

# Un Relato Aleccionador:

## *Las Lecciones del Plan Colombia para la Política Exterior Estadounidense hacia México y Otros Países*

*Desde 1998 hemos estado trabajando en Washington en temas relacionados con la política exterior de EE.UU. hacia Colombia, y a través de nuestro trabajo hemos podido observar de cerca y participar en debates sobre la política y programa de cooperación de EE.UU. conocido como "Plan Colombia". Mientras observábamos la puesta en marcha de un nuevo enorme paquete de ayuda antinarcóticos multianual, la Iniciativa Mérida para México y América Central, y defendíamos la necesidad de un enfoque que proteja los derechos humanos, quisimos compartir algunas de las lecciones aprendidas. Si bien hay algunas lecciones positivas, se trata fundamentalmente de un relato aleccionador.*

—*Lisa Haugaard y Adam Isacson*

### La Puesta en Marcha de la Iniciativa Mérida

En diciembre de 2006, Felipe Calderón inauguró su presidencia con una virtual declaración de guerra. El mandato electoral del nuevo Presidente de México era débil, tras haber logrado una estrecha mayoría, con una ventaja de menos de un punto sobre su adversario, Andrés Manuel López Obrador. Calderón buscó fortalecer el apoyo popular y su legitimidad mediante una iniciativa política diseñada para hacer frente a dos cuestiones clave para los mexicanos—la violencia ligada al narcotráfico y la crisis, cada vez más grave, de la seguridad pública en el país.

El tránsito de cocaína a través de México desde los países productores andinos hasta los consumidores estadounidenses había aumentado, y las organizaciones criminales mexicanas se habían apoderado del lucrativo negocio del transporte de drogas a los Estados Unidos,

reemplazando a los debilitados cárteles colombianos. La violencia entre estos grupos del crimen organizado, así como su profunda infiltración y corrupción de las instituciones de gobierno, estaban alcanzando niveles de emergencia en varias regiones del país.

La violencia vinculada al narcotráfico y al crimen organizado acabó con la vida de más de 2,000 mexicanos en el 2006, aproximadamente el doble del número de homicidios atribuidos al crimen organizado tan sólo 5 años atrás.<sup>1</sup> En las encuestas de opinión, la seguridad superaba habitualmente a la economía y la corrupción en el ranking de las preocupaciones de los mexicanos.<sup>2</sup> El impacto de la violencia asociada a las drogas y a las pandillas en la vida de las personas, y la probabilidad de ser extorsionado o secuestrado por grupos criminales buscando diversificar sus actividades más allá del narcotráfico, aumentaban rápidamente.

El Presidente Calderón anunció que su administración recurriría a las fuerzas armadas mexicanas para luchar contra las redes criminales del país. Este rol en la seguridad interior había sido asignado a los militares mexicanos varias décadas atrás, pero el alcance de su participación nunca había sido tan amplio como proponía el nuevo presidente. Reconociendo que el poder de fuego de las fuerzas policiales federales, estatales y locales de México se había visto superado, y que la corrupción y falta de entrenamiento y equipamiento adecuados de las mismas, además de su incapacidad de llevar a cabo operaciones complejas, entorpecían su capacidad de acción, el gobierno de Calderón desplegó hasta 45,000 tropas federales, complementadas con efectivos de la policía federal,

*Por Lisa Haugaard, Adam Isacson y Jennifer Johnson*

## Lecciones del Plan Colombia para la Política de EE.UU. hacia México y otros Países

- 1. Limpie su propia casa.** Estados Unidos menoscaba su propia estrategia cuando no invierte en programas de prevención y tratamiento para lidiar con la demanda interna de drogas de forma más compasiva y eficiente; cuando se niega a reducir el flujo de armas ilegales desde nuestro territorio; y cuando no toma medidas agresivas contra el lavado de dinero. Estas medidas fundamentales, junto con la reforma integral de las políticas de inmigración, exigen enfrentarse a poderosos electorados internos, pero no hay alternativa.
- 2. Asegúrese de que cada elemento de la estrategia de cooperación apunte a fortalecer el gobierno civil, reducir la impunidad, o crear oportunidades para los sectores excluidos.** Ampliar la presencia del gobierno no puede significar solamente la ocupación militar del territorio. Si los representantes del gobierno cometen abusos contra los derechos humanos o actos de corrupción con impunidad, su presencia podría hacer más daño que bien. Estas estrategias deben beneficiar directamente a las poblaciones más vulnerables.
- 3. Sepa con quién está trabajando.** La corrupción y la infiltración por parte de grupos ilegales o el crimen organizado son amenazas constantes. Pero también lo es la sensación de que las elites de los países contraparte carecen de la voluntad política necesaria para cumplir los objetivos de forma eficaz y respetuosa de los derechos humanos, o cuando éstas no hacen los sacrificios económicos necesarios. Una alianza no debería ser un matrimonio: hay que mantener una distancia crítica.
- 4. Sepa a quién se está enfrentando.** La falta de claridad sobre el adversario puede paralizar las respuestas, o puede dar lugar a enfoques desequilibrados que ignoren algunos de los principales factores generadores de violencia.
- 5. No militarice.** Las fuerzas armadas no son una herramienta universal. La estrategia debe apuntar a fortalecer las capacidades civiles—en particular la seguridad pública, la investigación de delitos, y la provisión de servicios básicos—en lugar de crear nuevos roles internos para las fuerzas armadas.
- 6. Mida los resultados que cuentan.** No se deben confundir las metas de proceso, como el número de hectáreas fumigadas, con resultados verdaderos, como los daños que causan las drogas ilegales en nuestras sociedades.
- 7. La cooperación militar de EE.UU. puede llevar a un aumento de los abusos a los derechos humanos.** Lo mejor es no financiar a fuerzas armadas abusivas. Pero si Estados Unidos elige entrenar y financiar a unas fuerzas armadas con historial de abusos, tiene la absoluta obligación de presionar para que se genere un clima que favorezca el respeto por los derechos humanos. Esto supone terminar con la impunidad por los abusos cometidos por militares, y promover e incentivar políticas que premien el respeto por los derechos humanos. No se trata solamente de ofrecer capacitación en derechos humanos.
- 8. Fortalecer la justicia es fundamental, pero preste atención a la voluntad política.** Volcar recursos en el sector judicial no es suficiente. Los programas deben adaptarse a la situación concreta, y deben ir acompañados de evaluaciones regulares e indicadores con el fin de reducir la impunidad. La cooperación debe combinarse con una diplomacia firme para garantizar los resultados.
- 9. Las condiciones de derechos humanos son una herramienta imperfecta pero útil.** Las condiciones específicas para el país atadas a la cooperación en materia de seguridad son fundamentales para garantizar que las importantes perspectivas de los derechos humanos sean tenidas en cuenta.

- 10. Incluso las actividades positivas para los derechos humanos y el desarrollo pueden quedar subsumidas en los objetivos militares.** Los responsables políticos de EE.UU. deben cuidar que las agencias y programas civiles no sean subordinados y debilitados por las agencias y prioridades militares.
- 11. La ayuda de EE.UU. a los servicios de inteligencia, aún cuando sea provista con fines legítimos, puede ser utilizada con fines delictivos.** El Congreso debe supervisar la ayuda a los servicios de inteligencia de forma mucho más enérgica para garantizar que ésta no perjudique los valores democráticos.
- 12. Lo primero y principal es proteger a la población.** A menudo, cuando el gobierno de EE.UU. y sus contrapartes buscan combatir a los cárteles del narcotráfico o a la insurgencia, proteger a la población es una de las últimas prioridades de su lista de objetivos. Debería ser la primera.

en las calles de las ciudades de las regiones más afectadas por la violencia vinculada al narcotráfico. Esto constituyó una drástica expansión del despliegue militar iniciado con el Operativo México Seguro, impulsado por el predecesor de Calderón, Vicente Fox.<sup>3</sup>

En Washington, la administración Bush aplaudió el esfuerzo del Presidente Calderón. A fines del 2007, los gobiernos de México y EE.UU. habían acordado un paquete de ayuda a tres años por valor de \$1.4 mil millones de dólares, del cual tres cuartas partes estaban destinadas a las fuerzas militares y policiales mexicanas. El paquete se denominó “Iniciativa Mérida”, en referencia a la ciudad del sur de México en la que ambos presidentes se reunieron en marzo de 2007 para profundizar su compromiso con la cooperación antinarcóticos. Debido a la histórica susceptibilidad acerca de la soberanía, y la desconfianza generada por la intervención de EE.UU. en México, las administraciones de Calderón y Bush tuvieron cuidado de presentar este paquete no como una intromisión de EE.UU. en los asuntos de México, sino como un reconocimiento de la co-responsabilidad de los Estados Unidos y un pedido de mayor cooperación, iniciado por México, en un asunto preocupante para ambos países.

Sin embargo, inicialmente los medios de comunicación estadounidenses y mexicanos denominaron al paquete “Plan México”,<sup>4</sup> en referencia al paquete de ayuda destinado a Colombia en el año 2000 como parte de la estrategia antinarcóticos denominada “Plan Colombia”, la cual sirvió de marco para el desembolso de \$8 mil millones de dólares, principalmente en cooperación militar-policial, a dicho país a lo largo de la siguiente década. El Plan Colombia ha generado polémica a raíz de sus resultados mixtos y los graves abusos a los

derechos humanos cometidos por las fuerzas de seguridad colombianas, beneficiarias de la ayuda de EE.UU. Con otro paquete de ayuda marcadamente militar en camino a México, la experiencia del Plan Colombia estaba a punto de repetirse.

Ciertamente, tanto la administración de Calderón como la de Bush pueden haber tenido a Colombia en mente. Sin duda, el presidente mexicano era consciente de los resultados obtenidos por el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe—tanto en el campo de batalla como en las urnas—mediante la ofensiva militar que lanzó contra los grupos guerrilleros tras su elección en el 2002. No obstante, el gobierno mexicano, así como los grupos de la sociedad civil, sospechaban de un nombre que sugería la intervención directa de EE.UU. en los asuntos de México. Mientras tanto, en Washington muchos funcionarios y analistas caracterizaban el Plan Colombia como un “éxito” que debía ser replicado en la política exterior estadounidense hacia México.

Casi cuatro años después de la puesta en marcha de la “Iniciativa Mérida”, no se han obtenido mejoras significativas en materia de seguridad pública. En lugar de frenar la violencia, la captura o muerte de docenas de capos del crimen organizado la ha generalizado. Los grupos del crimen organizado, cuyo número se ha expandido de aproximadamente seis confederaciones nacionales a las doce existentes en la actualidad, se han enfrentado al Estado, y entre ellos, en una guerra de todos contra todos.<sup>5</sup> La eliminación de los capos de los cárteles ha provocado la fragmentación de los grupos, desencadenando nuevas luchas por el poder que han multiplicado la violencia.

Desde que Calderón lanzó la ofensiva contra los cárteles en diciembre de 2006, la violencia

vinculada al narcotráfico y el crimen organizado ha acabado con la vida de unas 40,000 personas en México. El crimen organizado ha diversificado sus actividades lucrativas ilegales. La extorsión de pequeñas y grandes empresas ha aumentado dramáticamente, y esto ha llevado a muchas de ellas a cerrar sus puertas o, en ciudades como Ciudad Juárez, a huir. Los secuestros extorsivos se han disparado. Los cárteles han tomado el

---

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) recibió más de 4,772 denuncias por abusos relacionados con los derechos humanos cometidos por militares entre diciembre de 2006, cuando Calderón asumió la presidencia, y marzo de 2011.

---

control del tráfico de personas en numerosas zonas fronterizas y rutas de tránsito de migrantes, secuestrando, extorsionando y asesinando a decenas de miles de migrantes, muchos de ellos provenientes de América Central. Las rutas de acceso a la frontera con EE.UU. se han transformado en lugares notoriamente peligrosos, y los grupos criminales ahora puján por el control de ciudades cada vez más alejadas de la frontera.

