

Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

Conferencia Subregional

Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo:

Cooperación y Divergencia en Suramérica

Julio 27-31, 2009

Cartagena de Indias, Colombia

**Iniciativa Mérida y Plan Colombia: ¿Nuevo paradigma de cooperación
entre Estados Unidos y América Latina en materia de seguridad? Un
análisis comparado**

Rafael Velázquez Flores

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Carretera México Toluca 3655

Ciudad de México

rafael.velazquezq@cide.edu

INICIATIVA MÉRIDA Y PLAN COLOMBIA: ¿NUEVO PARADIGMA DE COOPERACIÓN ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA EN MATERIA DE SEGURIDAD? UN ANÁLISIS COMPARADO

Rafael Velázquez Flores*

Resumen

El objetivo de este trabajo es realizar, desde la perspectiva teórica del constructivismo, un análisis comparado entre la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia. Un segundo objetivo es discutir si ambos mecanismos representan nuevos paradigmas de cooperación entre Estados Unidos y América latina. El argumento central es que, si existe una coincidencia en la percepción sobre el problema del narcotráfico entre los gobiernos de Estados Unidos y México y Colombia, entonces existen mayores oportunidades de crear esquemas de cooperación entre esos gobiernos para combatir el tráfico ilegal de estupefacientes.

El trabajo está dividido en tres partes. La primera presenta un marco teórico sobre los distintos enfoques que se han utilizado para explicar la relación Estados Unidos América Latina. La segunda parte describe algunos breves antecedentes sobre la cooperación entre Estados Unidos y América Latina en materia de seguridad. El objetivo específico es identificar patrones de cooperación y conflicto de manera general y, en particular, los casos de México y Colombia. La última parte analiza, desde una perspectiva comparada, el caso del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida.

* Director del programa docente de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México. Es doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami.

Introducción

Históricamente, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina han oscilado entre el conflicto y la cooperación. Desde un principio, Washington trató de proyectar sus propios objetivos e intereses hacia la región. Entre los más importantes fueron: control hegemónico de la zona para garantizar la seguridad estadounidense, apertura comercial y financiera, expansión territorial, facilidades para la construcción de un canal interoceánico, protección de sus intereses económicos, evitar la expansión comunista en la región, entre otros. Cuando los países de América Latina se resistieron a tales objetivos y las percepciones sobre los problemas de interés común fueron disímiles, entonces la relación se caracterizó por el conflicto. En cambio, cuando los intereses coincidieron y las percepciones e ideas sobre los problemas comunes fueron similares, entonces existieron amplias posibilidades de construir esquemas de cooperación. Por lo tanto, percepciones, ideas e intereses fueron elementos clave en los vínculos entre estos dos actores.

Para finales del siglo XX y principios del XXI, el asunto de la seguridad ha sido una prioridad para Estados Unidos en sus contactos con América Latina. Dentro de la agenda de seguridad, uno de los principales temas ha sido la lucha contra el narcotráfico. México y Colombia, por ser dos de los principales países latinoamericanos de producción y tráfico de enervantes, son un referente obligado en la política de seguridad nacional de Estados Unidos. En efecto, después del término de la Guerra Fría, el asunto del narcotráfico se convirtió en la peor amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos, sustituyendo al peligro que representaba el comunismo. Washington pudo imponer en la agenda bilateral el narcotráfico como uno de los asuntos prioritarios en su relación con América Latina. Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 pusieron la lucha contra el terrorismo internacional como la prioridad número uno de la política exterior estadounidense. A partir de entonces, el eje principal de la relación entre Washington y los principales gobiernos de latinoamericanos ha sido el combate al terrorismo. No obstante, el narcotráfico sigue siendo un asunto de gran

relevancia para Washington. Es en este contexto que se generan el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida. Estos dos mecanismos han tenido como principal objetivo la cooperación para el combate al narcotráfico.

