos programas de seguridad en América Latina. Sin embargo también hay puntos en los que difieren como los logros y alcances en el tema del narcotráfico; y algunas de estas organizaciones se enfocan en temas más actuales y específicos como el debate en torno a la legalización de las drogas.

Respecto al enfoque particular de cada organismo, GAO enfatiza sobre los obstáculos que ambos programas enfrentan en cuanto a la transferencia de recursos otorgados por Estados Unidos, por su parte el Centro Wilson, como institución académica, ofrece un panorama amplio del contexto en el que se aplican los programas y las tendencias que existen en el combate al narcotráfico a nivel regional; mientras que WOLA enfoca su análisis en un campo que se vuelve vulnerable a partir de este proceso de confrontación, el de los derechos humanos, sin dejar de señalar los debates que se dan en la región con miras a una revisión de la política antidrogas.

Es importante señalar que tanto la perspectiva del Wilson Center como la de WOLA, ofrece nuevos elementos de análisis, toda vez que los artículos elegidos son más recientes y por ello actualizan muchos aspectos que GAO señalaba anteriormente, pero también incorporan elementos que se discuten en la escena regional e internacional respecto al tratamiento hacia el crimen organizado en específico a los productores (cultivo y procesamiento), traficantes y consumidores de drogas. Además, al ser artículos integrales de la situación regional, incorporan características en cuanto al comportamiento de las redes criminales transnacionales, lo que GAO no incluye en sus reportes al tener estos un carácter más técnico del gasto estadounidense en los programas de seguridad.

De esta manera, los tres reportes señalan que la aplicación tanto del Plan Colombia como de la Iniciativa Mérida se ha enfrentado a diversos obstáculos, desde la transferencia de recursos, entrenamiento y equipo así como el mantenimiento posterior de estos últimos. Al mismo tiempo, se cuestiona la aplicación de los programas derivado de los abusos a derechos humanos, o la desconfianza en las autoridades colombianas y mexicanas con problemas de corrupción en su interior.

Los tres organismos coinciden en señalar uno de los obstáculos en la aplicación de los proyectos de seguridad, el referente a la dificultad para otorgar financiamientos, dado que los dos países latinoamericanos enfrentan problemas serios de respeto a los derechos humanos incumpliendo con estándares internacionales. Al respecto hablan de las condicionantes que el gobierno estadounidense impone para poder liberar los fondos (incluyendo las mejoras en la Ley Leahy), pero WOLA también incorpora la participación directa de agentes

estadounidenses en las violaciones de derechos humanos bajo la justificación de lucha contra el narcotráfico, como otro elemento que nutre el debate.

GAO señala detalles técnicos respecto a la manutención de los equipos que se han transferido como uno de los principales retos que en su momento tuvo Colombia para poder operarlos, cuestión que ninguno de los otros dos organismos señalan con tanta especificidad. Lo anterior, con la preocupación de que el apoyo estadounidense pudiera prolongarse, por lo que sus recomendaciones también giran en torno a transferir gradualmente las responsabilidades a los países receptores, y que de esa misma manera estos últimos busquen sus propias fuentes de financiamiento.

Por su parte, WOLA y el Wilson Center analizan la movilidad del tráfico de drogas con base en el efecto globo que ha llevado de Colombia a México a grandes carteles de droga y que actualmente también incorporan a Centroamérica y algunas zonas del Caribe en el fenómeno, esto no implica que los centros de producción y tráfico se trasladen y abandonen completamente el país en el que se alojaban, sino que involucran a más países en la red criminal. Además, el artículo del Wilson Center, incorpora otro efecto que dirige la movilidad de tales redes, pues el efecto cucaracha hace que los grupos se trasladen a lugares con menos capacidad de aplicación de justicia y/o con mayores grados de corrupción al interior de sus autoridades.

Este efecto cucaracha es un fenómeno constante que dirige el avance y el alcance de los grupos de narcotraficantes hacia zonas donde existe un menor control por parte de las autoridades, y por lo tanto parecen atractivos para el crimen organizado. En este caso, México y los países centroamericanos, así como países caribeños como Haití y República Dominicana cumplen en menor o mayor medida estos vacíos de autoridad que los han llevado a considerar y aceptar la ayuda externa y la influencia que países con mayores capacidades y poder puedan ejercer sobre ellos, como el caso estadounidense.

Otro elemento de coincidencia, es la complejidad que cada vez va adquiriendo el fenómeno del narcotráfico ya que logra escabullirse de los programas que Estados Unidos junto con Colombia y México implementan, haciendo que estos pierdan efectividad, y que planteen

mayores retos para las instituciones involucradas en el combate al tráfico de drogas que se producen y transitan por América Latina hacia el mercado estadounidense, principalmente.