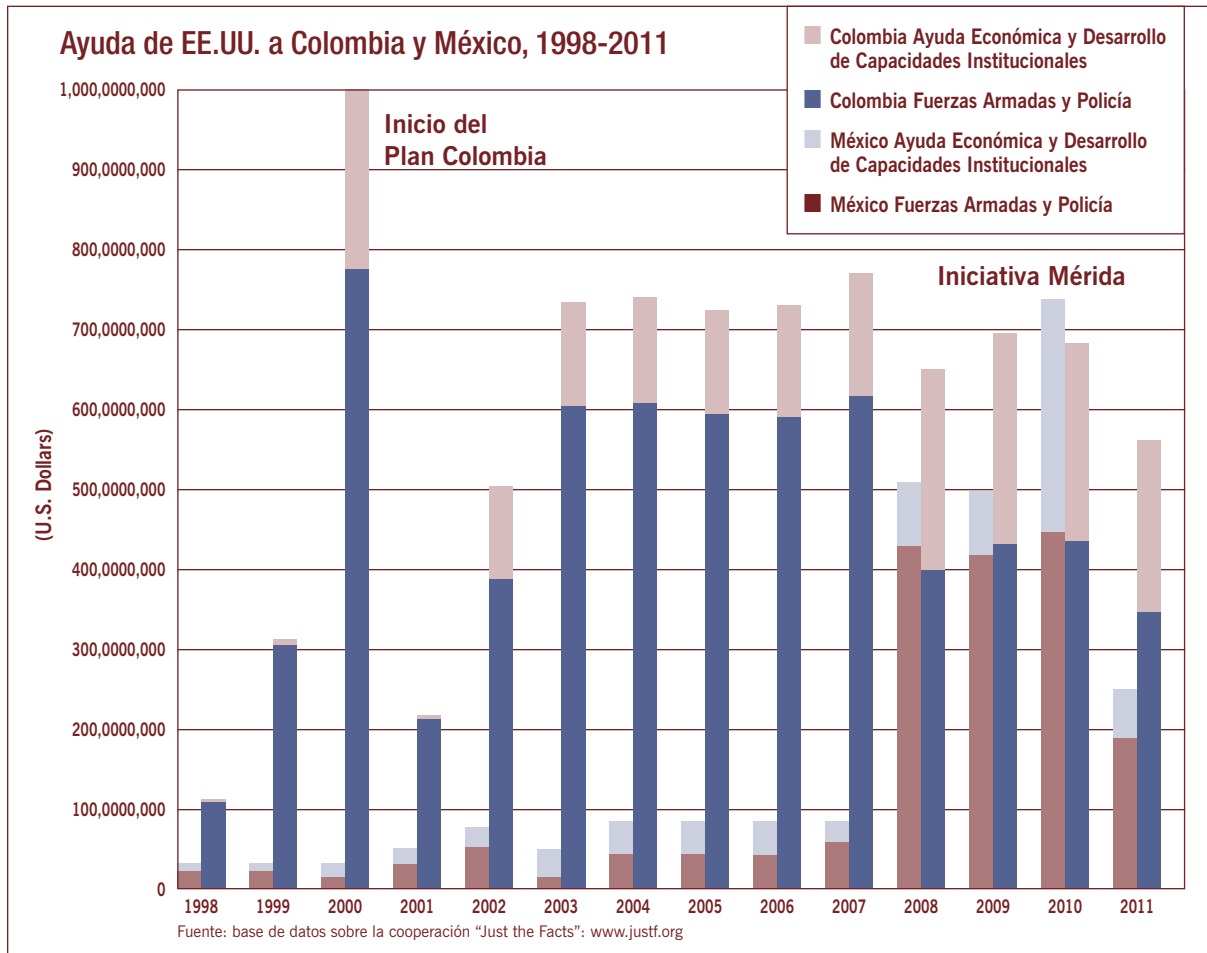
Mientras tanto, el Ejército es objeto de un creciente número de denuncias por abusos a los derechos humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) recibió más de 4,772 denuncias por abusos relacionados con los derechos humanos cometidos por militares entre diciembre de 2006, cuando Calderón asumió la presidencia, y marzo de 2011.<sup>6</sup> Estas violaciones—que incluyen detenciones arbitrarias, torturas y asesinatos ilegales—representan un incremento de aproximadamente el 1000 por ciento en el número de supuestos abusos cometidos durante los tres primeros años de la administración del Presidente Calderón. Además, la impunidad por los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad, ya sean militares o policiales, es la norma. Según datos oficiales, tan sólo una violación a los derechos humanos cometida por un militar durante este periodo resultó en una condena; es el caso de un soldado que fue declarado culpable de matar a un civil que no se detuvo en un puesto de control militar y fue sentenciado por un tribunal militar a nueve meses en prisión.<sup>7</sup>

Para el 2011, el enfoque de la guerra contra el narcotráfico de Calderón se había tornado impopular en México, a medida que aumentaban la brutal violencia y los abusos de las fuerzas de seguridad contra las comunidades del centro y la región fronteriza del norte de México sin que ello llevara a una mejora de la seguridad ciudadana. La creciente frustración de los mexicanos se veía reflejada en las encuestas de opinión, que mostraban que el 49 por ciento de ellos sentían que los esfuerzos del gobierno para combatir al crimen organizado habían fracasado.<sup>8</sup> A mediados del 2011, el asesinato de siete jóvenes en Cuernavaca, Morelos, entre ellos el hijo del célebre poeta y autor mexicano Javier Sicilia, provocó una serie de movilizaciones masivas. Cuando supo que su hijo de 24 años había sido asesinado, Sicilia llamó a todo el país a manifestarse en una conmovedora carta abierta a los “políticos y criminales” de México, afirmando que “saldremos a la calle; porque no queremos un muchacho más, un hijo nuestro, asesinado.”

### Carta Abierta del Poeta Javier Sicilia Por la Muerte de su Hijo

*Estamos hasta la madre de ustedes, políticos... porque en sus luchas por el poder han desgarrado el tejido de la nación, porque en medio de esta guerra mal planteada, mal hecha, mal dirigida, de esta guerra que ha puesto al país en estado de emergencia, han sido incapaces... de crear los consensos que la nación necesita para encontrar la unidad... estamos hasta la madre, porque la corrupción de las instituciones judiciales genera la complicidad con el crimen y la impunidad para cometerlo... estamos hasta la madre porque sólo tienen imaginación para la violencia, para las armas, para el insulto... estamos hasta la madre porque a causa de todo ello la ciudadanía ha perdido confianza en sus gobernantes, en sus policías, en su Ejército, y tiene miedo y dolor.*

El dolor y el “grito de indignación” de Sicilia resonaron con los mexicanos en todo el país y demostraron ser un disparador para la acción unificada.<sup>9</sup> Un creciente movimiento de la sociedad civil mexicana, que abarcaba desde líderes empresariales a intelectuales, organizaciones de jóvenes y de mujeres y líderes religiosos, lanzó un llamado bajo el lema No Más Sangre. Las asociaciones de víctimas, frustradas porque, demasiado a menudo, sus seres queridos son vistos



por las autoridades como nada más que cifras o daños colaterales, o son acusados de formar parte del narcotráfico, están jugando un papel fundamental en este movimiento.

Esta rabia se hizo aún más pública cuando Javier Sicilia y otros líderes del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad participaron en una reunión televisada con el Presidente Calderón en junio de 2011. Los líderes y los familiares de las víctimas compartieron sus historias personales de pérdida, rabia y frustración –e instaron a la administración a reformular su ofensiva contra el crimen organizado, alejándola de las acciones dramáticas y los arrestos espectaculares para poner el foco en la protección de los ciudadanos.

## Estados Unidos Evalúa sus Opciones

Al gobierno de los Estados Unidos le preocupa cada vez más la violencia en México. En el marco de la Iniciativa Mérida, continúa entregando cientos de millones de dólares en cooperación, y a pesar de los recortes presupuestarios parece que se seguirán aprobando nuevos paquetes de ayuda.

El gobierno de los EE.UU. no se ha decidido por un enfoque único en cuanto a los tipos de cooperación que provee. Tras favorecer los equipos de alto valor, como los helicópteros, en el paquete de ayuda inicial, la cooperación para el año fiscal 2010 hizo más hincapié en el Estado de derecho, incluyendo cooperación judicial, un cambio de orientación que nuestras organizaciones habían propugnado. Sin embargo, en el paquete final para el año fiscal 2010 la cooperación no militar fue recortada, inclinando la balanza de nuevo hacia un enfoque militar al tiempo que se reducían los montos totales.

Más allá de la cooperación descrita en el gráfico adjunto, existen también otros tipos de ayuda relacionados con la inteligencia y la seguridad que no son fácilmente detectables en los presupuestos de cooperación externa. Recientemente, el *New York Times* informó que "Estados Unidos está ampliando su papel en la sangrienta batalla de México contra las organizaciones narcotraficantes, enviando a nuevos agentes de la CIA y militares retirados al país, y considerando planes para emplear contratistas de seguridad privados con la esperanza de dar un giro a un esfuerzo multibillonario que hasta ahora ha dado



pocos resultados.”<sup>10</sup> El *Times* señala que el gobierno de EE.UU. está enviando aviones teledirigidos sobre territorio mexicano con el fin de captar imágenes en video de las rutas del contrabando, además de aviones tripulados con capacidad de interceptación. Por otro lado, el *Washington Post* informa que “México encabeza la lista de deseos” del Comando Conjunto de Operaciones Especiales de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, aunque “hasta ahora, el gobierno de México, cuya constitución limita el contacto con los militares estadounidenses, se ha apoyado más en las otras agencias federales—la CIA, el Departamento de Seguridad Nacional (*Department of Homeland Security*, o DHS), la Administración Antinarcoóticos (*Drug Enforcement Administration*, o DEA) y la Oficina de Inmigración y Aduanas (*Immigration and Customs Enforcement*, o ICE)—para la recopilación de datos de inteligencia y otros tipos de cooperación.”<sup>11</sup>

Algunas voces en el debate de Washington quieren incrementar la ayuda militar, policial e incluso contra la insurgencia, a México. Entre ellas se encuentran legisladores republicanos e interlocutores que presionan por una política estadounidense que trate a los grupos criminales de México como “terroristas” o “insurgentes”. Otros desconfían de cualquier forma de cooperación que no sea de índole militar, sosteniendo que las instituciones mexicanas son irremediabilmente corruptas y disfuncionales y defendiendo en su lugar un incremento de los fondos destinados a iniciativas de seguridad fronteriza que se desarrollen del lado de los Estados Unidos. A medida que crece la desesperación frente a la falta de avances contra la violencia en México, aquellos que equiparan los desafíos que presenta con el terrorismo o la insurgencia—y por lo tanto prefieren los enfoques de tipo antiterrorista o contrainsurgencia—continúan apuntando al Plan Colombia como un modelo a seguir.

El deseo de los responsables políticos estadounidenses de que las autoridades mexicanas definan una estrategia coherente e integral es comprensible. Sin embargo, la noción de Colombia como un ejemplo a seguir es preocupante. El “éxito” de los últimos años en Colombia es, como mucho, una victoria parcial y frágil cuyo costo humano e institucional es inaceptable. Por otro lado, el contexto mexicano y el colombiano son totalmente diferentes. El modelo y la estrategia detrás del paquete de ayuda a Colombia no tienen ningún sentido cuando se aplican a México.

Es cierto que el Plan Colombia aporta una serie de lecciones acerca de la política de Estados Unidos hacia México, Centroamérica y otras partes del

mundo. Dichas lecciones, sin embargo, no son las que los partidarios del “Plan Colombia como modelo” esperarían extraer de la experiencia en Colombia. Especialmente en lo relativo a los derechos humanos, se trata de un relato aleccionador.

## Los Resultados del Plan Colombia

En julio de 2000, el Congreso de los Estados Unidos aprobó, a pedido de la administración de Clinton, un paquete de \$1.3 mil millones de dólares en ayuda “de emergencia” para Colombia y sus países vecinos. De los primeros \$860 millones de dólares destinados a Colombia, tres cuartas partes fueron a parar a las fuerzas de seguridad del país. A lo largo de los siguientes diez años, las sucesivas administraciones enviarían a Colombia otros \$6.5 mil millones de dólares, con la misma proporción—tres cuartas partes—destinada al Ejército, Armada, Fuerza Aérea y policía colombianas.

Mientras la administración de Clinton ponía en marcha su iniciativa de apoyo al Plan Colombia en el 2000, Colombia ardía en llamas. Las negociaciones del gobierno del Presidente Andrés Pastrana con los grupos guerrilleros, cuyas fuerzas sumaban más de 20,000 miembros, no avanzaban. Estos grupos, junto con un número similar de paramilitares progubernamentales, masacraron, desaparecieron, desplazaron y bombardearon indiscriminadamente a decenas de miles de civiles colombianos cada año, mientras las fuerzas armadas y la policía eran acusadas no sólo de cometer asesinatos y torturas, sino también de colaborar con los brutales paramilitares, financiados por el narcotráfico. La probabilidad de convertirse en una de las casi 3,000 víctimas anuales de secuestros hizo casi imposible viajar por carretera entre las principales ciudades, al tiempo que Colombia producía tres cuartas partes del suministro mundial de cocaína y coca, la planta de la que se extrae.

Para el 2002, las negociaciones de paz con las FARC y el ELN habían fracasado. Los colombianos eligieron a un nuevo presidente, Álvaro Uribe, quien prometió que combatiría a las guerrillas. Bajo su política de “Seguridad Democrática”, el gobierno de Uribe aumentó el presupuesto de las fuerzas armadas colombianas, introduciendo un impuesto especial al patrimonio de los más ricos, incrementó el número de efectivos de las fuerzas de seguridad en aproximadamente dos tercios, tras lo cual las embarcó en una ofensiva nacional contra la guerrilla. Por otro lado, alentó a los no-combatientes a participar en el conflicto ofreciendo recompensas a cambio de información sobre la

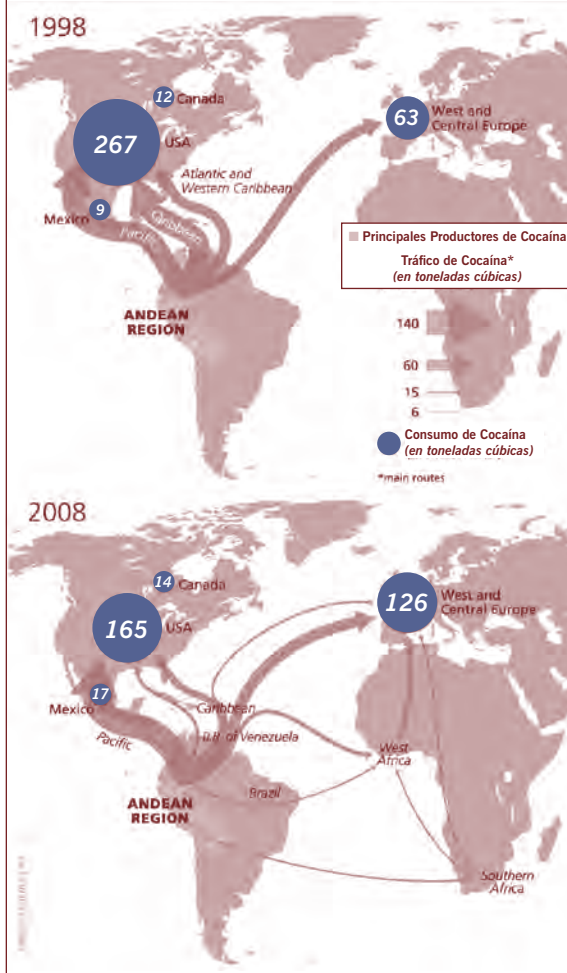
actividad de la guerrilla. El gobierno de Uribe negoció un acuerdo con los paramilitares: si accedían a la desmovilización, la mayoría serían amnistiados, mientras que los responsables de los abusos más graves tendrían que confesar y cumplirían condenas leves. El Presidente Uribe defendió a los militares ante cualquier crítica. El discurso del presidente tachó de simpatizantes de las guerrillas a todos aquellos que denunciaran los abusos a los derechos humanos por parte de militares—lo cual puso en peligro a defensores de los derechos humanos, periodistas y políticos opositores.