En este contexto, el objetivo de esta ponencia es realizar, desde la perspectiva teórica del constructivismo, un análisis comparado entre la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia. Un segundo objetivo es discutir si ambos mecanismos representan nuevos paradigmas de cooperación entre Estados Unidos y América Latina. El argumento central del trabajo es que la existencia de coincidencias en la percepción sobre el problema del narcotráfico entre los gobiernos de Estados Unidos y de México y de Colombia crea mayores oportunidades para construir esquemas de cooperación entre estos países en el combate contra el tráfico ilegal de estupefacientes.

Este trabajo está dividido en tres partes. La primera presenta un marco teórico sobre los distintos enfoques que se han utilizado para explicar la relación Estados Unidos América Latina. La segunda parte describe algunos breves antecedentes sobre la cooperación entre Estados Unidos y América Latina en materia de seguridad. El objetivo específico es identificar patrones de cooperación y conflicto de manera general y, en particular, los casos de México y Colombia. La última parte analiza, desde una perspectiva comparada, el caso del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida.

1. Relaciones Estados Unidos-América Latina: El marco teórico

En la disciplina de las Relaciones Internacionales, existen diversos enfoques teóricos que han sido utilizados por los expertos para explicar la relación entre Estados Unidos y América Latina. Dos de los más recurridos han sido el realismo y el idealismo. El primero enfatiza los asuntos de seguridad sobre cualquier otro tema. Esta teoría establece que el Estado, como principal actor del sistema internacional, actúa de manera unitaria y racional (racional porque su

comportamiento en la arena internacional está determinado por sus intereses y por sus objetivos nacionales y unitario porque implica que actúa como un solo ente; es decir, no contempla los intereses y preferencias de los distintos actores subnacionales). Para los realistas, los Estados deben actuar a favor de sus propios intereses nacionales. Bajo este enfoque, el uso de la fuerza militar sería uno de los instrumentos primarios para alcanzar los objetivos de política exterior. Los realistas consideran el ambiente internacional como anárquico y que el único mecanismo para darle orden es el balance del poder (Neack, 2003, p. 19).

Diversos especialistas han establecido que, en la relación de Estados Unidos con América Latina, el primero ha utilizado un acercamiento realista para alcanzar sus principales objetivos en la región. A lo largo de la historia de esta relación se encuentran episodios en donde Washington utilizó la fuerza militar en sus contactos con los diferentes países de América Latina. Los ejemplos más claros fueron la guerra entre México y Estados Unidos 1846-48, las invasiones estadounidenses a principios del siglo XX, y otras intervenciones de Washington en los asuntos de política interna en diversos países latinoamericanos.

Otra teoría utilizada para explicar esta relación es el idealismo. Este enfoque surgió después de la Primera Guerra Mundial y proponía que, ante la anarquía del sistema internacional, la creación de instituciones podría darle el orden necesario y mitigar el caos. Bajo esta perspectiva, los Estados deben actuar con base en normas, principios y doctrinas. Usando una visión idealista, los Estados pueden cooperar mutuamente para resolver problemas comunes, evitando las medidas unilaterales (Jackson y Sorensen, 2003, p. 105).

Para algunos especialistas, los países de América Latina han tenido que recurrir al idealismo frente a Estados Unidos debido a que no cuentan con las capacidades militares necesarias para enfrentarlo de otro modo. Los principales instrumentos de política exterior usados por los países de la región han sido entonces la negociación diplomática y los principios del Derecho Internacional. Ante las demostraciones hegemónicas de Estados Unidos, América Latina ha

tenido que defender su soberanía nacional para tener cierto grado de autonomía. Asimismo, los países de la región han tenido que recurrir a organizaciones internacionales para resolver algunos problemas con Estados Unidos que de manera bilateral no se pueden solucionar y para aumentar su capacidad de negociación frente al hegemon.

Otro enfoque que ha sido utilizado por los teóricos de las Relaciones Internacionales para explicar esta relación es la interdependencia compleja. Este enfoque fue propuesto por Robert Keohane y Joseph Nye, quienes plantearon tres presupuestos teóricos: 1) Existen múltiples canales de comunicación, que incluyen lazos formales e informales entre élites y corporaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales; 2) Hay una ausencia de jerarquía entre los temas importantes, en otras palabras los asuntos de seguridad no están siempre a la cabeza de la agenda de política exterior; y 3) La utilidad de la fuerza militar ha declinado en relaciones de alta interdependencia compleja (Keohane y Nye, p. 24).