También señalan, los tres organismos, que el mayor apoyo que se ha otorgado dentro del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, ha sido el dirigido a los ejércitos y a las policías, por lo que de cierta manera se relegan otras áreas que han sido afectadas en el proceso (daños colaterales) y cuyo descuido puede ser contraproducente (desplazamiento de personas, derechos humanos, participación de la sociedad civil, afectación del medio ambiente, entre otras).

En este mismo aspecto, se reconocen logros temporales con gran riesgo de perder su efectividad si no se hacen cambios más profundos, como el fortalecimiento de las instituciones imprescindible para que los efectos de los programas de seguridad sean prolongados y no se terminen cuando se retire la asistencia del exterior o se retire la participación de los ejércitos en tareas policiales.

Por otra parte, se menciona la situación particular colombiana al poseer movimientos guerrilleros y paramilitares relacionados con la producción y tráfico de drogas, esto, como otro obstáculo que enfrenta la aplicación de los programas de seguridad. Aunque es una característica que se presenta en Colombia y no se amplía al caso mexicano, es importante reconocer que los tres organismos plantean éste como un problema grave sobre el que se han debido tomar medidas y que muchas veces no han dado los resultados esperados.

En relación a los objetivos de los programas, los tres organismos coinciden en que los logros se han quedado bastante lejos de las propuestas iniciales, en lo que corresponde a la reducción y erradicación de cultivos, así como a la disminución de la violencia en ambos países. Por esta situación, tanto el Wilson Center como WOLA abren el espectro hacia el debate actual sobre alternativas a la visión prohibicionista (enfocada hacia la erradicación de la oferta de drogas), que en el ámbito latinoamericano se está discutiendo y que incluye temas como la despenalización o la legalización de drogas.

Como muestra de la gran actividad y perspectivas que existen respecto a las políticas alternativas, debe considerarse el Informe sobre el problema de las Drogas en las Américas

realizado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2013; a petición de un grupo de mandatarios del hemisferio, para analizar las políticas contra las drogas implementadas en la región. En este informe se señala:

“En los últimos dos años el debate hemisférico sobre las políticas de drogas se ha hecho mucho más activo e intenso. Parece haber una actitud más abierta a entablar un diálogo acerca de las actuales políticas y, en algunos sectores, una disposición a experimentar enfoques no tradicionales hacia el tema.

Los intensos niveles de violencia asociados al narcotráfico –especialmente en países afectados por la producción, tránsito y tráfico de drogas ilegales– han sido el factor principal de alarma que ha llevado a las autoridades del más alto nivel a involucrarse de manera más activa en este debate. Otros factores determinantes de esta nueva actitud han sido los cambios en los patrones de consumo de drogas en el Hemisferio, la mayor prevalencia de este consumo, la violencia que afecta a los grupos más vulnerables de la sociedad y la demanda creciente de servicios de salud para el tratamiento de las adicciones.”⁹⁰

Además, artículos de los tres organismos reportan un déficit en la rendición de cuentas de los países latinoamericanos, lo que obstaculiza la transferencia de recursos estadounidenses. Esta afirmación es reforzada a partir de que se pueden encontrar informes de los gastos que hacen las instituciones gubernamentales en Estados Unidos y sus aportaciones al exterior (teniendo como ejemplo GAO), pero en Colombia y en México la situación es mucho más compleja por la falta de organismos que publiquen datos similares, por la desconfianza o por la discrecionalidad en materia de seguridad.

En este sentido, el Wilson Center y WOLA ponen otros temas relativos a los planes de seguridad contra el narcotráfico que amplían el panorama de análisis, como los efectos consecuencia de las políticas antidrogas al interior y al exterior de Estados Unidos o el debate sobre legalización de drogas puesto en marcha desde el año 2009. Esta diferencia de información en los organismos analizados, tiene que ver con el alcance y los objetivos que

⁹⁰ Organización de los Estados Americanos, “El problema de las drogas en las Américas”, OEA, Secretaría General, (en línea), Dirección URL: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default_spa.asp, [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2014]

ambos organismos tienen, porque mientras que GAO debe reportar directamente al Congreso de Estados Unidos los resultados que encuentra, y así evaluar el desempeño de los organismos de gobierno, el Wilson Center y WOLA se dirigen a un público mucho más amplio en términos del sector académico el primero y a la sociedad civil el segundo.

Sin embargo, la importancia de analizar los datos que ofrece GAO consiste en referir elementos técnicos específicos en cuanto a la ayuda estadounidense, determinando el tipo de asistencia material y económica que ofrece Estados Unidos a Colombia y a México, mientras que analizar los resultados del Wilson Center está enfocado a retomar conceptos que desde el análisis académico se ponen a disposición de los investigadores de estos países, y finalmente la opinión de WOLA es importante, en tanto que se refiere a un organismo con relativa autonomía que puede sumar elementos al debate actual sobre los programas de seguridad referidos.