La administración Bush, que se encontraba en pleno proceso de entrega de la ayuda asignada bajo el Plan Colombia, se mostró encantada de contar con un socio que compartía sus objetivos. La cooperación de EE.UU. financió una campaña masiva para erradicar coca mediante la fumigación aérea, además de programas de interdicción de cocaína, una iniciativa para proteger un oleoducto de los ataques de las guerrillas, la creación de unidades militares móviles, ajustes a la doctrina y estrategia de Colombia, y—a mediados de la década del 2000—el acompañamiento de ofensivas militares de gran envergadura contra las guerrillas. La ayuda incluyó la entrega de unos 90 helicópteros, la fumigación de 1.29 millones de hectáreas de territorio colombiano con herbicidas, y el entrenamiento de más de 70,000 efectivos de las fuerzas armadas y policiales colombianas.

Los resultados de esta enorme inversión en la reducción de la producción de coca han sido mixtos. Si bien las estimaciones de los Estados Unidos y las de la ONU difieren entre sí, ambas fuentes muestran una tendencia similar: en los últimos años, la producción de coca y cocaína en Colombia se ha reducido, tras varios años en alza. No obstante, las reducciones más significativas se dieron a partir del 2007, después de que el programa de fumigación—que había sido la pieza central del Plan Colombia en su etapa inicial—comenzara a perder terreno frente a iniciativas que apuntaban a incrementar la presencia del gobierno sobre el terreno en zonas de cultivo de coca. Aún así, Colombia continúa siendo el primer país productor de coca y cocaína a nivel mundial, y los funcionarios mexicanos declaran públicamente que el flujo de cocaína desde los Andes no ha variado de forma significativa. Si bien gran parte de su mercancía ahora termina rápidamente en manos de los cárteles mexicanos, los narcotraficantes colombianos, que incluyen a los “nuevos” paramilitares y frentes de la guerrilla, además de narcocriminales, continúan ejerciendo poder económico y corrompiendo al gobierno en gran parte del país.

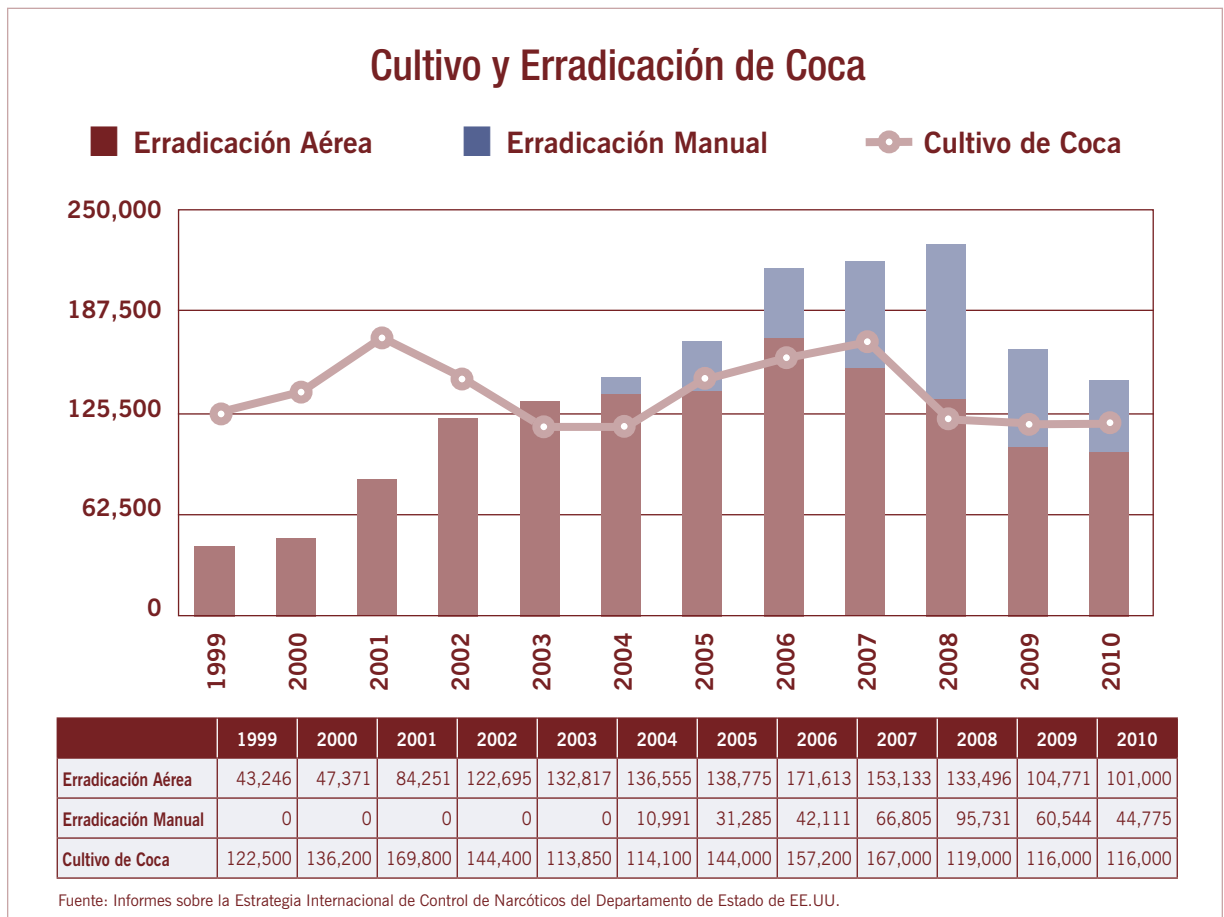
## Flujos globales de cocaína, 1998 y 2008

Fuente: ONUDD Informe Mundial sobre Drogas 2009 y cálculos de ONUDD en base a aportes de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de EE.UU. (US ONDCP). Cocaine Consumption Estimates Methodology, Septiembre de 2008 (documento interno).



“Si miras el impacto del Plan Colombia en el tonelaje total de drogas que vienen al mercado de consumidores internacionales o el total de hectáreas con cultivos de coca en Colombia, creo que sin riesgo de enfadar a nuestros amigos colombianos podemos decir que el Plan Colombia no ha tenido impacto en la mitigación de la producción o tráfico.”

—Arturo Sarukhan, Embajador de México en Estados Unidos, mayo de 2011.<sup>12</sup>



Los Gobiernos de Estados Unidos y Colombia sostienen que el Plan Colombia ha llevado a una reducción de la violencia. Si se comparan los actuales niveles de violencia con los niveles de los 90, es evidente que la situación ha mejorado en muchas áreas del país. Los secuestros han disminuido considerablemente, y los datos del gobierno muestran que los homicidios se redujeron en una tercera parte –aunque la tasa de homicidios de Colombia, 34 por cada 100,000 habitantes, sigue siendo casi el doble que la de México. Las FARC y el ELN han visto sus números reducidos en más de la mitad, y su capacidad de cometer abusos contra la población se ha visto limitada a medida que han sido desplazadas a zonas cada vez más remotas. La organización paramilitar dominante diez años atrás, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), se ha disuelto.

Pero esta simple comparación entre antes y después no muestra toda la historia desde el punto de vista de los derechos humanos. En primer lugar, la comparación entre los 90 y la actualidad deja fuera la violencia y las violaciones a los derechos humanos que ocurrieron *durante* el Plan Colombia financiado por EE.UU. Entre 2000 y 2004, la

violencia paramilitar, a menudo perpetrada en colaboración con el Ejército, se disparó hasta niveles trágicos. Estos años fueron una pesadilla para muchos habitantes de zonas rurales, quienes sufrieron masacres y asesinatos selectivos, mientras que las desapariciones forzadas alcanzaron su pico más alto.<sup>13</sup> Entre 2000 y 2010, más de 3 millones de personas fueron desplazadas de sus hogares por la violencia.<sup>14</sup> Las comunidades Afro-Colombianas e indígenas fueron desproporcionadamente afectadas por el desplazamiento y las violaciones a los derechos humanos, con efectos devastadores: treinta y dos grupos indígenas se encuentran al borde de la extinción, y las comunidades Afro-Colombianas conforman un porcentaje desproporcionado de los desplazados y desposeídos. Se estima que unas 12,800 mujeres pueden haber sido violadas por actores armados ilegales, más de 1,900 de ellas por miembros de las fuerzas armadas, según datos de una encuesta.<sup>15</sup> Bajo presión para aumentar el conteo de cuerpos, los soldados supuestamente asesinaron a más de 3,000 civiles, la gran mayoría de ellos entre 2004 y 2008.<sup>16</sup> En este escándalo de los “falsos positivos”, los soldados vestían a sus víctimas con uniformes de la guerrilla y afirmaban haberlos matados en batalla.



Las instituciones de gobierno fueron corrompidas, y la democracia menoscabada, por las alianzas establecidas entre miembros del Congreso ligados a la coalición gobernante y líderes paramilitares. La agencia de inteligencia presidencial de la administración de Uribe realizó tareas de espionaje ilegal y amenazó a miembros de la Corte Suprema, la Corte Constitucional, periodistas, sindicatos y grupos de derechos humanos.

En segundo lugar, es posible que algunos de los logros en materia de seguridad sean transitorios. Si bien el alcance de las operaciones de las guerrillas se ha visto limitado, aún suman unos 10,000 miembros entre los dos grupos, y continúan llevando a cabo ataques a diario. En el 2010, las acciones de la guerrilla terminaron con la vida de 450 efectivos militares y policiales colombianos, una cifra similar a la del 2002. Miles de paramilitares, ex-miembros de las AUC y nuevos combatientes, han vuelto a las armas con la proliferación de “nuevos” grupos paramilitares que asesinan e intimidan a todo aquel que se interponga en sus actividades vinculadas al narcotráfico y al robo a gran escala de tierras. En la actualidad existen cinco o seis principales grupos de “nuevos” paramilitares, con un total de entre 4,000 y 10,000 miembros.<sup>17</sup> Su creciente actividad subyace la estabilización o retroceso de la disminución de la violencia en Colombia. En muchas partes del país, incluyendo grandes ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, las tasas de homicidio han ido en aumento desde 2008.<sup>18</sup>

La incapacidad de obtener justicia en estos casos es uno de los factores que han permitido que la violencia se dispare nuevamente. La Ley de Justicia y Paz, que regula el proceso de desmovilización de los paramilitares, establece sentencias reducidas para aquellos paramilitares que confiesen delitos graves, pero tan sólo cuatro líderes han sido condenados por cometer atrocidades en masa, por lo que recibieron sentencias “alternativas” de ocho años. Casi treinta líderes de las AUC fueron extraditados a los Estados Unidos para hacer frente a acusaciones por tráfico de drogas,<sup>19</sup> desbaratando los intentos de obligarlos a hacer frente a la justicia por cometer atrocidades en masa. El gobierno de Colombia no fue capaz de utilizar la desmovilización de forma eficaz para dismantelar las redes de apoyo político y financiero de los paramilitares. Si bien la administración de Santos, quien asumió el mando en agosto de 2010, ha reconocido que la expansión de los grupos sucesores de los paramilitares es un problema, aún no ha tenido éxito en orientar a las fuerzas de seguridad para que dediquen igual cantidad de tiempo a enfrentarse

a estos grupos y a proteger a las comunidades en riesgo de ser víctimas de su violencia.

En el 2011, la situación de los derechos humanos ha mejorado un tanto, pero sigue siendo desalentadora. Si bien la violencia de los “nuevos” paramilitares va en aumento, no ha llegado a los niveles de las AUC, mientras que la capacidad de la guerrilla de infligir daños a la población civil se ha reducido. El número de ejecuciones extrajudiciales supuestamente cometidas por el Ejército ha disminuido. La administración de Santos se ha alejado decididamente de los discursos que ponían en peligro a los defensores de los derechos humanos, y ha facilitado el paso por el Congreso de la histórica Ley de Víctimas, que contempla la entrega de indemnizaciones y la devolución de tierras a las víctimas de cualquiera de los actores del conflicto.

