

Un desafío para Donald Trump: la seguridad hemisférica en crisis y el futuro de la guerra al narcotráfico

Raúl Benítez Manaut | Centro de Investigaciones sobre América del Norte-Universidad Nacional Autónoma de México | @benitez_manaut 

Tema

La política de Donald Trump en relación a la cooperación de EEUU con América Latina para combatir el narcotráfico está demostrando ser errática.

Resumen

Este documento analiza la política de seguridad del presidente Donald Trump hacia América Latina, en particular la relacionada con la guerra al narcotráfico. En este sentido, cabe señalar una importante diferencia con respecto a las Administraciones pasadas. En EEUU la cooperación en seguridad hacia los países iberoamericanos reviste un consenso bipartidista donde los programas tienen una lógica de continuidad sostenida en la política federal de “Guerra a las Drogas”, impulsada desde 1969 por el presidente Richard Nixon. Sin embargo, en el momento actual, desde enero de 2017, al arribar a la presidencia Donald Trump, es evidente un cambio. Se desarrolla una relación errática, que pone a los países latinoamericanos en posición defensiva, debido a las declaraciones presidenciales muchas veces contradictorias y ofensivas. Se abre una lucha entre las burocracias y el *establishment* en Washington, que tratan de sostener la “coherencia” del pasado en las políticas de seguridad, con las nuevas políticas de la Casa Blanca. En el Congreso de EEUU, sectores importantes de los partidos Demócrata y Republicano, además de las burocracias profesionales del Pentágono, el Departamento de Comercio, el Departamento de Estado y el de Seguridad de la Patria (*Homeland Security*) tratan de evitar las rupturas y la profundización de la crisis en las relaciones hemisféricas, a fin de neutralizar los pronunciamientos del presidente. Después de un año de gobierno de Trump, estas burocracias tratan de aminorar las fricciones que continuamente se abren con sus declaraciones. De esta manera, la relación hemisférica oscila entre la cooperación y el conflicto, siendo la guerra al narcotráfico una de las monedas de cambio de los gobiernos de América Latina con EEUU.

Análisis

El fin de la Guerra Fría y la guerra al narcotráfico en América Latina

El fin de la Guerra Fría modificó sustancialmente los conceptos de seguridad nacional en todos los países de América Latina. Ello llevó a que las doctrinas de defensa, misiones, estructura y organización de las fuerzas armadas se transformaran. Los ejércitos pasan a desplegar misiones técnicas de seguridad interior, básicamente

policiacas. Así, el combate al narcotráfico y el crimen organizado emergen como misión fundamental de los aparatos castrenses, y también las instituciones policiacas modifican su entrenamiento y doctrina para el mismo fin. En el caso de México, las fuerzas armadas antes renuentes a la cooperación con EEUU, inician gradualmente programas atendiendo el nuevo ambiente binacional de cordialidad en las relaciones que se abrió con el inicio de las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), desde 1992.

El presidente William Clinton redefinió la cooperación militar despolitizándola y haciéndola funcional a las llamadas “nuevas amenazas asimétricas”, donde el combate a las organizaciones criminales se volvió objetivo prioritario de las políticas de cooperación en seguridad en el continente. En este contexto adquirió relevancia el Plan Colombia, donde ingresa el ejército en respaldo –y en ocasiones sustitución– de la policía como parte del diseño de la cooperación de EEUU. El desmantelamiento a inicios de los años 90 del siglo XX de las dos grandes organizaciones criminales colombianas, los cárteles de Medellín y Cali, fue posible por la participación directa de EEUU. Entre el año 2000 y el 2016, la cooperación a Colombia es la más cuantiosa en todo el hemisferio, superando la cifra de 10.000 millones de dólares sólo en fondos de los Departamentos de Estado y de Defensa. En el caso del Departamento de Estado, entre 2010 y 2017 la cantidad de fondos de asistencia fue de 2.992,9 millones de dólares. Entre los programas relevantes destacan los de lucha contra el terrorismo y cooperación en inteligencia.¹ Ello se debe a que las FARC fueron clasificadas simultáneamente como organización de tráfico de drogas y terrorista.

Bajo el programa de cooperación “US-Colombia Action Plan on Regional Security Cooperation (USCAP)”, que incluye el entrenamiento de integrantes de las fuerzas de seguridad de Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, se entrenó a 11.181 efectivos entre 2013 y 2016. El objetivo es la intercepción de cocaína desde Colombia. En el caso de la cooperación con los países de América Central, estos esfuerzos antidrogas abarcan la lucha contra las pandillas.