De lo anterior se despliega la prospectiva que ofrecen estos dos últimos organismos para hablar de las consecuencias que conlleva la transformación de la asistencia estadounidense, y de los debates regionales sobre drogas. Al respecto WOLA afirma que los mecanismos, específicamente en lo que se refiere a entrenamiento de militares y policías en países con problemas de narcotráfico, que antes ofrecía directamente Estados Unidos, ahora se está proponiendo que sean los colombianos quienes dirijan tales actividades bajo la aprobación estadounidense. Lo anterior pone en tela de juicio el rol de Estados Unidos al proponer a Colombia como un ejemplo de éxito, cuando sus resultados aún no han sido completados, y con mayor preocupación, cuando sus militares y policías (que estarían impartiendo los cursos) enfrentan temas de abusos y violaciones a los derechos humanos en su país.

En esta perspectiva, WOLA cuestiona que se ponga como ejemplo a Colombia y que este país imparta entrenamientos transmitiendo una experiencia de un proceso de paz que incluía la variable de la guerrilla en otros países relativamente pacíficos o que carecen de estas variables. Este es un elemento que debe ser destacado, porque pretender que se mantenga la perspectiva estadounidense que en otros años se veía fortalecida por la participación directa o la asistencia a ciertos países, podría implicar el apoyo a conductas que contravienen los principios

democráticos y de respeto a derechos humanos que Estados Unidos ha defendido en la escala regional e internacional.

Estos son algunos de los elementos que tienen mayor relevancia dentro de los reportes descritos en los apartados anteriores, sin embargo lo que es importante señalar es la amplitud de criterios y elementos que ofrece cada organismo con relación al tema de los planes antidrogas en América Latina, porque estos nos sirven para plantear un enfoque integral del tema y señalar aspectos puntuales que se pueden concluir.

Un primer elemento consiste en la relación de relativa dependencia que existe y que tenía mayor fuerza en años pasados por la asistencia estadounidense que implicaba la manutención de los equipos y el traslado de personal para capacitación y entrenamiento en Colombia y en México.

Otro elemento que se concluye, se refiere a la falta de efectividad de las políticas contra las drogas, lo cual se determina a partir de los resultados mínimos en cuanto a la disminución de áreas de cultivo y consumo, así como en las políticas para disminuir la demanda en Estados Unidos, en términos estrictos no se ha logrado reducir con eficacia la oferta y la demanda de drogas. Además, las llamadas victorias parciales, abren un panorama desalentador para seguir con la misma visión que se ha mantenido, porque como se puede analizar, los movimientos en las zonas donde opera el crimen organizado relacionado con el narcotráfico, denotan una disminución de sus actividades en un lugar para aumentarlas en otro, sin que se logre un efecto de erradicación eficaz, sino resultados de disminución parcial en una zona que posteriormente el fenómeno se traslada con mayor intensidad hacia zonas con menor presencia y control por parte de las autoridades locales.

Los planteamientos a futuro también son conclusiones que abren nuevas interrogantes respecto a si se está trabajando en una modificación estratégica viable, o la disminución en los fondos de asistencia estadounidense sólo implica ejercer su influencia como lo ha hecho desde la década de los años setenta, pero a través de sus aliados regionales. De esta manera, las acciones que se plantea emprender desde Estados Unidos mediante el ejército o las autoridades colombianas lograrían que éstas no sean cuestionadas, justificando la lucha contra el

narcotráfico pero con ayuda y capacitación desde un gobierno y un ejército latinoamericano, sin embargo esta situación resulta más complejo, toda vez que estos intermediarios no tienen un sistema de rendición de cuentas como el estadounidense y sería más complicado saber cómo se están manejando los fondos así como los logros que se puedan alcanzar.

El enemigo exterior de los EU sería el enemigo interior de todo Estado nacional donde se cultivan plantas prohibidas, o por donde transitan los cargamentos de droga dirigidos principalmente al mercado norteamericano. En este esquema se supone que el negocio de las drogas surge en todas partes desligado de las estructuras de poder político, económico y financiero: además, que el poder económico acumulado por los traficantes y su poder de fuego se transforman necesariamente en corrupción y violencia generalizada y en vocación política. Suena lógico, pero habría que ver en cada caso si las cosas lógicas corresponden a la lógica de las cosas, lo cual sólo es posible conocer mediante investigaciones concretas - inexistentes o insuficientes y poco difundidas- y no gracias a la creencia ciega en los discursos de autoridad.⁹¹