Aún así, la violencia asociada al conflicto se cobra casi mil vidas cada año y desplaza a cientos de miles de sus hogares; los grupos sucesores de los paramilitares se han reorganizado y continúan devastando a las comunidades; las amenazas y ataques contra defensores de los derechos humanos y líderes comunitarios, especialmente aquellos que lideran la lucha por el derecho a la tierra, han aumentado; y las violaciones a los derechos humanos siguen siendo raramente investigadas y sancionadas. Los esfuerzos del sistema de justicia civil por investigar y sancionar las ejecuciones extrajudiciales han sido lentos y a menudo se han enfrentado a una dura resistencia por parte de los militares, financiados por los Estados Unidos.

## Los Contextos

Los resultados mixtos del Plan Colombia deberían dar pausa a aquellos que lo ven como un “modelo” a aplicar en México o Centroamérica. No obstante, Colombia es el único país de América Latina que ha conseguido reducir los delitos violentos de manera significativa en los últimos diez años, por lo que el Plan Colombia y las recetas de la Seguridad Democrática pueden resultar tentadores para los responsables políticos. Sin embargo, los contextos son tan diferentes que no tendría sentido preparar los mismos ingredientes de la misma forma en México o Centroamérica.

Es cierto que existen algunas similitudes. En estos países, la distribución de la riqueza está entre las más desiguales del mundo. Además padecen el fenómeno asociado de la impunidad crónica: la corrupción, la violencia y las violaciones a los

## Los Responsables Políticos Ven el Plan Colombia como un “Modelo”

“Veo el mismo tipo de desafíos en Afganistán y también en México. Y hay mucho que aprender del éxito que se ha visto aquí en Colombia.”

—Almirante Mike Mullen, presidente del Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos, en su visita a Colombia en junio de 2010.

“Sé que el Plan Colombia fue controvertido. Recién estuve en Colombia y hubo problemas y errores, pero funcionó... Necesitamos precisar el equivalente para México, América Central y el Caribe.”

—Secretaria de Estado Hillary Clinton, 8 de septiembre de 2010.

“Se han aprendido ciertas lecciones en Colombia en los últimos 10 años, algunas de las cuales se pueden aplicar a México. En este sentido, la lógica es que Colombia puede capacitar y apoyar a México y a la Iniciativa Mérida.”

—William Brownfield, Subsecretario de Estado para el Control del narcotráfico Internacional, entrevistado por el *Houston Chronicle* en junio de 2010, cuando ejercía como embajador de los Estados Unidos en Colombia.

derechos humanos rara vez son castigados cuando son cometidos por las élites que ostentan el poder; esta baja probabilidad de castigo permitió que se enraizara el narcotráfico sin apenas resistencia inicial.

Pero las similitudes entre los contextos terminan ahí. La naturaleza territorial de la violencia, y su relación con el gobierno, son diferentes. En Colombia, la presencia del Estado democrático es débil en gran parte del territorio nacional. Desde mediados de los 90—tras la desaparición de los grandes cárteles del narcotráfico que se detalla a continuación—el principal desafío en materia de seguridad ha sido un conflicto fundamentalmente rural entre una insurgencia de izquierda y una milicia paramilitar de derecha, ambas organizaciones con estructura militar, y financiadas por el narcotráfico. El conflicto es más grave en zonas rurales y barrios marginales urbanos en los que las autoridades nacionales y locales nunca se han molestado en gobernar, dejando un vacío que fue rápidamente ocupado por los grupos armados.

En cambio, México está saliendo de 70 años de gobierno autoritario unipartidario que logró establecer una fuerte presencia en la mayor parte del territorio nacional mediante una combinación de represión y cooptación. Esta presencia rara vez fue militar: al contrario que sus pares colombianas, las reservadas y distantes fuerzas armadas mexicanas pasaron la mayor parte del siglo XX lejos del escenario político y social, cuidando sus

perrogativas institucionales y, en la mayor parte del territorio, rara vez interactuando con los ciudadanos. Si bien el Estado civil y la policía estaban físicamente presentes, tendían a ser corrompidos con tal facilidad que el crimen organizado penetró las estructuras de muchas instituciones, especialmente a lo largo de los principales corredores del narcotráfico, como carreteras importantes y centros urbanos. En consecuencia, el poder—y la violencia—del crimen organizado se sienten más en zonas donde el gobierno está presente, por ejemplo en las principales ciudades fronterizas. Si bien algunas zonas rurales de México son peligrosas, particularmente los corredores del narcotráfico y las zonas de cultivo de marihuana, la cobertura geográfica, participación e impacto de la insurgencia o de las redes paramilitares de México han sido mucho menores que las de Colombia en las últimas décadas, siendo su presencia notable solamente en ciertas regiones del centro y el sur de México.

En todo caso, los niveles de violencia y la corrupción arraigada que existen actualmente en algunas regiones de México se asemejan hasta cierto punto a Colombia mucho antes de la época del Plan Colombia, durante fines de los 80 y principios de los 90. Es importante recordar que el “Plan Colombia”, la estrategia lanzada en el 2000, no era una iniciativa para combatir a los cárteles. Cuando surgió el Plan Colombia, la era de los grandes cárteles en Colombia ya había pasado. Por el contrario, en sus orígenes el Plan Colombia estaba

centrado en la erradicación de los cultivos ilícitos, el aumento de los esfuerzos de interdicción de drogas, y la mejora de la capacidad de las fuerzas de seguridad para enfrentarse a las guerrillas.

A fines de los 80 y principios de los 90, Colombia experimentaba niveles de violencia casi tan críticos como lo haría durante la etapa del Plan Colombia, diez años después. Durante ese periodo anterior, los peores episodios de violencia tenían lugar en zonas pobladas y corredores importantes del narcotráfico, al igual que en México hoy en día.

En ese momento, las guerrillas eran vistas como un problema relativamente menor. La Unión Soviética estaba colapsando, en todo el continente americano los grupos guerrilleros de izquierda estaban negociando acuerdos de paz, y se esperaba que aquellos que permanecían en las zonas rurales de Colombia—las FARC y el ELN, que por aquel entonces apenas recibían fondos del narcotráfico—desaparecieran. El problema más urgente para las autoridades colombianas y estadounidenses eran los grandes cárteles de la droga, que actuaban como corporaciones multinacionales ilegales.

El cártel de Medellín, de Pablo Escobar, y el cártel de Cali, de los hermanos Rodríguez Orejuela, acumularon grandes riquezas y poder, operando abiertamente en áreas que supuestamente estaban bajo control del gobierno. Para ello, corrompieron las instituciones del gobierno: las fuerzas de seguridad, el poder judicial y el gobierno local. A la caza de Pablo Escobar, las unidades policiales de elite basadas en Bogotá se esforzaron mucho por distanciarse de las fuerzas policiales “regulares” de Medellín, puesto que la percepción generalizada era que estas eran controladas por los narcos (según escribe el periodista Mark Bowden en su libro *Matar a Pablo Escobar* (2001), la unidad “Bloque de Búsqueda”, encargada de cazar a Escobar, “no se atrevía a pedir ayuda a la policía de Medellín, ya que era sabido que la mayoría de sus miembros estaban en la nomina de Escobar”),<sup>20</sup> El gobierno de Calderón se enfrenta actualmente a desafíos similares, ya que muchas unidades de la policía estatal y municipal parecen haber sido totalmente penetradas, o han visto su potencia de fuego superada y han sucumbido a las amenazas de las grandes organizaciones narcotraficantes del país.

Los niveles de violencia aumentaron sostenidamente a medida que los cárteles de Medellín y Cali combatían entre ellos. Más tarde, cuando Estados Unidos comenzó a presionar al Estado colombiano para que hiciera más por combatirlos—y especialmente por extraditar a sus líderes—los

cárteles empezaron a dirigir sus ataques contra el Estado y la población civil. La campaña de Escobar contra la extradición, que incluyó ataques terroristas, desde la colocación de carros bomba y la voladura de aviones hasta el asesinato de candidatos presidenciales, se cobró miles de vidas entre la población civil. Al igual que en México hoy en día, la decisión del gobierno de agitar el avispero dio lugar a un brusco aumento de la violencia.

En 1995, sin embargo, Escobar y la mayoría de sus hombres de confianza estaban muertos o encarcelados, y los hermanos Rodríguez Orejuela habían sido capturados. Los cárteles de Medellín y Cali habían sido decapitados y desmantelados.

Lo que derribó a los cárteles no fue el modelo del Plan Colombia, basado en la erradicación de cultivos combinada con medidas de choque en forma de ofensivas militares. No fueron necesarios docenas de helicópteros. Todo eso vino mucho después. Lo que dio resultado a principios de los 90 fueron:

- Las tareas de inteligencia llevadas a cabo por unidades de policía cuyos miembros eran sometidos a estrictos controles de antecedentes, constituyendo prácticamente una “policía dentro de la policía”, debido a la falta de confianza en las fuerzas de seguridad “regulares”, más numerosas y más corruptas. Más adelante, a mediados de los 90, la policía Nacional de Colombia fue sometida a una importante depuración. Esto mejoró su reputación y redujo los niveles de corrupción, aunque la corrupción de la policía local continua siendo un gran desafío en la actualidad.
- Ciertas unidades dentro del sistema judicial, entre ellas la Fiscalía, al amparo de una nueva constitución aprobada en 1991, jugaron un papel clave en la construcción de los casos y el desentramado de las redes.
- Las fuerzas armadas colombianas, que claramente preferían concentrarse en combatir a la guerrilla, jugaron un papel mínimo, dedicando tan sólo una pequeña parte de sus recursos a la lucha contra los cárteles. Al contrario que México en la actualidad, Colombia nunca desplegó a los soldados por las calles otorgándoles facultades policiales, ni con el fin de reemplazar a la policía local.

Claro que la eliminación de los cárteles demostró ser una victoria vacía para Colombia, como puede ocurrir en México. La desaparición de los cárteles de Medellín y Cali a mediados de los 90 apenas afectó al suministro, los precios o el nivel de pureza

de la cocaína en el mercado estadounidense. La voraz demanda de cocaína de los adictos en EE.UU. se sostuvo, mientras que el acceso al tratamiento para la adicción continuó siendo insuficiente. La ausencia del Estado colombiano y su corrupción a nivel local también persistieron. En consecuencia, las organizaciones narcotraficantes de menor envergadura, junto con guerrillas y paramilitares, se apresuraron a llenar el vacío.

Colombia se vio enfrentada a docenas de “baby” cárteles, pequeñas organizaciones narcotraficantes que, si bien no poseían el alcance multinacional de los cárteles derrocados, controlaban mediante la violencia la producción o el tráfico en determinadas áreas. Hoy en día, es posible que México esté al borde de experimentar su propio fenómeno de los “micro cárteles”, a medida que los grandes sindicatos criminales, sus máximos dirigentes arrestados o asesinados, se fragmentan. El analista Eduardo Guerrero identificó seis cárteles principales en México en el 2007; para el 2010, en el marco de divisiones entre dirigentes de nivel medio de los cárteles, identificó doce grupos principales y una serie de bandas menores.<sup>21</sup> El periodista Patrick Corcoran lo denomina “el dominio de un puñado de grupos hegemónicos reemplazado por una ley de la selva criminal.”<sup>22</sup>

---

## Estados Unidos está defraudando a Colombia, México y Centroamérica al no tomar medidas respecto del tratamiento de la drogadicción, el control del tráfico de armas y el lavado de dinero.

---

Con el fin de los cárteles, la violencia de Colombia se transformó a medida que las FARC y los paramilitares se involucraban cada vez más profundamente en los aspectos más lucrativos del tráfico, producción y transporte de drogas. Estos actores impulsaron el cultivo de coca en los territorios bajo su control, y se hicieron con el control de laboratorios de procesamiento y rutas del narcotráfico, lo cual les trajo grandes ganancias en muy poco tiempo; el número de miembros tanto de las FARC como de las AUC casi se cuadruplicó durante los 90. El conflicto, de décadas de antigüedad, experimentó una vertiginosa escalada, llevando la violencia hasta nuevos niveles y provocando la peor crisis humanitaria del hemisferio.

El Plan Colombia fue concebido para hacer frente a ese aspecto del problema y, como hemos visto,

dio resultados mixtos. Las estrategias que Colombia implementó para combatir a los cárteles en su etapa inicial—unidades de policía especializada, mejoras en el trabajo de inteligencia, iniciativas para mejorar las capacidades de la policía y el sistema judicial, y una mínima intervención de los militares—lograron su objetivo inmediato, abatir a las grandes organizaciones narcotraficantes, pero no consiguieron reducir el suministro de drogas ni los niveles de violencia.

### **En lugar de un modelo a emular, Colombia—ya sea durante la fase del “Plan Colombia” o durante la anterior fase de combate a los cárteles—es una experiencia de la cual se pueden extraer lecciones.**

A menudo nos vendría bien aprender de aquello que no se hizo, o de aquello que tuvo un impacto dañino, en Colombia.

Varias de estas lecciones están relacionadas con la estrategia general:

1. Limpie su propia casa.
2. Asegúrese de que cada elemento de la estrategia de cooperación apunte a fortalecer el gobierno civil, reducir la impunidad, o crear oportunidades para los sectores excluidos.
3. Sepa con quién está trabajando.
4. Sepa a quién se está enfrentando.
5. No militarice.
6. Mida los resultados que cuentan.