Para la Iniciativa Mérida, desde 2008 EEUU otorgó a México sólo 2.737 millones de dólares entre 2008 y 2017, razón que explicaría, entre otros factores, el bajo impacto de esta ayuda en lograr controlar y reducir a las organizaciones criminales, dadas las dimensiones del país. En el caso de Centroamérica, los programas Central America Regional Security Initiative (CARSI-2008-2015) y Estrategia Centroamericana (2016-2018) destinaron 2.915 millones de dólares a los siete países del istmo.² En esta región tampoco se ha reducido la violencia ni el papel del istmo como principal región de tránsito de cocaína entre los países andinos y México.

Es preciso tener presente la posición estratégica de México ante las rutas criminales abiertas desde fines de los años 80 para hacer llegar a EEUU entre el 60% y el 65% de la cocaína producida en Colombia. Para ello se emplean dos corredores: el Pacífico-

¹ June Beitel (2017), “Colombia Background and US Relations”, CRS, R43813, Washington, 14/XI/2017, <https://fas.org/sgp/crs/row/R43813.pdf>, pp. 30-31.

² Peter J. Meyer (2017), “US Strategy for Engagement in Central America: Policy Issues for Congress”, CRS Report to the Congress, Washington DC, 8/VI/2017.

Centroamérica y la cadena de islas del Caribe, teniendo puntos importantes en República Dominicana, Haití y Puerto Rico. En ambas rutas, México es el principal punto de ingreso para llegar a EEUU y la modalidad para facilitar el cruce de las fronteras es por la vía terrestre, lo que llevó al fortalecimiento de las organizaciones criminales mexicanas Cártel del Golfo y el Cártel de Sinaloa. Cuando en México se decretó la guerra a las drogas por el presidente Felipe Calderón en 2007, empleando fundamentalmente a las fuerzas armadas, crecieron a siete los grandes grupos criminales.

En la lucha contra el crimen organizado y en particular el narcotráfico (principalmente en México, Centroamérica, Caribe y países andinos) las fuerzas armadas y las guardias de protección de costas colaboran ampliamente entre sí y con EEUU, en la intercepción aérea y naval en las aguas del Caribe y el Golfo de México. Esto se desarrolla intensamente desde los años 90, incluso con la participación activa de Cuba. A ello se le agrega la responsabilidad de los militares para participar de forma creciente en la seguridad pública. En la mayoría de los países las fuerzas armadas combaten la inseguridad en las calles debido a los acelerados cambios legales para permitir su empleo. Esto se debe al incremento de la delincuencia en casi todos los países, provocado por la ampliación de los mercados ilegales, la incorporación de delincuentes a las actividades criminales asociadas al tráfico de drogas y a que se rebasa rápidamente la capacidad de los cuerpos de policía.

A inicios del siglo XXI, en parte por la revolución bolivariana impulsada por Hugo Chávez desde Venezuela, tres países andinos se separaron de la lógica de cooperación en la guerra a las drogas de EEUU: Venezuela, Ecuador y Bolivia. Por su lado, países de América del Sur como Argentina y Brasil, mediante políticas exteriores independientes de EEUU, buscaron diferentes mercados en su comercio exterior. Las organizaciones criminales en estos países buscaron rutas alternativas para la exportación de cocaína y heroína, para alcanzar los mercados europeos de forma directa (vía aérea y naval), y de forma indirecta a través de África Occidental. Las mafias colombianas, por ejemplo, emplean rutas a través de Cabo Verde, Mauritania y Marruecos. De igual manera, los sistemas bancarios en Chile, Uruguay, Panamá y los paraísos financieros en el Caribe son instrumentos para el lavado de dinero de las organizaciones mexicanas y colombianas pudiendo eludir el peligro que podría suponer depositar sus recursos en instituciones financieras de EEUU. Por lo anterior, ante la re-dirección de los mercados criminales y rutas de drogas, hacia muchos países de América del Sur, EEUU ya no es tan importante en su geopolítica y geoeconomía, quedando bajo su órbita de influencia tradicional Colombia, el Caribe, Centroamérica y México. Esto se refleja de forma similar en los mercados ilegales y el narcotráfico.