Por lo tanto, estas reflexiones plantean una transformación evidente en la región respecto a la lucha antinarcóticos, lo cual implica también un cambio en la manera en que Estados Unidos ejerce su poder y su influencia en América Latina, a partir de los resultados de sus estrategias antinarcóticos que implementa junto con países como Colombia y México, situación que ha planteado, incluso, un viraje en la perspectiva prohibicionista vigente, “Habría que pensar en esquemas alternativos –ya empiezan a surgir voces que proponen la despenalización de ciertas drogas, por ejemplo- e imaginativos antes de que los "nuevos remedios" que se perfilan resulten peores que la enfermedad.”⁹²

Estos elementos plantean que la visión estadounidense respecto a la lucha contra el narcotráfico, transita por un periodo de desgaste y que por ello, su estrategia debe ser revisada y evaluada por el impacto que estos cambios implican para toda la región, en especial para los países productores o que fungen como rutas de tránsito para las drogas, como es el caso de Colombia y México.

⁹¹ Luis Astorga, Nexos, “Vivir con el narco” (en línea), Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?p=13488>, [Fecha de consulta: 10 de mayo de 2014]

⁹² *Ibidem*.

De ahí que, Estados Unidos implemente una reconfiguración para mantener la presencia y la influencia en la región más próxima a su territorio, es decir, América Latina, a través de esquemas de cooperación en materia de seguridad con algunos países como Colombia y México, donde a pesar de ofrecer un discurso oficial de asistencia mutua, se pueden observar rasgos de dependencia en cuanto a los recursos que se transfieren (equipos y entrenamiento o capacitación), desde Estados Unidos como país con mayor poder, quien a su vez determina las políticas a seguir para reducir la oferta y demanda de drogas, insistiendo en medidas de prohibición, aun cuando los resultados no reflejan disminuciones en la producción y consumo de las mismas, y por el contrario han tenido consecuencias y efectos negativos.

CONCLUSIÓN

Las condiciones en América Latina actualmente presentan un abanico amplio de problemas complejos que los diversos gobiernos deben enfrentar de la mejor manera posible, ahora bien, la interconexión entre estos gobiernos y los gobiernos de países ajenos a la región es imprescindible porque el origen, causas y consecuencias de los fenómenos no se circunscriben a su territorio únicamente sino que se proyectan en la escala regional y global. Esta interconexión que se intensifica cada vez más con el avance de la tecnología, especialmente en lo que se refiere a las comunicaciones, propicia un mayor involucramiento y trascendencia de fenómenos antes acotados en el plano doméstico de cada país.

El caso del narcotráfico ejemplifica claramente un fenómeno que surge desde el nivel interno de cada país pero que ha llegado a conformar redes transnacionales que amenazan la estabilidad de diversos países, evidenciando así las escasas capacidades de control en sus territorios y hasta fenómenos de corrupción al interior de sus instituciones, situación que puede observarse en Colombia y en México, pero que trasciende hasta Estados Unidos como principal mercado y centro de consumo de las drogas producidas en Colombia y México.

Para enfrentar estos problemas existe un esquema de tratamiento al narcotráfico que ha predominado y que en esencia no ha tenido modificaciones, es decir, el esquema prohibicionista liderado por Estados Unidos que este país ha llevado incluso a convenciones internacionales y que para América Latina se ha traducido en una serie de políticas que imponen estándares a los que los países de la región deben ajustarse, por ejemplo, mediante el proceso de certificación que tuvo un mayor auge en la década de 1970 y que ha evolucionado hasta programas más actuales de asistencia como el Plan Colombia y el Plan Mérida pero que en esencia mantienen la visión estadounidense, a partir de los vacíos de poder que los países receptores de ayuda presentan.

La visión estadounidense no ha persistido porque ofrezca los mayores beneficios o los mejores resultados, por ello fue necesario echar mano de una análisis en el que la hegemonía estadounidense pueda verse como un liderazgo particular que ha venido ejerciendo dicho país primero en América Latina y después proyectado al resto del mundo a partir de salir victorioso de la Segunda Guerra Mundial. Así, Estados Unidos como país hegemónico debe mantener una influencia en este sistema o red de interconexiones y nodos que sustentan su liderazgo, de

manera que dirigir las políticas de seguridad en Colombia y México proyectan su estrategia de seguridad en el resto de la región y mantienen vigente su liderazgo ante posibles cuestionamientos.

En este contexto, es necesario retomar también conceptos teóricos para analizar en qué medida los gobiernos colombiano y mexicano son partícipes de una relación asimétrica en donde han debido ajustarse a los condicionamientos que se les plantea para poder recibir asistencia estadounidense, esto en un plano completamente consciente en donde firman acuerdos bilaterales con Estados Unidos para emprender medidas antinarcóticos, pero que en el mediano plazo no logran objetivos concretos aunque sí se logra legitimar el tratamiento tradicional estadounidense a temas sobre drogas y con ello se refleja mayor presencia de este país en la región.