En los años ochenta y noventa, diversos especialistas utilizaron el enfoque de la interdependencia compleja para explicar la relación entre Estados Unidos y América Latina. Un argumento ha sido que, ante una mayor interdependencia económica, ambos tienen que cooperar para resolver los problemas de interés común y buscar reducir el conflicto (Dabène, 2001).

En los últimos años, un enfoque que ha tomado fuerza entre los teóricos de las Relaciones Internacionales ha sido el constructivismo. Esta teoría asume que la realidad está solamente en la mente de los individuos y que, por lo tanto, las relaciones internacionales son una construcción social intersubjetiva y cognitiva. En otras palabras, el sistema internacional no es una entidad física, sino que es una creación mental humana. Si las ideas o percepciones respecto al sistema internacional se modifican, entonces el sistema internacional también cambia (Wendt, 1999).

El constructivismo es un enfoque de las Relaciones Internacionales que postula los siguientes supuestos: 1) Las relaciones internacionales consisten esencialmente en intereses, percepciones e ideas, no en fuerzas físicas. 2) El elemento central que gira en torno del constructivismo es el conjunto de ideas, supuestos y percepciones que son ampliamente compartidas entre la gente. 3) Esas ideas y supuestos se componen y se expresan a partir de los intereses e identidad nacionales. 4) Los constructivistas se enfocan en la manera en que las relaciones se forman y se expresan a través de instituciones colectivas, tales como la soberanía, la cual no tiene una realidad material pero existe solamente porque la gente colectivamente piensa que existe (Jackson y Sorensen, 2003, p. 254).

Para los constructivistas, el interés nacional se construye a partir de la identidad nacional. Entonces, la identidad nacional resulta una motivación fundamental para la conducta exterior de los Estados. Si un Estado se identifica exclusivamente consigo mismo, entonces hay anarquía. Pero si el Estado se identifica con los demás, entonces no hay anarquía. En otras palabras, la estructura internacional se compone por la distribución de las identidades, no por la distribución del poder.

Como los realistas, los constructivistas también consideran el poder como un elemento importante. La diferencia es que los primeros ven al poder en términos materiales y los segundos lo ven en términos discursivos. Según los constructivistas, la fuente principal del poder está en las ideas. Bajo este enfoque, los intereses, las ideas y las percepciones que tengan los gobernantes sobre la realidad nacional e internacional serán fundamentales para el proceso de toma de decisiones de la política exterior. En esta visión, existen prácticamente tres opciones en cuanto a la percepción que un país tiene sobre otro: amigo, enemigo o adversario. En este sentido, un Estado actúa frente a otro dependiendo si lo percibe como aliado o antagonista. Si lo observa como amigo, entonces las posibilidades de cooperación aumentan. Si lo considera enemigo, la relación se puede tornar conflictiva.

Para el caso de la relación entre Estados Unidos y América Latina, han existido algunos esfuerzos teóricos para explicar la relación con base en el constructivismo. Las principales propuestas son que las percepciones mutuas y los intereses compartidos se han convertido en elementos clave para establecer esquemas de cooperación y reducir el conflicto.

2. Las relaciones Estados Unidos-América Latina en materia de seguridad: El marco histórico

Históricamente, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina han oscilado entre el conflicto y la cooperación. En determinadas etapas históricas, la principal característica de la relación ha sido el enfrentamiento y en otras la colaboración pareció ser el rasgo más sobresaliente. A finales del siglo XIX y principios del XX, la relación estuvo marcada por el conflicto debido a algunas invasiones militares de parte de Estados Unidos y a la intromisión de su gobierno en asuntos internos de los países latinoamericanos. A pesar de que la política exterior de Estados Unidos en un principio trató de mantenerse neutral de los asuntos que ocurrían más allá de sus fronteras, para el caso de América Latina Washington tenía intereses específicos que buscó defender a toda costa. Supuestamente, la Doctrina Monroe de 1823 serviría como un canal de cooperación entre los países americanos. Sin embargo, la realidad fue diferente. La Guerra entre México y Estados Unidos de 1846-1848 fue el primer signo de la dura política exterior de Estados Unidos hacia América Latina.