Algunas otras están relacionadas con el impacto de la estrategia sobre los derechos humanos:

7. Tenga en cuenta que la cooperación militar de EE.UU. puede llevar a un aumento de los abusos a los derechos humanos.
8. Fortalecer la justicia es fundamental, pero preste atención a la voluntad política.
9. Las condiciones de derechos humanos son una herramienta imperfecta pero útil.
10. Incluso las actividades positivas para los derechos humanos y el desarrollo pueden quedar subsumidas en los objetivos militares.
11. La ayuda de EE.UU. a los servicios de inteligencia, aún cuando sea provista con fines legítimos, puede ser utilizada con fines delictivos.
12. Lo primero y principal es proteger a la población.

El resto de este informe examina estas lecciones.



## Seis Lecciones para la Estrategia General

### 1. Limpie su propia casa.

Las iniciativas de reducción de la demanda en Estados Unidos siempre fueron vistas como secundarias al Plan Colombia. A pesar de que existe un número cada vez mayor de estudios que demuestran que el acceso al tratamiento es la forma más económica de disminuir la demanda, la administración Bush redujo ligeramente el presupuesto federal para el tratamiento de la drogadicción durante los años del Plan Colombia.<sup>23</sup> Si bien era habitual entre los responsables políticos reconocer la necesidad de los programas de tratamiento contra la drogadicción, dichos programas son administrados por una agencia totalmente diferente (el Departamento de Salud y Servicios Humanos – *Health and Human Services*) y financiados por otros comités congresionales. El Plan Colombia y el tratamiento de la drogadicción jamás fueron combinados como elementos de un enfoque coherente. Y los responsables políticos nunca han considerado seriamente las ventajas de adoptar un enfoque que contemple el problema de los usuarios de drogas ilegales como una cuestión de salud pública, más que de justicia penal.

En consecuencia, si bien el consumo de cocaína en los Estados Unidos ha disminuido en los últimos 20 años a medida que las preferencias de los usuarios han cambiado, Estados Unidos continúa siendo el principal país consumidor de cocaína. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en el 2010 los usuarios de Estados Unidos consumieron alrededor del 36 por ciento del suministro mundial de cocaína, más que toda Europa occidental y central.<sup>24</sup>

La incapacidad de Estados Unidos de ocuparse de sus propios problemas quizás sea aún más evidente en su falta de respuesta a uno de los principales reclamos de México: que el gobierno de Estados Unidos haga más por controlar el flujo hacia el sur de armas de fuego traficadas desde los Estados Unidos, las cuales terminan en manos de criminales en México. En su discurso ante la sesión conjunta del Congreso en mayo de 2010, el Presidente Calderón apuntó que “Existe un tema en donde México necesita de su ayuda: detener el flujo de armas de alto poder y otro armamento letal a través de la frontera”, e instó a los legisladores a considerar la restitución de la Ley Federal para la Prohibición de Armas de Asalto (*Assault Weapons Ban*), que expiró en el 2004.

Según datos de la Oficina de Control de Bebidas Alcohólicas, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos

de los Estados Unidos (*US Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*, o ATF) revelados en 2011, el 70 por ciento de las armas de fuego incautadas por las autoridades mexicanas en la escena del delito en 2009 y 2010 provenían de los Estados Unidos; muchas de ellas habían sido adquiridas en armerías y ferias de armas en estados fronterizos.<sup>25</sup> La administración Obama por fin dio un pequeño paso adelante para hacer frente a esta importante cuestión cuando, en julio del 2011, el Presidente Obama anunció un nuevo requisito que obliga a los comerciantes de armas de fuego en los cuatro estados fronterizos del suroeste del país a informar a la ATF cada vez que un individuo intente adquirir dos o más rifles semi-automáticos dentro del mismo periodo de cinco días. La indignación desatada en México por la polémica Operación Rápido y Furioso (*Operation Fast and Furious*)<sup>26</sup>, llamó la atención no sólo sobre el asombroso número de armas de fuego que cruzan la frontera suroeste de los Estados Unidos, sino también sobre los vacíos legales y las deficiencias en las políticas estadounidenses que gobiernan la compra de armamentos, las cuales han permitido que “compradores de paja” y otros traficantes de armas en los Estados Unidos procuren miles de armas de fuego al crimen organizado en México. No obstante, las consecuencias políticas de la muy defectuosa Operación Rápido y Furioso, y la reacción de la Asociación Nacional del Rifle (*National Rifle Association*, o NRA) ante la modesta medida adoptada por la administración Obama, ilustran lo difícil que va a resultar reunir la voluntad política necesaria en Estados Unidos para que dicho país se haga cargo de su contribución a la devastadora violencia armada en México.

Estados Unidos también ha fracasado en sus esfuerzos por impedir el lavado de dinero por parte de los traficantes mexicanos. El Departamento de Justicia de EE.UU. estima que los grupos mexicanos consiguen ingresar entre \$25 mil millones y \$40 mil millones de dólares anuales en ganancias desde los Estados Unidos a México, una suma similar a los ingresos que México obtiene del petróleo. Posiblemente hasta dos terceras partes de esa suma ingresen como simples transferencias de efectivo, de las cuales Estados Unidos ha detectado alrededor del 3 por ciento. Si bien EE.UU. cuenta con firmes leyes como la Ley de Secreto Bancario (*Bank Secrecy Act*) y la Ley Patriota (*Patriot Act*), su aplicación es deficiente. Las condenas por lavado de dinero no llegan a las 2000 anuales en promedio, según un estudio de Peter Reuter, de la Universidad de Maryland, y el ex funcionario del Tesoro estadounidense Edwin Truman. “Dado el alcance que se sospecha posee esta actividad,”



afirman los autores, “esto sugiere que el lavado de dinero no es una actividad de muy alto riesgo.”<sup>27</sup>

Estados Unidos está defraudando a Colombia, México y Centroamérica al no tomar medidas respecto del tratamiento de la drogadicción, el control del tráfico de armas y el lavado de dinero. Sin embargo, los políticos estadounidenses se han mostrado reacios a seguir los pasos necesarios para hacer frente a estas tres cuestiones, fundamentalmente porque ocuparnos de nuestros propios problemas es políticamente más complicado que enviar paquetes de ayuda.

Mejorar el acceso al tratamiento de la drogadicción supone enfrentarse no sólo a aquellos que se oponen al gasto interno, sino también a los electores que no quieren centros de tratamiento en sus vecindarios por miedo a que atraigan a indeseables adictos. Cualquier propuesta que suene remotamente a control de armas supone enfrentarse al poderoso “lobby” de las armas. (Cabe recordar la ira de los legisladores republicanos tras el discurso del Presidente Calderón en 2010:

---

Los políticos estadounidenses han evitado hacer frente a estas difíciles decisiones. Enviar helicópteros y aviones fumigadores es una opción mucho más fácil a nivel político, aunque su impacto neto es mucho menor. . . . Deberíamos dar ejemplo tomando más medidas políticamente difíciles en nuestro país.

---

“Es inapropiado que el presidente Calderón venga a hablarnos de nuestras propias leyes federales y estatales”, dijo el senador republicano de Texas John Cornyn. Y agregó, “la segunda enmienda no es materia abierta para la negociación diplomática con México ni con ningún otro país.”) Por último, reforzar el control del lavado de dinero significa enfrentarse al sector bancario, otro lobby poderoso.

Los políticos estadounidenses han evitado hacer frente a estas difíciles decisiones. Enviar helicópteros y aviones fumigadores es una opción mucho más fácil a nivel político, aunque su impacto neto es mucho menor. Estados Unidos exige que las autoridades de Colombia, México y otros países adopten una serie de medidas políticamente difíciles, incluso sumamente impopulares, en

nombre del combate al narcotráfico y el crimen organizado. Deberíamos dar ejemplo tomando más medidas políticamente difíciles en nuestro país.

## 2. Guíese por tres objetivos: fortalecer el gobierno civil, reducir la impunidad, y crear oportunidades para los sectores excluidos.

**Fortalecer el gobierno civil** significa garantizar que, por primera vez, ningún sector de la población viva sin gobierno. Las zonas sin Estado no existen en un vacío: son ocupadas por grupos violentos que amenazan a la población.

La experiencia de Colombia ha dejado en claro que “gobierno” debe suponer mucho más que “fuerzas armadas o policía”. Si bien podría decirse que la seguridad es el más básico de los bienes públicos que el Estado provee, la ocupación militar no puede crear las condiciones necesarias para la prosperidad económica ni el ejercicio de las libertades básicas. La ocupación militar de zonas ingobernadas fracasa cuando el resto del gobierno —maestros, trabajadores de la salud, constructores de carreteras, jueces, policías—no llega rápidamente.

En los primeros años de su implementación, el Plan Colombia descuidó seriamente el gobierno civil. En su lugar, se centró en las operaciones militares y la erradicación aérea. El ochenta por ciento de la ayuda de los Estados Unidos fue asignada a esas prioridades; el resto, en su mayoría, fue destinada a programas de sustitución de cultivos organizados de forma improvisada y geográficamente limitados, gestionados por contratistas. Muchos—probablemente la mayoría—de los habitantes de las zonas rurales vieron poco más que patrullas del Ejército y aviones fumigadores. Las zonas de cultivo de coca en las que el Plan Colombia comenzó a ser implementado una década atrás, Guaviare, Putumayo, Caquetá y Nariño, siguen siendo tan pobres y violentas como en aquel entonces.

Entre el 2004 y el 2006 se llevó a cabo una ofensiva militar a gran escala, con asesoramiento y apoyo logístico de EE.UU., que permitió a los militares ocupar poblaciones a lo largo de una vasta región que había sido el principal reducto de las FARC. Esta ofensiva, conocida como “Plan Patriota”, no fue acompañada por ningún plan para incluir al resto del gobierno civil. El personal militar se encontró solo, cumpliendo funciones de gobierno para las cuales no estaba capacitado. Años después, la presencia del Estado es débil a causa de la desinversión, y esta zona sigue siendo una de las de mayor actividad de FARC.

Durante la segunda mitad de la década, ciertos funcionarios comenzaron a darse cuenta de que el componente del gobierno civil estaba ausente. Para el 2008, la estrategia había sido reorientada hacia un concepto llamado “Consolidación”. En varias zonas conflictivas de Colombia, actualmente se prevé que las operaciones de seguridad cedan el lugar rápidamente a otras agencias de gobierno civiles. En la medida en que ha sido implementado—con un gran costo—el concepto de “Consolidación” demuestra que se han aprendido ciertas lecciones del pasado. Sin embargo, los militares aún no han cedido el mandato a un gobierno civil funcional en ninguna zona. Por el contrario, los soldados siguen llevando a cabo toda una serie de roles no tradicionales, no relacionados con el combate, desde pavimentar las calles hasta celebrar reuniones comunitarias.

Por otra parte, la presencia del Estado puede hacer más daño que bien si se permite que los representantes del gobierno actúen con impunidad. **Reducir la impunidad** es fundamental, y ello requiere que el sistema judicial tenga suficientes recursos, pero también que exista voluntad política. Es mucho más probable que los funcionarios, ya sean civiles o militares, violen los derechos humanos, abusen de su poder, se involucren en actos de corrupción o se asocien con el crimen organizado, si saben que no serán sancionados. Si no se investigan, juzgan y castigan con celeridad y transparencia, los abusos y la corrupción pueden socavar toda la estrategia.

Una población que no conoce la presencia del Estado puede querer ser gobernada, pero una población que ve a las fuerzas de seguridad actuar en connivencia con grupos ilegales armados y criminales puede rechazar la presencia del Estado en su territorio. Esa falta de confianza es uno de los trágicos resultados de la impunidad por las violaciones a los derechos humanos en Colombia.

**Crear oportunidades para los sectores excluidos de la población** también es vital para el éxito de la estrategia. Es poco probable que los pequeños agricultores, los desplazados forzados, y los jóvenes desempleados en los centros urbanos salgan de la pobreza gracias a las fuerzas del mercado. Aquellos que carecen de aptitudes requeridas por el mercado laboral serán ignorados por el mercado legal, pero no así por el mercado ilegal. Depende de los gobiernos invertir en su propia gente, construyendo capacidades e impulsando el desarrollo de pequeños emprendimientos locales, para garantizar que el crimen organizado deje de ser visto como una opción económica racional por tantas personas.

Por encima de todo, los gobiernos deben evitar las políticas que dañan a las poblaciones económicamente vulnerables. Favorecer a las grandes empresas agrícolas, erradicar forzosamente los cultivos de coca sin ofrecer alternativas, no prevenir el desplazamiento o ayudar a sus víctimas, o ignorar a la población “*ni-ni*” (jóvenes que ni estudian ni trabajan) puede socavar cualquier iniciativa para reducir la violencia y la actividad ilegal.

Un Estado fuerte, no sólo en el sentido militar; un sistema de justicia capaz de sancionar el delito; e iniciativas para crear medios de vida legales. Cualquier elemento de la estrategia que no apoye estos objetivos debería ser reconsiderado. La fumigación aérea, los paquetes de ayuda 80 por ciento militar/policial, restar importancia a las violaciones a los derechos humanos, y no prestar suficiente atención a las poblaciones desplazadas eran algunas de las características del Plan Colombia. No apoyaban estas metas, y deberían haber sido modificadas desde el inicio.