Ahora bien, algunos conceptos teóricos abordados en la investigación han sido cuestionados por que se presume que en un mundo globalizado con menos fricciones internacionales después del final de la Guerra Fría las condiciones de cooperación son más viables y por ello tanto el poder de un país sobre otro como la dependencia pierden vigencia (generando que la mayor parte de las investigaciones en temas de seguridad se planteen desde la visión de la Teoría de la Interdependencia compleja), sin embargo la presente investigación se planteó retomar los conceptos más importantes del Realismo, la Teoría de la Interdependencia junto con la Teoría de la Dependencia para poder entender la realidad internacional compleja que no puede quedarse corta al ser interpretada en términos de cooperación cuando existen claras diferencias entre los países y sobre todo cuando anteceden en su pasado histórico relaciones asimétricas plagadas de intervenciones directas y dependencia económica.

Es así como se entiende que a pesar de que la convivencia entre Estados Unidos y América Latina, específicamente con Colombia y México, se plantea en términos de proyectos en conjunto, cooperación y diplomacia internacional, en la práctica se puede observar un claro predominio de la visión del primer país sobre los segundos, lo cual es comprobado a través de las revisiones y evaluaciones que se plantean en la parte final de la investigación, pues a pesar de no proveer resultados contundentes, se prolongan los planes de asistencia bajo la misma visión y con la asignación ininterrumpida de recursos. Y este predominio no sólo retoma el poder de un país sobre los demás, sino que también plantea la transferencia de recursos de éste

hacia los dos restantes que termina por configurar relaciones de dependencia por la diferencia en el desarrollo económico de los países involucrados y la incapacidad de estos para poder nacionalizar plenamente los programas de asistencia, prolongando cada vez, los recursos que se otorgan mediante el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida.

En este sentido, el tratamiento que se ha venido dando al tema del narcotráfico se puede insertar en estas relaciones de cooperación, con claras muestras de poder y dependencia, llevando un poco más allá el concepto de cooperación asimétrica, porque no sólo se habla de la diferencia en cuanto a la posesión de medios y recursos para hacer frente al fenómeno planteado, sino del dominio como tal de una visión que ha tenido escasos resultados positivos y que en gran medida ha llevado a esparcir el fenómeno a través del efecto globo o el efecto cucaracha.

No obstante los fracasos a los que se han enfrentado estas políticas, se continua insistiendo dentro de los nuevos lugares a los que llegan las redes de narcotráfico transnacional con la misma visión, llevando desde Colombia el ejemplo hacia México y posteriormente a Centroamérica sin que se puedan observar reducciones claras en la oferta y demanda de drogas, especialmente de drogas como la cocaína. Además estos fenómenos están entrelazados con otros problemas predominantes en la región como los casos de corrupción gubernamental o la venta de armas de origen estadounidense a los cárteles, entre otros, los cuales no pueden seguir siendo abordados con planes y programas parciales que sólo atacan una parte del fenómeno (captura de capos, erradicación de cultivos, militarización de funciones policiales etc.), pero que al final del camino lo único que logran es trasladarlo a otros países.

Por lo tanto, se afirma que los esquemas de seguridad enfocados a la lucha contra el crimen organizado, específicamente contra el narcotráfico, materializan la influencia que ejerce este país sobre Colombia y México a través del Plan Colombia y de la Iniciativa Mérida respectivamente en un contexto donde se comienza a debatir y poner en tela de juicio la estrategia estadounidense en temas de narcotráfico, así como su liderazgo regional. Lo anterior lleva a preguntarse si los objetivos de establecer estos programas realmente van encaminados a reducir las consecuencias del narcotráfico o han servido también para mantener una presencia estadounidense constante en la región como centro de poder y apoyándose en líderes subregionales como Colombia y México hacia el resto de la región como zona de influencia

próxima en una etapa en que es cuestionado su liderazgo, convirtiéndose así en una influencia estratégica para fortalecer su legitimidad.

Respecto al cuestionamiento a la visión estadounidense sobre drogas, basta señalar las propuestas alternativas para enfrentar temas de drogas, donde se contemplan no sólo medidas de legalización o despenalización que se están llevando a cabo en diferentes puntos de la región e incluso al interior de Estados Unidos, sino que también plantean abordar el tema con medidas de lucha contra la corrupción, mejoras en los niveles de vida de personas implicadas en alguna de las etapas del proceso del narcotráfico (cultivo, procesamiento, tránsito, venta), tratamientos para los consumidores como tema de salud pública, impulsar la educación para la difusión de información y la formación de mayor conciencia en la población respecto a los daños que causa el narcotráfico, entre otras.