Más tarde, la relación se mantuvo en un impasse puesto que Estados Unidos se vio envuelto en una guerra civil. Fue en la etapa de su reconstrucción y despegue económico cuando Estados Unidos volvió a mirar hacia el sur. La economía estadounidense buscó entonces nuevos mercados externos para colocar sus productos y sus capitales excedentes. Con esta mentalidad, el gobierno estadounidense se acercó hacia los países de América Latina buscando acuerdos comerciales preferenciales. Uno de los primeros signos de colaboración entre

Estados Unidos y América Latina se dio en el marco las reuniones interamericanas. La primera se llevó al cabo en Washington en 1889 y la segunda en México entre 1901 y 1902. Ambas buscaban establecer acuerdos para facilitar el comercio. Sin embargo, la idea de cooperación y unidad entre los países del continente americano no prosperó puesto que, más adelante, se inició una etapa difícil en la relación (Leonard, 1999).

Bajo el Corolario Roosevelt, la Enmienda Platt, la Política del Gran Garrote y la Diplomacia del Dólar, Estados Unidos invadió, a principios del siglo XX, algunos países del Caribe y de América Central con el fin de proteger sus intereses políticos y económicos en la región. Cuba, Nicaragua, Haití, República Dominicana, México y otros países experimentaron invasiones militares e interferencia política que provocó una percepción anti-estadounidense entre varios países latinoamericanos. Estados Unidos fue visto, entonces, como un país abusivo que se erigía como un policía mundial defensor de los valores democráticos occidentales, pero que violaba la soberanía de otros países.

Sin embargo, las percepciones cambiaron drásticamente a finales de la década de los veinte y principios de los treinta debido a que el contexto mundial tuvo modificaciones significativas. Debido a la gran crisis económica de 1929 y a la amenaza nazi-fascista en Europa, el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt decidió cambiar la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina e implementó la política del Buen Vecino. El principal propósito de esta nueva actitud fue perfeccionar una alianza militar con sus vecinos para la protección del continente frente a la nueva amenaza en Europa. Este cambio de percepción posibilitó el inicio de una etapa importante de cooperación entre Estados Unidos y América Latina. Entonces Washington veía a América Latina como amigos, no como enemigos. Las primeras demostraciones de esta nueva política fueron la aceptación de parte de Estados Unidos del principio de No-Intervención como mecanismo para regular las relaciones de los países americanos, la revocación de la Enmienda Platt y la aceptación tácita de la administración Roosevelt de la expropiación de las empresas petroleras mexicanas en 1938.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y los países de América Latina unieron sus esfuerzos para alejar la amenaza nazi-fascista. Inclusive el gobierno de Estados Unidos firmó acuerdos de cooperación económica y militar con algunos países latinoamericanos. Los intereses mutuos y la percepción de que se necesitaba cooperar conjuntamente pavimentaron el camino para una colaboración más estrecha. Después de la Guerra, ambos firmaron el Tratado de Río de 1947 en donde se establecía el mecanismo de la seguridad colectiva como eje de las relaciones militares. Más adelante crearon la Organización de los Estados Americanos (OEA), la cual estableció un importante marco jurídico para las relaciones de los países americanos. Desafortunadamente, Estados Unidos usó a la OEA como mecanismo para lograr sus propósitos hegemónicos en la región. Ya en la Guerra Fría, Estados Unidos se dedicó a atraer a los países de América Latina a su esfera de influencia y así evitar la expansión comunista en la región.