El plan de ayuda a México de la administración Obama, enmarcado en “cuatro pilares”, parece reconocer la importancia de estas metas. (Dichos “pilares” son “Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado”, “Institucionalizar la Capacidad de Mantener el Estado de Derecho”, “Crear la Estructura Fronteriza del Siglo XXI” y “Construir Comunidades Fuertes y Resilientes.”) Esto constituye un cambio importante, especialmente considerando el excesivo énfasis en el equipamiento militar de los primeros años de la Iniciativa Mérida. No obstante, sólo el tiempo—y el escrutinio de la sociedad civil y el Congreso—podrá decir si la cooperación de Estados Unidos efectivamente se guiará por este marco, o si se dará más importancia al fortalecimiento de los elementos uniformados del Estado Mexicano. La misma inquietud es primordial en el caso del programa de “Consolidación” en Colombia.

### 3. Sepa con quién está trabajando.

Para los Estados Unidos, cumplir estos objetivos supone trabajar de cerca con el gobierno del país contraparte, o al menos con ciertas instituciones clave en ese gobierno. Tanto mejor si es posible que dicha relación se base en la confianza. Pero no se trata de un matrimonio: es un acuerdo que debería beneficiar a ambas partes. Cierta grado de desconfianza—o al menos de distancia y apoyo escéptico—es necesario. El gobierno contraparte no debería ser defendido si no merece serlo.

Este es el caso, por supuesto, de los abusos a los derechos humanos; como se discute más

adelante, el gobierno de EE.UU. no impuso suficientes condiciones de derechos humanos a la cooperación militar para Colombia. La aceptación acrítica de los militares colombianos por parte de los funcionarios estadounidenses les llevó a ignorar por completo el horror de los “falsos positivos” que ocurrió a su alrededor a mediados de la década del 2000, al menos hasta que los grupos de derechos humanos y los medios colombianos impidieron que siguieran ignorándolo.

La corrupción, incluyendo la asociación de funcionarios del gobierno contraparte con grupos criminales o violentos, es otro de los asuntos que los responsables políticos estadounidenses deberían tener en cuenta, ya que podría perjudicar sus políticas. En Colombia, la preocupación por esta cuestión llevó a la creación de unidades especiales cuyos miembros eran investigados antes de ser seleccionados, que formaban parte, pero permanecían separadas del resto de las fuerzas de seguridad. Aún así, los funcionarios estadounidenses sistemáticamente minimizaron la importancia de las relaciones entre narcotraficantes paramilitares y los organismos militares, de inteligencia y políticos colombiano

Los funcionarios estadounidenses deben cuestionar sinceramente el compromiso de sus contrapartes con el fortalecimiento del gobierno civil, la reducción de la impunidad y la creación de oportunidades. ¿Las autoridades están recaudando suficientes impuestos para financiar la estrategia de reducción de la violencia? ¿Están tomando medidas políticas difíciles pero necesarias para detectar y sancionar los abusos a los derechos humanos y la corrupción? ¿Las acciones de las autoridades reflejan la gravedad de la crisis del país, o parecen más preocupadas por las maniobras políticas a corto plazo?

Los analistas, y en ocasiones también algunos funcionarios estadounidenses, a menudo expresan su preocupación por esta cuestión en relación a México. Se percibe que muchos altos cargos del gobierno han sido infiltrados por elementos corruptos, no reconocen la urgencia de la crisis, y no están dispuestos a exigir sacrificios para lidiar con ella. Este sentimiento se refleja en numerosos cables diplomáticos de los Estados Unidos revelados por Wikileaks, entre los que se encuentra un cable del Jefe de Misión Adjunto de la Embajada de Estados Unidos en México, John Feeley, quien escribe:

*Las instituciones de seguridad en general se encuentran atrapadas en una competición de suma cero, en la que el éxito de una agencia es visto como el fracaso de otra; la información*

*es celosamente guardada y las operaciones conjuntas prácticamente se desconocen. La corrupción oficial es generalizada, lo que provoca la creación de un cerco compartimentado entre líderes y subalternos limpios (de corrupción) en las agencias gubernamentales. Las tasas de procesamiento para los delitos del crimen organizado son pésimas; tan sólo el 2 por ciento de los detenidos llegan a juicio. Sólo el 2 por ciento de las personas arrestadas en Ciudad Juárez han sido acusadas de cometer un delito.* <sup>28</sup>

Las autoridades mexicanas a menudo aluden al sólido crecimiento económico del país, o retratan la violencia como si se limitara a unos pocos territorios, a pesar de que cada día los titulares describen actos de violencia inusitada. Los esfuerzos por recaudar más impuestos de los ricos, o profundizar las reformas del sistema judicial y del sistema policial, incluyendo la adopción de medidas para resguardar los derechos humanos, apenas han avanzado; todas las iniciativas significativas se han visto frenadas en la Legislatura. (Los índices de recaudación de impuestos en México están entre los más bajos del hemisferio, ocupando un porcentaje de la economía similar al de Guatemala u Honduras.<sup>29</sup>) Muchos políticos mexicanos tienen la mirada puesta en las elecciones de julio de 2012, y esto ha reducido en gran medida las posibilidades de que se adopten medidas agresivas durante el último año del mandato de Calderón.

#### 4. Sepa a quién se está enfrentando.

Colombia está inmersa en un conflicto armado interno contra grupos “bajo la dirección de un mando responsable, [que] ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas,” según lo establecido en el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra. Durante el periodo del Plan Colombia, Estados Unidos eligió ayudar al gobierno de Colombia a combatir a las guerrillas de izquierda, las FARC y el ELN.

Si bien las guerrillas han cometido actos de brutalidad espantosa contra la población civil, los paramilitares progubernamentales asesinaron y desplazaron a muchos más civiles durante al comienzo del Plan Colombia. Sin embargo, la estrategia financiada por EE.UU. hizo mucho menos hincapié en frenar a los paramilitares, y brindó su apoyo al Presidente Álvaro Uribe cuando este les ofreció condiciones muy favorables para su desmovilización, incluyendo un proceso que obviamente no iba a contribuir a dismantelar sus

redes. Los “nuevos” paramilitares llevan cinco años en escena, pero los gobiernos de EE.UU. y Colombia no los habían identificado como una amenaza a la seguridad hasta hace poco. Por otro lado, las pandillas urbanas del país no son una prioridad para EE.UU., a pesar de su contribución a los crecientes índices de criminalidad en las ciudades.

En el caso de México, la falta de claridad acerca del adversario es tan absoluta que en Washington se debate incluso como llamarlo. El término “cártel”, utilizado a menudo por conveniencia, no es adecuado, ya que supone la cooperación para controlar una sola actividad económica. Tampoco lo es “organización narcotraficante”, dado que muchos de estos grupos han expandido sus operaciones más allá del narcotráfico. Los gobiernos de EE.UU. y México parecen haberse decidido por Organizaciones Criminales Transnacionales (TCO, por sus siglas en inglés).

Algunos miembros del Congreso, como el representante republicano de Texas y Presidente del Subcomité de Seguridad Nacional, Michael McCaul, reclaman que los grupos sean clasificados como terroristas e incorporados a la lista de organizaciones terroristas extranjeras del Departamento de Estado, junto con las FARC, ELN y AUC de Colombia. La Secretaria de Estado Hillary Clinton enfureció a México al comparar públicamente a estos grupos con una “insurgencia”.

La distinción entre TCO-insurgente-cártel-terrorista puede parecer pura semántica, pero las diferencias son fundamentales. Decidir qué son determina cómo combatirlos: como una cuestión de seguridad pública, como un asunto militar, como un problema socioeconómico o de consolidación del Estado, mediante una negociación de paz, o a través de una combinación de todos estos aspectos. La mejor manera de combatir a las TCO es mediante el uso del trabajo de inteligencia civil, la investigación policial, la policía comunitaria y el sistema judicial para dismantelar sus redes. Esto supone perseguir a los altos y medios mandos mientras se aumenta la presencia del Estado (cada vez más civil, no impune) para proteger a la población, crear oportunidades económicas y hacer que el territorio sea inhóspito para las operaciones de las TCO.

## 5. No militarice las respuestas.

A menudo, cuando las capacidades policiales se ven desbordadas por una crisis de seguridad, las autoridades recurren instintivamente a los militares para que apoyen o incluso reemplacen a las fuerzas policiales civiles. La militarización de las iniciativas

contra el crimen ha sido el sello de las estrategias fallidas de “mano dura” en América Central, pero también se ha dado en casi todos los países de la región, desde Colombia a Venezuela, pasando por las favelas de Río y, como no, México incluso antes de que Felipe Calderón intensificara la participación de las fuerzas armadas.

En Colombia, un país azotado por el conflicto, la distinción entre las funciones militares y las de seguridad interior ha sido borrosa durante décadas. Las fuerzas armadas y la policía tienen su sede en el Ministerio de Defensa. La policía actúa en zonas de conflicto y a menudo se encuentra en situaciones de combate. A pesar de no tener poderes de policía judicial, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de Colombia participan en tareas de interdicción de drogas, persiguen a narcotraficantes, realizan escuchas, allanamientos y decomisos, y apoyan a la policía en vecindarios peligrosos.

Si bien Estados Unidos apoyó a las fuerzas armadas de Colombia durante la Guerra Fría, el Plan Colombia fue la primera vez que los militares colombianos recibieron un nivel importante de cooperación antinarcóticos de los Estados Unidos. A principios de los 90, las fuerzas armadas colombianas se mostraban reacias a involucrarse en el combate contra los cárteles de Medellín y Cali, sosteniendo que el riesgo de corrupción era demasiado grande y que su misión principal era luchar contra las guerrillas. “En 1992,” apunta Robin Kirk, “los militares colombianos habían rechazado una oferta de EE.UU. por \$2.8 millones de dólares para establecer unidades antinarcóticos dentro del Ejército.”<sup>30</sup> No obstante, hacia fines de los 90 Estados Unidos había conseguido vencer la resistencia de los militares colombianos a aceptar este rol interno; un acuerdo firmado en diciembre de 1998 abrió el camino para la creación del primer Batallón Antinarcóticos del Ejército Colombiano.

Alentar a los militares a que asuman roles policiales es enormemente problemático. En primer lugar, los militares no están entrenados para desempeñar ese tipo de funciones: hay una gran diferencia entre derrotar a un enemigo mediante el uso de la fuerza aplastante y servir a una población con el mínimo uso de la fuerza. Esto aumenta las probabilidades de que se cometan abusos. En segundo lugar, la mayoría de las unidades militares no han sido diseñadas para llevar a cabo las tareas de investigación necesarias para construir casos penales, para trabajar con el sistema de justicia, ni para dismantelar complejas redes de apoyo y actividad criminal. En tercer lugar, aunque asuman dichas funciones, los soldados se toparán con las

mismas frustraciones con las que se encuentra la policía si dejan a los sospechosos y testigos en manos de un sistema de justicia seriamente disfuncional. En cuarto lugar, el impacto para las relaciones cívico-militares puede ser muy nocivo: una vez que se asignan a los militares funciones que los sitúan entre la población, puede resultar muy difícil para los líderes civiles convencerlos de que abandonen esas funciones y regresen a los cuarteles.

El argumento de que la policía se ha visto desbordada es convincente. No obstante, la total disolución de la distinción entre los roles policiales y militares constituirá un serio desafío institucional si algún día el país evoluciona hacia una fase “post-conflicto”. Para evitar este resultado, México debe destinar aún más recursos a fortalecer el sector de la seguridad civil rápidamente para permitir la retirada de los militares. México afirma que cuenta con un plan para hacer esto, pero los esfuerzos por reorganizar y profesionalizar las fuerzas policiales, mejorar la articulación y combatir la corrupción no han avanzado en gran medida, especialmente en el caso de las fuerzas municipales y estatales. Por el contrario, se ha puesto a ex militares a cargo de importantes unidades policiales federales, estatales y locales, y se ha puesto al Ejército al mando de ciertos departamentos de la policía municipal.

## 6. Mida los resultados que cuentan.

En Colombia, los funcionarios estadounidenses confundieron continuamente los “logros de proceso” con verdaderos resultados. Sin embargo, pronto se dieron cuenta de que existe una gran diferencia entre alcanzar los objetivos de erradicación e incidir verdaderamente sobre el suministro de drogas, o entre aumentar el conteo de cuerpos y establecer la presencia de un Estado funcional en territorios ingobernados.

Si se trata de fortalecer el Estado, reducir la impunidad y crear oportunidades, la lista de logros habituales nos dice muy poco. El conteo de cuerpos, el número de hectáreas fumigadas, el número de toneladas de drogas incautadas, incluso el número de altos mandos criminales arrestados, no son las cifras más relevantes. Incluso las tasas de homicidios pueden ser engañosas: la experiencia del “milagro” de la seguridad en Medellín entre el 2004 y el 2008 demostró que una baja en la tasa de homicidios puede deberse en parte a un acuerdo frágil y temporal entre grupos criminales.

Algunos indicadores más adecuados para medir el “éxito” de las iniciativas incluyen la percepción pública de la eficacia del Estado y de

su contribución al bienestar de la comunidad—sondeada mediante encuestas realizadas a todos los niveles de la sociedad—así como el grado de participación de la sociedad civil en las iniciativas de gobierno. Las tasas de impunidad (la proporción entre crímenes cometidos y veredictos y sentencias) nos dicen mucho más acerca de las iniciativas contra el crimen que el número de arrestos, o de tribunales construidos, o de fiscales capacitados. Este es el caso también de ciertos subgrupos, como las tasas de impunidad en casos de corrupción o de violaciones a los derechos humanos. La tasa de desempleo entre los jóvenes nos puede decir mucho acerca de la capacidad de los grupos criminales para reclutar nuevos miembros.