Sin embargo, todas estas alternativas sólo pueden ser impulsadas a partir de un enfoque integral del fenómeno y no sólo de la insistencia en medidas parciales que intensifican las consecuencias del narcotráfico pero que al mismo tiempo fortalecen la presencia estadounidense en países latinoamericanos como Colombia y México. De ahí que la propuesta de la investigación vaya encaminada a impulsar de manera más enérgica programas integrales para combatir al narcotráfico y no se limite a acciones judiciales que por lo menos para Colombia y México se han traducido en mayor número de muertes e inseguridad en amplios territorios de cada país.

Por otra parte, se considera que el planteamiento de implementar entrenamientos y asesorías por parte de militares y ex militares colombianos sólo es una manera más suave de insistir en las mismas políticas, presentando casos exitosos del Plan Colombia como ejemplo para otros países, cuando muchos de los que participaron en estos casos enfrentan casos de corrupción o violación a derechos humanos pendientes. Por lo tanto pretender que Colombia sea el intermediario de la visión estadounidense implicaría llegar a los mismos resultados escasos y parciales, trasladando los cárteles a países más débiles.

En términos regionales, comienzan a escucharse voces desde el año 2009 aproximadamente para emprender medidas alternativas, la más exitosa de ellas ha sido la legalización de la marihuana en algunos lugares y reconociendo el viraje y la opción que se establece frente a la visión predominante, es necesario plantear que el éxito de esta política en esas zonas no

significa per se la solución para todas las drogas, sino que es necesario revisar las implicaciones y consecuencias de estas decisiones y buscar otras vías, como mayor fuerza en la difusión de información, reforzar los sistemas de salud pública, educativos y por supuesto impulsar mejoras económicas para el grueso de la población, así como establecer parámetros de control en la venta de armas, por ejemplo.

Por lo tanto, esta investigación buscó señalar los resultados que han tenido el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, donde se observaron básicamente tres tendencias: dominio de una visión en las políticas antidrogas (prohibicionista, de origen estadounidense), dependencia en la relación de asistencia (transferencia de recursos e incapacidad para nacionalizar los programas contenidos en los planes) y escasos resultados con respecto a los objetivos que se plantearon cuando se pusieron en marcha los planes de seguridad. Con ello, la idea es impulsar otro tipo de medidas para enfrentar problemas como el narcotráfico, que quizás no implican el abandono de las actuales pero si un llamado a complementar una visión más integral que no implique solamente mayor presencia estadounidense en América Latina a través de su influencia estratégica.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

- ASTORGA, Luis, *El siglo de las drogas, El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, Grijalbo-Proceso, México, 2012, 197pp.
- BAMBIRRA, Vania, *Teoría de la dependencia: un anticrítica*, Serie Popular ERA/68, México, 1983, 115pp.
- BENÍTEZ Manaut, Raúl; Rodríguez Sumano, Abelardo; Rodríguez Luna Armando (edit), *Atlas de seguridad y la defensa en México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE, México, 2009, 406 pp.
- CASTILLO Fernández Dídimo y A. Gandásegui, Marco Hijo (coords.), *Estados Unidos, más allá de la crisis*, Siglo XXI, CLACSO, FCPyS, de la UAEM, México, 537pp.
- CHOMSKY, Noam, Ramírez, Sergio *et. al*, *El nuevo orden mundial o la conquista interminable*, Foro Internacional ‘Emancipación e identidad de América Latina’, Txalaparta Editorial, Navarra, España, 1991, 199pp.
- CLARKSON Stephen y Mildenderder, Matto, *Dependent America? How Canada and Mexico construct U.S. power*, University of Toronto Press, and Wodrow Wilson Center, Canadá, 2012, 352pp.
- D. KAPLAN, Robert, *Tropas imperiales. El imperialismo norteamericano sobre el terreno*, Ediciones B, Buenos Aires, Argentina, 2007, 454pp.
- DOS SANTOS, Theotonio, *La Teoría de la Dependencia. Balance y perspectivas*, Plaza y Janes, México, 2002, 176pp.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Blackmore, Hazel (coord.) *¿Qué es Estados Unidos?*, FCE, Política y Derecho, México, 2008, 516pp.
- FURTADO, Celso, *La hegemonía de los USA y América Latina*. Edicusa, Madrid, 1971, 170pp.
- GILPIN, Robert, El reto del capitalismo global. La economía mundial en el siglo XXI, Oceano, España, 2003, p. 17
- GOWAN, Peter, “U.S. Hegemony Today”, Monthly Review, jul-ago. 2003, Proquest Research Library.