Después de la Revolución Cubana de 1959, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina estuvieron nuevamente en el centro de la atención regional y mundial. Estados Unidos utilizó a la OEA para expulsar a Cuba y más adelante solicitó el apoyo de los países latinoamericanos ante la crisis de los misiles de 1962. Bajo el miedo de la expansión comunista en la región, la administración del presidente Kennedy lanzó el programa la Alianza para el Progreso, el cual proveería de fondos a los gobiernos latinoamericanos para fomentar el desarrollo económico y alejar el peligro comunista. Para entonces, Estados Unidos percibía a Cuba como un enemigo que amenazaba sus intereses en la región. Por lo tanto, la relación se tornó conflictiva.

Durante la década de los setenta y ochenta, la relación estuvo marcada por una combinación de conflicto y cooperación. Las guerras civiles centroamericanas, el conflicto de las Malvinas, el problema de la deuda de los países latinoamericanos, la confrontación Este-Oeste, el asunto del narcotráfico, la migración, entre otros, fueron asuntos que impactaron en la percepción de Washington sobre la región. Todos estos temas ocuparon la agenda de la relación

Estados Unidos-América Latina. En los noventa, con el fin de la Guerra Fría, la percepción se modificó. Entonces, el gobierno de Estados Unidos concibió a América Latina como un posible socio comercial de manera conjunta. Así, el presidente George H. W. Bush lanzó su propuesta de la Iniciativa para la Américas, la cual fue considerada como un nuevo marco de cooperación para la región. El TLCAN de 1994 tuvo parte de su origen en tal iniciativa. Después el presidente William Clinton invitó a 34 jefes de estado del continente a la Cumbre de las Américas para proponer la creación de un Área de Libre Comercio para América (ALCA). Sin embargo, esta iniciativa no prosperó en la región. Una causa fue que la percepción de algunos países latinoamericanos sobre el ALCA no fue muy positiva.

Después del 11 de septiembre del 2001, las visiones mutuas nuevamente cambiaron. Entonces Estados Unidos solamente tenía dos percepciones: amigos o enemigos en la región. A partir de entonces, la seguridad nacional se convirtió en el principal eje de la política exterior estadounidense. En respuesta solidaria, varios gobiernos latinoamericanos colaboraron con Washington en su lucha contra el terrorismo internacional en distintos frentes.

En el caso particular de México y Colombia, los acuerdos de cooperación en materia de seguridad han sido amplios y variados a lo largo de la historia. Ambos países colaboraron estrechamente con Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial para alejar la amenaza nazifascista de la región. Durante la Guerra Fría, los dos países también cooperaron, abierta o discretamente, en la lucha contra la expansión del comunismo. En el asunto del narcotráfico, México y Colombia estuvieron dispuestos a unir esfuerzos para reducir el problema. Después del 11 de septiembre, ambos gobiernos latinoamericanos ayudaron abiertamente a Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo internacional. Inclusive, México formó parte, junto con Canadá, en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad para América del Norte (ASPAN), mecanismo que busca garantizar la seguridad de la región norteamericana.

Como se puede apreciar, no importa cual sea la amenaza de moda, pero los países de América Latina, especialmente México y Colombia, han cooperado con Estados Unidos para garantizar la seguridad de la región. No importa si esa cooperación ha sido voluntaria o bajo cierta presión de parte de Estados Unidos. Lo cierto es que una realidad innegable es que América Latina y Estados Unidos deben cooperar en esta materia por el beneficio de la región. Los intereses comunes, las ideas y las percepciones mutuas han permitido este tipo de colaboración. Entre más positiva sea la percepción mutua, los esquemas de cooperación tienden a ampliarse. Entre más negativas sean dichas percepciones, mayor conflicto habrá entre estos actores.

3. Plan Colombia e Iniciativa Mérida: Un análisis comparado

En un análisis comparativo entre el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, se pueden identificar mayores similitudes que diferencias. En cuanto al origen de estos dos mecanismos, existen muchas semejanzas. En ambos casos, los presidentes tanto de México, Felipe Calderón, como de Colombia, Andrés Pastrana, ganaron una elección altamente competida. Por esta razón, los dos mandatarios buscaron tomar medidas fuertes para consolidarse en el poder. Tanto el Plan Colombia como la Iniciativa Mérida fueron propuestas presentadas por los dos gobiernos latinoamericanos días después de haber ganado la elección.