En cuanto a las políticas antinarcóticos, los datos acerca del precio y la pureza de las drogas a la venta en las calles de EE.UU. nos indican si el suministro se está viendo afectado, aunque es difícil establecer si una aparente tendencia se trata de “ruido” a corto plazo o una “señal” a más largo plazo. Otro tipo de indicadores, quizás aún más importantes, son los cambios en los “daños” causados por las drogas, tales como el tamaño de la población adicta o las tendencias de los delitos relacionados con las drogas y las emergencias sanitarias.

## Seis Lecciones para los Derechos Humanos

### 7. Tenga en cuenta que la cooperación militar de EE.UU. puede llevar a un aumento de los abusos a los derechos humanos.

Al inicio del Plan Colombia, los grupos de derechos humanos estadounidenses advertimos a los responsables políticos de EE.UU. que la cooperación militar y el entrenamiento de EE.UU. agravarían las violaciones a los derechos humanos en Colombia. La respuesta de los funcionarios de la administración de Clinton, desde la Oficina de Derechos Humanos y la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, del Comando Sur de los Estados Unidos y de muchos legisladores, fue unívoca. No se preocupen, el entrenamiento provisto por EE.UU. incluirá un fuerte componente de derechos humanos, y van a ver como, con ayuda y capacitación de EE.UU., mejora la actuación de los militares colombianos en materia de derechos humanos. Nos presentaron ejemplos de planes de estudio sobre derechos humanos, programas de capacitación a capacitadores en derechos humanos, y tarjetas laminadas sobre derechos humanos que cada soldado colombiano estaría obligado a llevar consigo.



Pero aún así, entre el 2004 y el 2008, tras años de inversión masiva y entrenamiento de las fuerzas armadas colombianas, acompañados de niveles de capacitación en derechos humanos sin precedentes, las ejecuciones extrajudiciales de civiles a manos del Ejército colombiano aumentaron drásticamente.<sup>31</sup>

### ¿Que fue lo que falló?

A partir del 2004, diversos grupos de derechos humanos en Colombia comenzaron a denunciar la existencia de un patrón de asesinatos deliberados a manos del Ejército, inicialmente sin muchas repercusiones. Estas ejecuciones extrajudiciales, que se denominaron “falsos positivos”, involucraban la detención por parte de grupos de soldados de un civil, presenciada por testigos, y su posterior aparición sin vida, vestido con uniforme de guerrillero; según el Ejército se trataría de un guerrillero muerto en combate. En octubre de 2008, el gobierno colombiano se vio obligado a admitir la existencia de esta creciente práctica cuando salieron a la luz los asesinatos de Soacha. Bandas criminales o paramilitares atraían a jóvenes pobres de Soacha, en las afueras de Bogotá, con falsas promesas de trabajo, para luego conducirlos a zonas remotas del país, donde eran encontrados muertos, vestidos con uniformes de la guerrilla o paramilitares, y contabilizados por el Ejército como bajas en combate. Durante una misión a Colombia en junio de 2009, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales concluyó que “No he visto ninguna prueba que indique que la comisión de esos homicidios formara parte de una política oficial o hubiera sido ordenada por altos funcionarios del Gobierno. Sin embargo, recibí informes detallados y creíbles de ejecuciones de ese tipo en todo el país, cometidas en numerosos departamentos y por un gran número de unidades militares diferentes. De mis investigaciones se desprende claramente que los miembros de las fuerzas de seguridad de Colombia han cometido un número considerable de ejecuciones ilegales y que el cuadro sistemático de falsos positivos se ha repetido en todo el país. Ha habido demasiados asesinatos de carácter similar para caracterizarlos como incidentes aislados perpetrados por apenas algunos soldados o unidades renegados, o ‘manzanas podridas’<sup>32</sup>—la explicación preferida por muchos en el gobierno.”

Estos asesinatos pueden atribuirse principalmente a dos factores. El primero es un sistema de incentivos que llevó a los soldados y oficiales del Ejército a cometer estos delitos. Los soldados estaban siendo presionados desde arriba—por el Presidente, el

Ministro de Defensa, los altos mandos militares y, para ser sinceros, las autoridades políticas y militares estadounidenses—para mostrar resultados en la guerra. Se les ofrecían incentivos en efectivo, vacaciones y ascensos a cambio de alcanzar altos conteos de cuerpos. El segundo factor es la impunidad de la que gozaban estos crímenes. La gran mayoría de los abusos, cuando eran denunciados, iban a parar en el sistema penal militar, el cual sistemáticamente desestimaba este tipo de casos.<sup>33</sup>

Un gran número de ejecuciones extrajudiciales fue cometido por unidades militares que recibían ayuda y entrenamiento de EE.UU. (aunque también estuvieron implicadas otras unidades que no recibieron montos significativos de ayuda de EE.UU.). Un estudio detallado de las ejecuciones extrajudiciales en Colombia durante este periodo demuestra que las zonas en las que las brigadas militares recibieron niveles considerables de ayuda de EE.UU. coinciden con aquellas zonas donde se cometieron un gran número de ejecuciones extrajudiciales.<sup>34</sup>

Capacitar en derechos humanos a los miembros de las fuerzas armadas puede ofrecer una valiosa contribución a la creación de una cultura de respeto por los derechos humanos. Sin embargo, la experiencia de Colombia demuestra que la capacitación genérica en derechos humanos no puede prevenir las violaciones a los derechos humanos en un entorno general que alienta los abusos. Dicho entorno podría incluir, entre otros elementos, incentivos y promociones que generan abusos, autoridades civiles y militares cuyo discurso proyecta desprecio por los derechos humanos, y la impunidad sistemática por los delitos contra los derechos humanos.

### 8. Fortalecer la justicia es fundamental, pero preste atención a la voluntad política.

La experiencia de Colombia demuestra que la inversión en el sector judicial potencialmente puede resultar una de las más beneficiosas, pero requiere no sólo fondos, sino además una cuidadosa evaluación y voluntad política.

El Departamento de Justicia de los Estados Unidos y USAID destinaron más de \$100 millones de dólares en ayuda al sector judicial en Colombia, que incluyó capacitación para fiscales en la Fiscalía General de la Nación, investigaciones disciplinarias en la Procuraduría General de la Nación, y programas de capacitación en la protección y la elaboración de

informes sobre derechos humanos en la Defensoría del Pueblo. Este tipo de financiamiento puede potencialmente resultar en reformas estructurales a largo plazo que ayuden a resguardar los derechos humanos al tiempo que se fortalecen las iniciativas para combatir al narcotráfico, los grupos armados ilegales y el crimen organizado. No obstante, aunque esté bien concebida, este tipo de cooperación debe ser constantemente evaluada e ir acompañada de una diplomacia firme para producir los resultados deseados.

El paquete de ayuda a Colombia incluyó las diversas formas de asistencia que Estados Unidos típicamente ha provisto a los sistemas judiciales latinoamericanos en transición, desde un código escrito, Napoleónico, a un sistema oral acusatorio. Actualmente México está atravesando un proceso de transición similar, también con ayuda de EE.UU., que incluye programas para hacer frente a los desafíos específicos que presenta el país, como por ejemplo ayuda para establecer unidades que investiguen el asesinato de líderes sindicales o las ejecuciones extrajudiciales, y programas que contemplan la exhumación de fosas comunes y la investigación de líderes paramilitares.

Pero la justicia no es sólo una cuestión técnica. El personal y la voluntad política también cuentan. Los esfuerzos por hacer frente a la impunidad se vieron afectados por los cambios de personal al frente de ciertas agencias. En este sentido, las iniciativas decayeron bruscamente bajo el mando del Fiscal General Luis Camilo Osorio (2001-2005), y mejoraron ligeramente bajo el liderazgo de Mario Iguarán y con una Corte Suprema decidida a investigar los vínculos de los paramilitares con políticos. Asimismo, la Procuraduría, que impone sanciones disciplinarias a funcionarios públicos y también recibe importante ayuda de EE.UU., actualmente está dedicando menos energía a la investigación de casos de violaciones a los derechos humanos que impliquen a funcionarios públicos, tras haber logrado avances durante gestiones anteriores.

Estados Unidos ha inyectado dinero a la transición al sistema acusatorio, la cual no obstante presenta graves problemas. Los casos de ejecución extrajudicial avanzan lentamente; bajo el nuevo sistema, tan sólo unos pocos casos han resultado en condenas.<sup>35</sup> Los abogados de derechos humanos que representan a las familias de las víctimas de ejecuciones extrajudiciales afirman que el nuevo sistema excluye a las víctimas y a sus abogados al limitar su acceso a los expedientes del caso y su participación en las audiencias. Permitir que los representantes de las víctimas vuelvan a participar

en este tipo de casos ayudaría a lidiar con un serio problema del nuevo sistema acusatorio. Los sistemas de gestión de casos están mal concebidos, lo cual dificulta el seguimiento.<sup>36</sup> Si bien a la larga la transición a un sistema acusatorio probablemente sea un cambio positivo, existen serios problemas de transición que no están siendo reconocidos por el sistema judicial colombiano ni por los funcionarios del Departamento de Justicia de los Estados Unidos que impulsaron la transición, quienes tampoco están lidiando con ellos eficazmente.<sup>37</sup>

La cooperación de EE.UU. destinada al sector judicial podría mejorarse si se reconociera más explícitamente el papel de la voluntad política. El Departamento de Justicia (*Department of Justice*, o DOJ) debería trabajar en conjunto con USAID y el Departamento de Estado para garantizar que la entrega de ayuda vaya acompañada de un mensaje coherente y esté ligada directamente a estándares de reducción de la impunidad específicos para cada agencia judicial. La Embajada y el Departamento de Estado deberían utilizar todas las herramientas a su disposición de forma más enérgica, incluyendo las condiciones relativas de derechos humanos, para lograr el objetivo de reducir la impunidad.

También se deberían implementar cambios en los tipos de programas provistos. La cooperación del DOJ, si bien es técnicamente adecuada, tiende a ser un paquete estandarizado. Puede demorar en llegar, no se adapta fácilmente a la diversidad de situaciones en el terreno, y, en el caso de Colombia, no incluyó mecanismos de evaluación que hubieran permitido identificar obstáculos a la implementación de las reformas judiciales. La cooperación del DOJ podría mejorarse si el personal del DOJ estuviera más dispuesto a intercambiar ideas con expertos en derechos humanos de organizaciones no-gubernamentales locales, quienes a menudo pueden ofrecer recomendaciones sobre cómo mejorar las investigaciones, exhumaciones y los procesamientos por violaciones a los derechos humanos. USAID debería jugar un papel de liderazgo en el desarrollo de la cooperación judicial para adaptarla mejor a las problemáticas de derechos humanos específicas del país.

Por último, la cuestión del sistema de justicia penal militar es importante y relevante para México. Al inicio del Plan Colombia, los grupos de derechos humanos presionaron a Estados Unidos para que insistiera en que los casos de violaciones a los derechos humanos fueran transferidos del fuero militar al fuero civil, según lo establecido por una decisión de la Corte Constitucional de Colombia. Al principio, las autoridades estadounidenses

argumentaron, “¿No bastaría con mejorar el funcionamiento del sistema de justicia militar? ¿No es cierto que nuestro propio JAG\* funciona adecuadamente, y no deberíamos permitir que nuestros pares militares sean juzgados por su propia institución?” Pero frente a la insistencia del Congreso y de los grupos de derechos humanos, el gobierno de EE.UU. instó al gobierno colombiano a transferir los casos de derechos humanos a tribunales civiles.

Dada la renuencia del sistema de justicia militar a sancionar las violaciones a los derechos humanos, este cambio puede llegar a ser uno de los impactos más positivos de la política de EE.UU. en los derechos humanos en Colombia –y también puede llegar a tener efectos positivos en México. El Congreso ha impuesto condiciones específicas a la ayuda a México relacionadas con el cambio de jurisdicción en delitos contra los derechos humanos del notoriamente opaco fuero militar al fuero civil. Aunque aún no se ha transferido un número significativo de casos, en julio de 2011 un fallo histórico de la Corte Suprema de México estableció que los militares acusados de violaciones a los derechos humanos deberían ser juzgados en tribunales civiles. Tras este alentador fallo, el Congreso mexicano está obligado a aprobar una reforma legislativa que cumpla plenamente con las exigencias del fallo.

### 9. Las condiciones de derechos humanos son una herramienta imperfecta pero útil.

Actualmente, la legislación que gobierna las asignaciones de ayuda a Colombia y México incluye condiciones que restringen parte de la cooperación militar-policial si no se cumplen ciertos estándares de derechos humanos. Si bien tienen sus limitaciones, estas condiciones relativas a los derechos humanos, específicas para cada país, son una de las pocas y valiosas herramientas de las que se dispone para garantizar que se tengan en cuenta los derechos humanos.

Al inicio del Plan Colombia, varios miembros del Congreso preocupados por los derechos humanos, en particular los senadores Patrick Leahy y Edward Kennedy, insistieron en que era necesario incluir condiciones de derechos humanos en el paquete de ayuda. Esta postura fue contestada por la administración de Clinton, que al igual que la mayoría de las administraciones veía esta herramienta de supervisión como un obstáculo a la flexibilidad de su administración.