- GRAMSCI, Antonio, *Obras completas de Antonio Gramsci, Cuadernos de la cárcel. El Risorgimento*, Ediciones Casa Juan Pablos, México, 2000, 292pp.
- H. SMITH, Peter (comp.), *El combate a las drogas en América*, FCE, México, 1993, 456pp.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán o La materia: forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, Traducción Manuel Sánchez Sarto, tercera edición, Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1966, 299pp.
- MARINI, Ruy Mauro, *Crítica al análisis de la dependencia latinoamericana*, Antigua casa editorial Cuervo, Buenos Aires, Argentina, 1977, 45pp.
- NUÑEZ, Joseph R., “Una arquitectura de seguridad del siglo XXI para las Américas: cooperación multilateral, paz liberal y poder flexible” en *Military Review*, Visión de los ejércitos de Iberoamérica, Escuela de comando y Estado Mayor, mayo-junio 2003.
- O. KEOHANE, Robert y S. Nye, Joseph, *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, 1988, 305pp.
- O. KEOHANE, Robert, *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Internacionales, Buenos Aires, Argentina, 1988, 338pp.
- ORTIZ, Eduardo, *El estudio de las Relaciones Internacionales*, Fondo de Cultura Económica, Chile, 2011, p.128.
- PARENTI, Michael, *Against Empire*, City Light Books, San Francisco, 1995, 217pp.
- RIST, Gilbert, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Los libros de la Catarata, Madrid, 2002, 313pp.
- S. TULCHIN, Joseph, Manaut Raúl Benítez y Diamint Rut (edit), *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, edit. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006, 534pp.
- SANTANA, Adalberto, *El narcotráfico en América Latina*, Siglo XXI, México, 2004, 269pp.
- SPYKMAN J. Nicholas, *Estados Unidos frente al mundo*. Fondo de Cultural Económica, México, 1944

- VELÁZQUEZ FLORES, Rafael y Lallande, Juan Pablo Prado (coord.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, UNAM-Benemérita Universidad de Puebla- Edimpiro, México, 2009, 411pp.
- WALTZ, Kenneth, *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, p. 151.
- YOUNGERS, Coletta y Rosin, Eileen (edit.), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, WOLA-Editorial Biblos, Argentina, 2005, 494pp.

Mesografía

- “Colombia: la corrupción en el ejército como campo de batalla” (en línea), Dirección URL: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/02/140218_colombia_corrupcion_ejercito_destituciones_polemica_aw.shtml,
- “Detención de generales mexicanos genera recelo contra el Ejército en EU: NYT” (En línea), Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2012/05/detencion-de-generales-mexicanos-genera-recelo-contra-el-ejercito-en-eu-nyt/#axzz34ltIDtu7>, [Fecha de consulta: 06 de junio de 2014]
- “Hoja de datos: Iniciativa Regional Andina” The White House, President George W. Bush, (en línea), Dirección URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/03/20020323-9.es.html> [fecha de consulta: 24 de febrero de 2014]
- B. DU BOFF, Richard, “U. S. Hegemony : Continuing Decline , Enduring Danger.”, *Monthly Review*, diciembre 2003, ProQuest Research Library, p. 1 ”, (en línea), Dirección URL: http://archive.monthlyreview.org/index.php/mr/article/view/MR-055-07-2003-11_1 , [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013]
- Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs U.S. Department of State, En “The certification process” Fact sheet, November 12, 1999. (en línea), Dirección URL: http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/fs_991112_cert_process.html, [fecha de consulta: 09 de febrero de 2014]
- Coletta Youngers, “La guerra antidrogas: Estados Unidos sigue un camino equivocado”, 1 de abril de 1997, (en línea), Dirección URL: <http://www.tni.org/es/article/la-guerra-antidrogas-estados-unidos-sigue-un-camino-equivocado>, [fecha de consulta: 07 de febrero de 2014]
- Comando del Pacífico, <http://www.pacom.mil/about-uspacom/history.shtml>; Comando Europeo, <http://www.eucom.mil/english/history.asp>; Comando del Sur,