Burocracias en conflicto, diplomacia hemisférica devaluada

Desde el inicio de su campaña electoral en 2015, Donald Trump afirmó que México sólo envía criminales, drogas y violadores. En una reciente declaración, Trump sostuvo que a los narcotraficantes “realmente malos” se les debe aplicar la pena de muerte, sin embargo, ese castigo no existe en la mayoría de los países latinoamericanos, lo que podría afectar una de las políticas de cooperación en justicia más exitosas, como son las extradiciones de los líderes de las grandes organizaciones criminales. En el caso de

México, a pesar de las fricciones, las relaciones de seguridad y defensa siguen su curso planteado en los últimos 25 años.³ Esto mismo se puede afirmar para Colombia y Perú, así como los países de América Central y el Caribe.

Con la llegada de Trump a la presidencia en enero de 2017, la imagen y la diplomacia de EEUU en el hemisferio se ha devaluado. Por ejemplo, la percepción de influyentes oficiales del ejército que trabajaron en la región desde los años del presidente Clinton como comandantes del Comando Norte y del Comando Sur, sostienen que “El NAFTA ha establecido marcos de confianza entre las tres partes, llevando a una cercana cooperación para resolver una variedad de importantes asuntos relacionados con el tráfico de drogas, terrorismo, seguridad cibernética, crimen organizado y migración”. Los 10 comandantes afirman que debilitar el acuerdo comercial podría afectar de forma seria la seguridad nacional de EEUU.⁴ El general Barry McCaffrey, por su parte, ha sido más enfático señalando que “El presidente Trump es una grave amenaza a la seguridad nacional de EEUU”.⁵ Así, las burocracias de los Departamentos de Estado, Seguridad de la Patria, Defensa y Justicia buscan que las políticas presidenciales no afecten los acuerdos de cooperación existentes en materia de seguridad y defensa en el continente.

La guerra perdida y el ocaso de la cooperación contra las drogas

En EEUU, la guerra a las drogas y su capítulo latinoamericano ha tenido muchos altibajos. De igual manera, el presidente Trump ha sido enfático –hasta el momento sólo en el discurso– buscando, incluso a través de medios militares, un cambio de gobierno en Venezuela y ha revisado los acuerdos con Cuba firmados por el presidente Obama. La militarización del combate al narcotráfico en los países andinos desde los años 80 del siglo XX no logró los resultados esperados, por lo que tres de ellos, Venezuela, Bolivia y Ecuador suspendieron la cooperación.

Para afrontar el problema del abasto de cocaína, la Drug Enforcement Administration (DEA) sostiene que en 2017 se registraron los envíos más importantes de cocaína hacia EEUU, por la suspensión de las campañas de erradicación de plantíos en ese país, como parte de la implementación del proceso de paz de Colombia. En el caso de la heroína se han incrementado dramáticamente el número de muertos por sobredosis en EEUU. Sólo en 2017 se registraron 67.000 muertes por consumo de heroína de alta pureza.

Entre las organizaciones criminales más importantes que realizan tráfico de drogas hacia EEUU, la DEA señala que los grupos colombianos y los mexicanos se han

³ Véase Craig Deare (2017), *A Tale of Two Eagles. The US-Mexico Bilateral Defense Relationship Post Cold War*, Roeman & Littlefield, Lanham.

⁴ “Letter to President Trump on NAFTA by former SOUTHCOM and NORTHCOM Commanders”, 15/III/2018. Véase también <http://losangeles.cbslocal.com/2018/03/16/retired-4-star-general-says-trump-is-serious-threat-to-national-security/>. Carta firmada por los comandantes del Comando Sur generales Barry McCaffrey, Bantz Craddock, Douglas Frazery James Hill, y los almirantes William Gortney y Timothy Keating, y por los comandantes del Comando Norte, directamente vinculados al trabajo de cooperación y defensa con México, Victor Renuart, James Stravidis, Charles Wilhelm y el almirante James Winnifield.

⁵ www.huffingtonpost.com.mx/entry/mccaffrey-calls-trump-threat-to-national-security_us_5aadf16ee4b0337adf8451cd. Véase también Barry R. McCaffrey (@mccaffrey3). (cont.)

asociado, agregándose las mafias dominicanas y puertorriqueñas por su presencia en la costa este de EEUU.⁶ Estos factores justificarían la estrategia de Trump de tratar de endurecer más las políticas antidrogas y los programas de cooperación, a pesar de que se han debilitado los dos programas principales: la Iniciativa Mérida en México y el Plan Colombia. En EEUU, además de la falta de acuerdo en el Congreso de ese país, están los frágiles consensos y acuerdos hemisféricos, que en definitiva no terminan por comprometer a los gobiernos para desarrollar una sólida cooperación. Esto ha favorecido a las redes criminales para desarrollar el mercado de las drogas.