Además, en los dos países, el Estado se encontraba amenazado por carteles de narcotraficantes y la violencia de estos grupos se estaba generalizando. Un dato importante es que los dos presidentes fueron apoyados por partidos conservadores. Esto puede significar que existe una mayor afinidad ideológica de parte de Estados Unidos hacia gobiernos conservadores para establecer mecanismos de cooperación. Inclusive, México y Colombia son importantes aliados de Estados Unidos en la región para contrarrestar los efectos de un populismo extremo de algunos países. Ante la llegada de de varios partidos de izquierda al poder en el continente, Washington ve a estos dos países como amigos que pudieran servir de enlace frente

a sus enemigos en la región, como sería el caso de Venezuela, Cuba y otros. Es decir, Estados Unidos busca que México y Colombia sean dos países que puedan servir de factor de balance ante el ímpetu izquierdista en algunos países latinoamericanos. Esta consideración ha ayudado mucho para el establecimiento de mecanismos de cooperación de mayor alcance entre Estados Unidos, México y Colombia.

Tanto México como Colombia mantuvieron una posición en la que le recordaban a Estados Unidos su parte en el problema del narcotráfico y demandaban una ayuda significativa para tratar de resolver el conflicto. Es decir, ambos países usaron las ideas como instrumentos de negociación. Aquí también hubo un cambio de mentalidad importante porque Washington reconoció su corresponsabilidad en el asunto del narcotráfico y estuvo dispuesto a apoyar a los dos países.

En ambos casos, el esquema de cooperación surgió después de que las relaciones con Estados Unidos habían sufrido cierto deterioro. Por ejemplo, la relación entre Colombia y Estados Unidos se había desgastado durante el gobierno liberal de Ernesto Samper. Incluso hubo sospechas de que grupos de narcotraficantes financiaron su campaña presidencial. Ello fue un factor para que el gobierno Estados Unidos descertificara a Colombia en 1997. En el caso de México, también hubo diferencias entre el entonces presidente Vicente Fox y George W. Bush cuando México no apoyó en las Naciones Unidas a Estados Unidos en su iniciativa para atacar Irak en marzo de 2003. El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida ayudaron a mejorar la relación entre estos tres actores.

A pesar de que en los dos casos las iniciativas surgieron de México y Colombia originalmente, Estados Unidos trató de imponer condiciones y su propia visión del fenómeno. La propuesta original de Colombia estaba vinculada a programas sociales para dar otro tipo de opciones para los campesinos y evitar que se dedicaran al cultivo de la coca. Incluso, la primera versión que presentó el gobierno de Pastrana no contemplaba la opción militar en el combate al

narcotráfico, sino que planteaba la erradicación manual de los cultivos. Al final de cuentas, Estados Unidos impuso su visión de que el uso de la fuerza sería el instrumento para combatir a los carteles de la droga. En el caso de la Iniciativa Mérida, el Congreso estadounidense también presentó sus propias condiciones para aprobar el paquete de ayuda financiera. Entre estas condiciones, estaba la creación de juzgados civiles para sancionar a los militares que violen derechos humanos y la posibilidad de que agentes estadounidenses operaran en territorio mexicano. En otras palabras, a pesar de la amplia disposición para cooperar, ciertas ideas añejas y conservadoras se mantienen en la mente de algunos sectores de la sociedad estadounidenses que complican una cooperación más abierta. Por ejemplo, la idea de que las instituciones policiacas y judiciales en estos países son débiles, de que existe una rampante corrupción y de que se violan los derechos humanos, pueden representar obstáculos a una mayor colaboración.