- <http://www.southcom.mil/AppsSC/pages/about.php>; Comando Central,
<http://www.centcom.mil/en/about-centcom/our-history/>; Comando del Norte,
<http://www.northcom.mil/Newsroom/FactSheets/ArticleView/tabid/3999/Article/1887/usnorthcom-history.aspx>; Comando de África,
<http://www.africom.mil/AboutAFRICOM.asp>; [consulta: 08 de octubre de 2013]
- Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, ONU, (en línea), Dirección URL: https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf [fecha de consulta: 07 de enero de 2014]
 - D. ROSEN, Jonathan, *Plan Colombia and Beyond: Pastrana to Santos (2000 to 2012)*, University of Miami, Scholarly Repository, Electronic Theses and Dissertations, (en línea), Dirección URL: http://scholarlyrepository.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1891&context=oa_dissertations [fecha de consulta: 19 de febrero de 2014]
 - El Tiempo, “Reducción del Plan Colombia no es muy grave, dijo la canciller Holguín”, (En línea), Dirección URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11127181>, [fecha de consulta: 13 de febrero de 2012] ¹ U.S. Government Accountability Office, : “Status of Funds for the Mérida Initiative”, (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-10-253R>, [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013]
 - Embajada Americana en México, “Los procedimientos de la Certificación de drogas”, Biblioteca Benjamín Franklin, (en línea), Dirección URL: http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/dossiers/bfdossierS_certDrogas_doc.htm, [fecha de consulta: 09 de febrero de 2014]
 - G. BROOKS, Stephen, “Dueling Realisms (Realism in International Relations)” *International Organization*, vol. 51, no. 3 (verano 1997), [en línea], Dirección URL: <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/morg6.htm>, fecha de consulta: [fecha de consulta: 24 de agosto de 2013]
 - GAVIRA, Alejandro y Mejía, Daniel, “Cuarenta años después”, (en línea), Dirección URL: http://focoeconomico.org/wp-content/Files/gaviria_mejia.pdf, [fecha de consulta: 01 de febrero de 2014]
 - Héctor Silva Ávalos, “Mr. Abrams, Let me explain drug trafficking in Central America”, (en línea), Dirección URL: <http://www.democracyinamericas.org/around-the-region-blog/hector-silva-avalos-mr-abrams-let-me-explain-drug-trafficking-in-central-america/>, [fecha de consulta: 28 de enero de 2014]
 - Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, [en línea], Dirección URL: <http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2012.xlsx>, [fecha de consulta: 12 de mayo de 2013]
 - MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, quinta edición, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1978 pp.4-15 [en línea], Dirección URL:

<https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/morg6.htm>, fecha de consulta: [fecha de consulta: 24 de agosto de 2013]

- Oficina de Washington sobre América Latina, “Hora de escuchar: Tendencias en Asistencia de Seguridad de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe”, (en línea), Dirección URL: http://www.wola.org/es/sobre_nosotros , [fecha de consulta: 15 de abril de 2014] ¹ Organización de los Estados Americanos, “El problema de las drogas en las Américas”, OEA, Secretaría General, (en línea), Dirección URL: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default_spasp, [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2014]
- Oficina de Washington sobre América Latina, “Sobre nosotros”, (en línea), Dirección URL: http://www.wola.org/es/sobre_nosotros , [fecha de consulta: 15 de abril de 2014]
- Organización de los Estados Americanos, “El problema de las drogas en las Américas”, OEA, Secretaría General, (en línea), Dirección URL: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default_spasp, [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2014]
- RAMOS, José María, “La política de Estados Unidos hacia el narcotráfico y la frontera norte de México”, (en línea), Dirección URL: http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN5/4-f5_Estados_Unidos_hacia_el_narcotrafico.pdf, [fecha de consulta: 09 de febrero de 2014]
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), “Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”, (en línea), Dirección URL: <http://embamex.sre.gob.mx/eua/index.php/en/comunicados2007/306>, [fecha de consulta: 02 de abril de 2014]
- U.S. Department of Defense, *Base Structure Report Fiscal Tear 2009 Baseline*, [en línea], Washington, U.S. Department of Defense, 12 de mayo de 2013, Dirección URL: <http://www.acq.osd.mil/ic/download/bsr/BSR2012Baseline.pdf> [fecha de consulta: 12 de mayo de 2013]
- U.S. Department of Defense, Unified Command Plan, Commanders’ Areas of Responsibility, [en línea], Washington, U.S. Department of Defense, Dirección URL: <http://www.defense.gov/ucc/>, [fecha de consulta: 12 de mayo de 2013]
- U.S. Government Accountability Office, : “DRUG CONTROL U. S. Assistance to Colombia will take years to produce results”, (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-01-26> , [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013] ¹ U.S. Government Accountability Office, : “Drug reductions goals were not fully met, but security has improved; U.S. agencies need more detailed plans for reducing assistance”, (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-09-71>, [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013]
- U.S. Government Accountability Office, : “Mérida Initiative: The United States Needs Better Performance Measures for its Counternarcotics and Anticrime Support

Efforts”, (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-10-913T>, [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013]

- U.S. Government Accountability Office, : “Status of Funds for the Mérida Initiative”, (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-10-253R>, [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013]
- U.S. Government Accountability Office, : “Status of Funds for the Mérida Initiative”, (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/products/GAO-10-253R>, [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2013]
- U.S. Government Accountability Office, “About GAO” (en línea), Dirección URL: <http://www.gao.gov/about/index.html>, [fecha de consulta: 02 de abril de 2014]
- Wilson Center, “About the Wilson center”, (en línea), Dirección URL: <http://www.wilsoncenter.org/about-us>, [fecha de consulta: 12 de abril de 2014]
- Wilson Center, “Drug trafficking and organized crime in the Americas: major trends in the twenty-first century”, (en línea), Dirección URL: <http://www.wilsoncenter.org/about-us>, [fecha de consulta: 12 de abril de 2014]