Según la DEA, en el caso de los mexicanos se menciona al cártel de Sinaloa, el de Jalisco nueva Generación, el de Juárez, del Golfo, los Zetas, el cártel Beltrán Leyva, y en el caso de la exportación de heroína, desde el estado de Guerrero, el de “Guerreros Unidos”. Respecto a los colombianos, la organización más importante es Los Urabeños, así como células operativas de las FARC no desmovilizadas, quienes tienen el control de los embarques por el mar Caribe y a través de Ecuador y Venezuela, para evadir los controles de radares. En el caso de los grupos criminales dominicanos, existen muchas organizaciones pequeñas que compran cargamentos a los colombianos, y las trasladan a la costa noreste de EEUU, controlando la ruta 1-95 (autopista costera) desde Florida hasta Nueva York. En las tendencias cambiantes del tráfico de drogas, se debe incluir el fentanyl, las metanfetaminas (que se producen en México con insumos asiáticos) y otras drogas químicas.⁷

Los funcionarios de las agencias del gobierno de EEUU, que están a favor de moderar el discurso presidencial de su presidente, se consideran asimismo “pragmáticos”, pues la ruptura o enfriamiento que podría darse entre los gobiernos afectaría a la estrategia contra las drogas en el propio territorio de EEUU, dado que sería muy difícil controlar o reducir el número de muertos por sobredosis. En 2014 la Corporación Rand calculó que los adictos a la heroína gastan aproximadamente 27.000 millones de dólares al año, un aumento con respecto a los 20.000 millones por año en el año 2000.⁸ Esto sólo se supera por el mercado de la marihuana, que crecientemente se está legalizando. Las diferencias que sobresalen entre los responsables de las agencias especializadas en la guerra contra las drogas y el discurso del presidente Trump están, por ejemplo, las declaraciones del administrador de la DEA Robert Patterson en su viaje a México en febrero de 2018, que cuestionó que el Muro en la frontera pueda acabar con el tráfico de drogas.⁹

La visita que realizó el secretario de Estado Rex Tillerson a la región en febrero de 2018 a México, Argentina, Perú, Colombia y Jamaica, se sostuvo en enfatizar que los lazos de cooperación de EEUU son sólidos y muy importantes. En todos los países se refirió a que los objetivos son garantizar la cooperación en seguridad, el tema de los energéticos y la revisión de los acuerdos de comercio, sobre la base de garantizar los

⁶ US Department of Justice, Drug Enforcement Administration (DEA) (2017), *2017 National Drug Threat Assessment*, Washington DC, octubre, https://www.dea.gov/docs/DIR-040-17_2017-NDTA.pdf, p. v.

⁷ DEA (2017), *2017 National Drug Threat Assessment*, *op. cit.*, p. 2-6.

⁸ Beau Kilmer *et al.* (2014), “How Big is the US Market for Illegal Drugs”, Rand Corporation, Santa Mónica, https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9770.html.

⁹ “Cuestiona la DEA utilidad de muro”, *Reforma*, México, 4/II/2018.

intereses de las partes. En Colombia hizo énfasis a la necesidad de fortalecer la destrucción de plantaciones de coca y también puso en la agenda su preocupación por la crisis de Venezuela. En el Perú mencionó la necesidad del combate a la corrupción como imprescindible para lograr buenas relaciones de seguridad entre los países, poniendo énfasis en este tema que sin duda es el más incómodo para los gobernantes de la mayoría de los países. Al respecto, por ejemplo, en la sexta ronda de negociaciones del TLCAN, celebrada en enero de 2018 en Montreal, se acordó poner cláusulas anticorrupción, impulsadas por los gobiernos de Canadá y EEUU. La corrupción favorece gran cantidad de actividades criminales, entre ellas el tráfico de drogas.

Continente dividido y con graves crisis de gobernabilidad, la guerra contra las drogas se debilita

Uno de los mayores problemas para el éxito en las políticas de control del narcotráfico son las grandes diferencias que existen entre los países en relación a las políticas de drogas. En el caso del consumo de drogas, en EEUU, sobresale la diferencia entre las políticas del gobierno federal de mano dura y los castigos a narcotraficantes, con las políticas estatales de legalización de la marihuana para fines médicos y recreativos. En la elección del 8 de noviembre de 2016, según todos los observadores, la marihuana fue la gran ganadora. En cinco estados se aprobó el consumo de marihuana con fines recreativos: Arizona, California, Maine, Massachusetts y Nevada; y con fines medicinales se aprobó en Arkansas, Florida, Montana y Dakota del Norte. El uso medicinal de la marihuana está aprobado en 28 de los 50 estados, y la tendencia es a la generalización gradual en el resto. El primer efecto de lo anterior es el cambio de la dirección del comercio de marihuana, ya que ahora la hierba de alta calidad se exporta hacia México.