En ambos casos, los objetivos que se persiguen y los instrumentos que se usan son muy similares. Tanto en la Iniciativa Mérida como en el Plan Colombia el principal propósito es combatir de manera frontal las bandas de narcotraficantes a través del uso de mecanismos de naturaleza militar y de inteligencia. A largo plazo, no son los instrumentos más eficaces, pero el gobierno estadounidense tiene la percepción de que es la mejor opción.

Por otro lado, tanto el Plan Colombia como la Iniciativa Mérida han recibido fuertes y variadas críticas. Algunos sectores nacionalistas y organizaciones de la sociedad civil tienen la percepción de que estos mecanismos violan la soberanía por la intervención directa de Estados Unidos en un asunto que consideran tiene su origen en la alta demanda de droga que hay en este país. Aunque este tipo de percepciones no afectan directamente a la cooperación entre los gobiernos, sí tienen impacto en la opinión pública y, a la larga, pudieran convertirse en obstáculos a una cooperación más amplia. Esto demuestra que la percepción de actores no gubernamentales es también importante en el diseño de políticas públicas.

Una cooperación más amplia entre Estados Unidos y México y Colombia fue posible gracias a que las percepciones, ideas e intereses coincidieron de manera general. Obviamente pueden existir diferencias menores. Sin embargo, éstas no se han convertido en un obstáculo en los casos del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida. Debido a que Estados Unidos percibe a México y a Colombia como amigos, no como adversarios, la cooperación en materia de seguridad con respecto a la lucha contra el narcotráfico ha sido abierta.

A pesar de todas estas similitudes, ambos mecanismos tienen diferencias importantes. Una es el contexto. En Colombia existe una guerrilla interna que está vinculada a los carteles de la droga. A finales de los noventa, existía una violencia generalizada que incluía secuestros, asesinatos y actos terroristas. Estos actos amenazaban la gobernabilidad de Colombia y representaban una seria amenaza a las estructuras estatales. En cambio, en esos mismos años, en México el problema todavía no era tan grave y tampoco existía una guerrilla permanente. Efectivamente en 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se había levantado en armas en contra del gobierno mexicano, pero el movimiento fue rápidamente neutralizado y, más adelante, ya no representó una amenaza seria. Sin embargo, la violencia se desató en el país a mitad de la década del 2000 producto de la lucha entre narcotraficantes por tener el control del mercado, hecho que sí llegó a trastocar las bases institucionales del gobierno y representó una seria amenaza a la sociedad mexicana.

Otra diferencia importante fue que, en el caso del Plan Colombia, el gobierno de Pastrana aceptó la operación de agentes estadounidenses en el territorio colombiano para efectuar labores de inteligencia y de capacitación a las fuerzas policíacas y militares de ese país. En el caso de la Iniciativa Mérida, el gobierno mexicano fue muy enfático en no permitir la presencia de tropas ni la participación de agentes estadounidenses en operaciones en el territorio nacional.

Conclusiones

Si bien existen elementos del realismo en los casos del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida (uso de la fuerza militar para alcanzar un objetivo), las percepciones, las ideas y los intereses desempeñan un papel relevante en el tema. Es decir, el constructivismo es un enfoque altamente útil para explicar estos dos fenómenos. En ambos casos, las coincidencias en cuanto a intereses y percepciones sobre el asunto del narcotráfico entre Estados Unidos y México y Colombia permitieron construir esquemas de cooperación novedosos e importantes. A su vez, el alejamiento de parte de Estados Unidos de un realismo extremo y a la ofensiva permitió cooperar ampliamente con estos dos países latinoamericanos. De la misma forma, las posiciones de los gobiernos de México y Colombia menos idealistas y más abiertas a la colaboración con Estados Unidos fueron factores que también impulsaron la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia. En otras palabras, una política exterior más pragmática de parte de los tres actores involucrados permitió una cooperación más amplia en materia de seguridad nacional. En otra época, hubiera sido difícil para el gobierno nacionalista de México y el de Colombia establecer esquemas de cooperación en el que la soberanía no fuera un tema importante. Por otro lado, a pesar de que la seguridad nacional es la prioridad en este tema, también existen elementos de la interdependencia compleja. Es decir, el asunto del narcotráfico es un problema que se origina y se escala por la demanda de drogas que existe en Estados Unidos y por la oferta que mantienen Colombia y México. Por ellos, tanto Estados Unidos como México y Colombia necesitan cooperar mutuamente frente a un problema común.

Si bien no son los primeros esquemas de cooperación amplia en materia de seguridad nacional, el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida tienen elementos novedosos. En primer lugar, Estados Unidos reconoce abiertamente su corresponsabilidad en el fenómeno del narcotráfico. Al mismo tiempo, tanto México como Colombia han establecido posiciones en donde le exigen a Washington colaborar intensamente en la lucha contra el problema. En términos

generales, estas actitudes son nuevas en las relaciones de Estados Unidos con América Latina. Además, el tipo de colaboración es también novedoso. Normalmente, los países latinoamericanos critican el intervencionismo estadounidense y defienden su soberanía frente al hegemón. En este caso, Colombia, por un lado, permitió una intervención más directa de Estados Unidos al aceptar que efectivos militares estadounidenses entrenaran a soldados colombianos en suelo colombiano. Por su lado, México también aceptó una colaboración más abierta en materia de seguridad nacional con su vecino. En otros tiempos hubiera sido difícil pues la opinión pública mexicana percibía que cooperar con Estados Unidos en temas de seguridad era una traición a la patria. Asimismo, Estados Unidos había sido relictante para cooperar en materia financiera y militar con países latinoamericanos debido a la poca confianza que se generaba por la corrupción y la violación a los derechos humanos. El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida reflejan un cambio de la mentalidad estadounidense en este aspecto. En pocas palabras, ambos esquemas no representan un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad puesto que, anteriormente, Estados Unidos y América Latina han unido esfuerzos para liberar a la región de las posibles amenazas, llámense comunismo, terrorismo o narcotráfico. Pero sí es posible afirmar que estos dos mecanismos tienen elementos novedosos de colaboración en materia militar.

Es claro que el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida no son los mecanismos que permitirán la victoria total de la guerra contra el narcotráfico. Son solamente dos elementos que ayudarán a paliar el problema. En el tema del narcotráfico, tanto Estados Unidos como América Latina tienen retos importantes de cara al futuro cercano. Uno de ellos será una política de prevención del uso de las drogas más agresiva para evitar que crezca la demanda. También se tiene que pensar en esquemas más liberales puesto que el uso de instrumentos militares para acabar con el problema no es la solución definitiva. Se tiene que pensar en la posibilidad de despenalizar el uso de las drogas para que el asunto ya no sea un negocio para los carteles. Lo más importante es reducir la violencia que se está generando tanto en Estados Unidos como en América Latina.

Bibliografía

CAVELIER, Andrés (1998). “El Proceso de Certificación en la Lucha Antidrogas. Por qué Estados Unidos desertificó a Colombia en febrero de 1997” en Luis Alberto Restrepo (editor), *Estados Unidos Potencia y Prepotencia*, (Bogotá: Tercer Mundo Editores).

DABÈNE, Olivier (2001), *La región América Latina. Interdependencia y cambios políticos*, (Buenos Aires: Corregidor).

ESTRADA, Jairo (2001), *Plan Colombia, ensayos críticos*, (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).

JACKSON, Robert y Georg Sorensen (2003), *Introduction to International Relations: Theory and Approaches*, (Nueva York: Oxford University Press).

KEOHANE, Robert y Joseph Nye (1989), *Power and Interdependence*, (Boston: Little Brown).

LEONARD, Thomas (1999), *United States-Latin American relations, 1850-1903: Establishing a relationship*, (Tuscaloosa: University of Alabama Press).

NEACK, Laura (2003), *The New Foreign Policy: U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, (Lanham: Rowman & Littlefield).

RESTREPO, Luis Alberto (2001), “El Plan Colombia: una estrategia fatal para una ayuda”. en *El Plan Colombia y la internacionalización del Conflicto*, (Bogotá: Editorial Planeta).

WENDT, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press).