En el continente, la facilidad con que el crimen organizado realiza sus actividades se debe a dos factores: por un lado, la debilidad en la mayoría de los gobiernos de sus sistemas judiciales, policíacos y de inteligencia, lo que lleva a buscar soluciones militares y de mano dura; y, por el otro, que EEUU no hace lo suficiente en su territorio en tres asuntos: el lavado de dinero, el control de la venta de armas, y en la reducción del consumo.

La coyuntura actual en diferentes países tampoco favorece la cooperación en la lucha contra las drogas. Las elecciones presidenciales de 2018 en Colombia y México son cruciales, pues los presidentes salientes no se atreven a tomar decisiones políticas importantes. A esto se agrega la profunda crisis que vive el régimen político venezolano, que impacta directamente en la actividad criminal en los países vecinos, además de la participación de las fuerzas armadas venezolanas en los envíos de cocaína hacia EEUU, según denuncian insistentemente los medios de comunicación.

Conclusiones

En las relaciones entre EEUU y América Latina se ha pasado de un “abandono” desde los gobiernos de George W. Bush y Barack Obama a una diplomacia débil y errática de Donald Trump. Su política hemisférica oscila entre continuar estrechando los lazos en

seguridad y defensa con los “socios estratégicos” contruidos desde los años 90, como son México, Colombia, los países de Centroamérica y la mayoría del Caribe, con el abandono y en ocasiones agresiones verbales hacia el resto de los países o a estos mismos aliados.

Los compromisos de seguridad de EEUU con los países del continente siguen teniendo continuidad. Sin embargo, las elites políticas de América Latina señalan que sería muy difícil continuar cooperando con EEUU si en los otros aspectos de la relación, sobre todo en el nivel comercial, se dieran rupturas, cuestionamientos y revisiones. Esto fue evidente con la realización de la Cumbre de Las Américas, celebrada en Perú los días 13 y 14 de abril de 2018, donde el presidente Trump canceló su asistencia a último momento por la crisis de Siria.

Es un hecho que la guerra contra las drogas en América Latina es un fracaso en cuanto a su eficacia para evitar la producción y exportación hacia los principales centros de consumo, a lo que se agrega que las políticas diferenciadas de EEUU, de mano blanda y legalización en su interior, y de mano dura y contención en lo internacional, no guardan coherencia entre sí. Además, la mano dura que aplican la mayoría de los gobiernos latinoamericanos inició una reformulación con el cambio en la política de drogas en Uruguay, legalizándose el cultivo y la distribución y despenalizándose el consumo. De igual forma, el gobierno boliviano ha dejado de destruir cultivos de hoja de coca y no se penaliza su consumo y transformación en productos manufacturados.

El gobierno de Donald Trump, al tener una agresiva política anti-mexicana y anti-migración, así como nacionalista en el nivel comercial, cuestionando los tratados de libre comercio vigentes, abre una “brecha” de conflicto, donde es muy difícil para muchos gobiernos en el hemisferio seguir recibiendo la asistencia militar y policiaca anti-criminal. Las fuerzas políticas, sociedad civil y gobiernos están cuestionando la buena relación militar y de seguridad, debido a la insistencia en las agresiones hacia los migrantes, la militarización de la frontera sur de EEUU y la construcción del Muro fronterizo.

Así, las relaciones de cooperación están en una profunda crisis debido a la errante diplomacia hemisférica de Donald Trump y a las debilidades y divisiones de los países latinoamericanos. Se da una especie de enfrentamiento, día a día, entre las burocracias profesionales del aparato de seguridad de EEUU, buscando evitar a toda costa que el activismo anti-hemisférico de la Casa Blanca frene o debilite la cooperación.

Si éste fuera el caso, más de 25 años de cooperación para emprender la guerra contra las drogas entre EEUU y América Latina estarían viendo su fin. Esto a pesar de que la mayoría de los análisis insisten en que la guerra a las drogas ha fracasado y que su continuidad sólo conlleva mayor violencia entre la población en muchos países latinoamericanos. En otras palabras, con la apertura de heridas en las relaciones hemisféricas, los únicos beneficiados serían los grupos criminales.