\* El JAG (*Judge Advocate General's Corps*) o Abogacía General, de los Estados Unidos, es el servicio jurídico de las fuerzas armadas estadounidenses.

Las condiciones de la ayuda a Colombia fueron diseñadas para hacer frente a dos de las principales problemáticas de derechos humanos: la impunidad por violaciones a los derechos humanos cometidas por militares, y la colaboración entre las fuerzas de seguridad y los grupos paramilitares ilegales. Incluían un importante mecanismo: una instancia de consulta regular entre los grupos de derechos humanos y el Departamento de Estado. En la práctica, estas consultas se llevaron a cabo en Washington con grupos de derechos humanos estadounidenses y en Bogotá con organizaciones colombianas. Estas “condiciones específicas para el país” se suman a las provisiones de la “Ley Leahy”, que prohíbe la cooperación o capacitación de Estados Unidos a unidades de las fuerzas de seguridad en cualquier parte del mundo que hayan cometido abusos contra los derechos humanos.

Como sospechaban los escépticos, el Departamento de Estado—bajo el mando de Bill Clinton, George W. Bush, y Barack Obama—ha certificado sistemáticamente que Colombia cumple las condiciones. Lo ha hecho sin importar lo que estaba ocurriendo en el terreno, desde la colaboración sistemática con paramilitares que participaban en masacres y desplazamientos masivos; a la masacre de hombres, mujeres y niños en San José de Apartadó en el 2005; a las ejecuciones extrajudiciales de más de 3,000 civiles en el escándalo de los “falsos positivos”. El Departamento de Estado siguió otorgando certificaciones positivas a Colombia a pesar de los ruegos, acompañados de enormes pilas de documentos, de los grupos de derechos humanos colombianos y estadounidenses ante altos funcionarios del Departamento de Estado varias veces al año.

No obstante, con el tiempo las condiciones han tenido impacto. En la certificación posterior a la masacre de San José de Apartadó, en febrero de 2005, el senador Leahy, miembro prominente del Subcomité de Operaciones Exteriores, retuvo parte de la ayuda militar sujeta a las condiciones. Desde entonces, el Senado ha retenido una porción de la ayuda en momentos estratégicos.

Presionado por el Congreso, el Departamento de Estado ha impulsado cambios por parte del gobierno colombiano. El Departamento de Estado ha retrasado la certificación hasta que pueda documentar avances en al menos algunos casos, a menudo esperando hasta la fecha límite en la que puede otorgar la certificación sin perder la asignación de fondos permanentemente. Este diálogo entre el Departamento de Estado, sus pares

en Colombia y la Embajada de Estados Unidos, ha sido un factor clave en los limitados avances obtenidos en la lucha contra la impunidad.

La presión de EE.UU., a su vez impulsada por las condiciones, ha contribuido a los avances logrados en casos emblemáticos de violaciones a los derechos humanos por parte de militares, incluyendo el homicidio de tres sindicalistas en Arauca, el asesinato de una familia en Cajamarca, la masacre de Mapiripán, el homicidio del líder indígena José Edwin Legarda Vásquez, el bombardeo de la población civil en Santo Domingo, y la masacre de San José de Apartadó. Además ha resultado en el traslado de los tribunales militares a los civiles de la competencia para juzgar cientos de casos de ejecución extrajudicial<sup>38</sup>; la reestructuración de los altos mandos militares tras el escándalo de Soacha; la emisión de nuevas directrices desde el Ministerio de Defensa con el fin de reducir la práctica de las ejecuciones extrajudiciales; y, lo más importante, un marcado descenso en el número de nuevos casos de ejecución extrajudicial.

Estos avances son aún parciales. Incluso en los casos más notorios, los autores intelectuales de los delitos no han sido acusados, menos aún condenados. Los incentivos que impulsaron las ejecuciones extrajudiciales no han sido totalmente eliminados, y la gran mayoría de los casos permanecen impunes. Continúan cometiéndose algunas ejecuciones extrajudiciales, y los grupos de derechos humanos denuncian un aumento de las desapariciones forzadas, algunas de las cuales pueden tratarse de ejecuciones extrajudiciales cometidas por las fuerzas de seguridad.

Las condiciones de derechos humanos constituyeron una herramienta útil solamente en circunstancias extremas, y gracias al enorme esfuerzo de los grupos de derechos humanos. En el caso de Colombia, surgieron patrones ampliamente documentados de graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos. Las organizaciones de derechos humanos de EE.UU. y Colombia colaboraron de cerca y realizaron un esfuerzo sostenido durante años, no sólo por documentar violaciones, sino también por sostener el diálogo con el personal del Departamento de Estado y la Embajada de EE.UU. a pesar de lo frustrante del proceso de certificación. Algunos funcionarios del Departamento de Estado demostraron un verdadero compromiso por ayudar a rectificar los abusos. Esto parece haber estado relacionado menos con las distintas administraciones en el poder y más con la voluntad de funcionarios individuales que eligieron

demostrar un interés genuino por los derechos humanos y quisieron hacer algo al respecto, dentro de las posibilidades de su cargo.

En el caso de Colombia, las condiciones de derechos humanos no impidieron que se dispararan los abusos por parte de las fuerzas de seguridad a medida que recibían ayuda y capacitación de EE.UU. Sin embargo, estas condiciones crearon un espacio en el cual los grupos de derechos humanos de EE.UU. y Colombia pudieron plantear estas cuestiones al Departamento de Estado y a la Embajada de EE.UU., de tal modo que finalmente el gobierno de EE.UU. se vio obligado a persuadir a su par colombiano para que tomara la iniciativa de frenar y juzgar estos abusos. Nuestro punto de vista no hubiera sido tenido en cuenta si no hubiera sido por las condiciones y la voluntad del Senado de congelar la cooperación militar.

En 2010, la administración Obama decidió probar un nuevo enfoque hacia los derechos humanos en Colombia con la creación de un Diálogo de Alto Nivel entre Estados Unidos y Colombia, cuyo objetivo era plantear un enfoque bilateral más cooperativo en materia de derechos humanos, entre otras cuestiones. Aún es pronto para evaluar adecuadamente esta iniciativa. Uno de los aspectos positivos de este nuevo enfoque es que dejó en claro la importancia fundamental de los derechos humanos, y entre los temas elegidos estaban los más importantes para los grupos de derechos humanos, como las ejecuciones extrajudiciales, el escándalo de las “chuzadas,” la protección de los defensores de los derechos humanos, y la restitución de tierras. La primera ronda de diálogo puede haber contribuido a consolidar las mejoras en el discurso sobre derechos humanos de la administración de Santos, y su determinación de aprobar la ley de víctimas. Sin embargo, este enfoque basado en el diálogo y la colaboración no vincula los avances en derechos humanos con la cooperación o cualquier otro beneficio tangible. El temor de los grupos de derechos humanos es que genere discusiones vagas en lugar de resultados concretos.

Implementar las condiciones de derechos humanos específicas para México presenta sus propios desafíos. El gobierno mexicano presionó en contra de las condiciones, argumentando que violaban su soberanía. Algunos activistas de la sociedad civil y periodistas se sumaron a las protestas del gobierno, denunciando la hipocresía de las condiciones y su violación de la soberanía. Los miembros del Congreso suavizaron las disposiciones en respuesta a las “sensibilidades” de los mexicanos, pasando a denominarlas



“requisitos” en lugar de condiciones, permitiendo al Departamento de Estado publicar un informe en lugar de “certificar” formalmente, y reduciendo el porcentaje de fondos sujetos a estos requisitos.

Pero estas disposiciones siguen siendo uno de los pocos recursos con los que cuentan los grupos de derechos humanos para llamar la atención de los responsables políticos en ambos países sobre los abusos. Los grupos de derechos humanos de EE.UU. y México se han movilizado de manera coordinada para documentar violaciones, monitorear la implementación de los requisitos en materia de derechos humanos, exigir ciertos avances e insistir en que el Departamento de Estado utilice esta herramienta.<sup>39</sup> En un informe al Congreso de septiembre de 2010, el Departamento de Estado afirmó su intención de retener una porción de la ayuda hasta que la administración de Calderón introdujera legislación que reformara el código de justicia militar para limitar el juzgamiento de los delitos contra los derechos humanos en tribunales militares. Un mes más tarde, en octubre de 2010, el Presidente Calderón presentó una iniciativa ante el Senado Mexicano que proponía excluir del fuero militar tan sólo tres tipos de violaciones a los derechos humanos –la desaparición forzada, la tortura y la violación sexual. Esta propuesta poco acertada fue invalidada por el fallo de la Corte Suprema de julio de 2011, que establece que los delitos contra los derechos humanos cometidos por militares deben ser juzgados por el fuero civil. Si bien México aún no ha implementado el fallo de la Corte Suprema, ha habido movimiento en este sentido. El hecho de que el Departamento de Estado decidiera usar la diplomacia a favor del fuero civil, y que lo hiciera públicamente, es un importante paso adelante.

Estas condiciones específicas para el país funcionan además de la “Ley Leahy”, que prohíbe la entrega de ayuda y entrenamiento a unidades de las fuerzas de seguridad en cualquier lugar del mundo que hayan cometido violaciones a los derechos humanos. Al inicio del Plan Colombia, nos aseguraron que la Ley Leahy, que requiere que los antecedentes de las unidades de las fuerzas de seguridad sean investigados antes de recibir ayuda y entrenamiento de EE.UU., excluiría a las unidades de las fuerzas de seguridad e individuos con antecedentes de abusos.

La Ley Leahy puede ser útil en circunstancias específicas, pero no garantiza que la ayuda y entrenamiento de EE.UU. no vayan a parar a violadores de los derechos humanos. En efecto, en Colombia algunas de las zonas en las que EE.UU.

aprobó el entrenamiento del mayor número de soldados son las zonas que registran el mayor número de casos de ejecuciones extrajudiciales, según informes de Amnistía Internacional/*Fellowship of Reconciliation/ US Office on Colombia*.<sup>40</sup> La Ley Leahy fue invocada, con cierto impacto, para prohibir la ayuda a ciertas unidades especialmente abusivas, como las Brigadas 17 y 24 de Putumayo y Urabá, así como la unidad de la Fuerza Aérea responsable del asesinato de civiles en el caso del bombardeo a Santo Domingo.

Colombia es uno de los pocos países en el mundo donde los grupos de derechos humanos han impulsado activamente la aplicación de la Ley Leahy. Ello requiere identificar qué unidades específicas dentro de las fuerzas de seguridad son responsables de violaciones a los derechos humanos, y documentar que dichas unidades hayan recibido ayuda o entrenamiento de EE.UU. Resulta muy difícil cumplir con estos requerimientos a tiempo, ya que los grupos de derechos humanos sólo consiguen acceder a la información sobre cuáles unidades reciben entrenamiento de EE.UU. varios años después del hecho. De acuerdo con la Ley Leahy, las embajadas de EE.UU. supuestamente deberían mantener bases de datos de violaciones a los derechos humanos, pero estas bases a menudo contienen información deficiente y desactualizada. Incluso en el mejor de los casos, en Colombia estos requisitos han resultado en la exclusión de relativamente pocas unidades. La capacidad de los grupos de derechos humanos de obtener la información que necesitan para promover la implementación de la Ley Leahy o evaluar si está siendo respetada se ha visto seriamente limitada por la decisión de la administración Obama de clasificar las listas de unidades cuyos antecedentes han sido investigados. De todos modos, vale la pena alentar a las embajadas de EE.UU. a que desarrollen un plan serio para el cumplimiento de la Ley Leahy.

#### **10. Incluso las actividades positivas para los derechos humanos y el desarrollo pueden quedar subsumidas en los objetivos militares.**

Bajo el Plan Colombia, y hasta la fecha también la Iniciativa Mérida, dos agencias lideran el proceso interagencial de diseño y provisión de cooperación de EE.UU.: la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia (*International Narcotics and Law Enforcement Bureau*, o INL) del Departamento de Estado, y el Departamento de Defensa. Con frecuencia, USAID –que lleva adelante el lado más “blando”



de las políticas estadounidenses—en el caso de Colombia, programas de desarrollo alternativo, derechos humanos, ayuda a personas desplazadas y comunidades Afro-Colombianas e indígenas—se ve eclipsada por sus hermanos mayores en debates interagenciales y en la percepción pública.

Dentro de la Embajada de EE.UU., el director de la Sección de Asuntos Narcóticos (Narcotics Affairs Section, o NAS), que responde al INL, suele tener un fuerte rol articulador, cuando no dominante. Pero el enfoque del INL está excesivamente centrado en el lado más duro de la política antinarcóticos: la interdicción, la destrucción de laboratorios y cultivos ilícitos y, en el caso de Colombia, el programa de fumigación aérea. En los primeros años del Plan Colombia, cuando la mayor parte de los fondos eran asignados a través del INL, los recursos fueron orientados hacia la fumigación o la interdicción antes que al desarrollo alternativo. Los objetivos del INL y de USAID en ocasiones también chocaban directamente. El ejemplo más claro de esto son las muchas ocasiones en las que la fumigación aérea, financiada por el INL, destruyó proyectos de desarrollo alternativo, financiados por USAID.

El Congreso intentó fortalecer la autoridad de USAID asignando fondos directamente a la agencia, en lugar de hacerlo a través del INL, e indicando que USAID debería ser responsable de las decisiones relacionadas con su financiamiento. La supervisión del Congreso puede ser útil para garantizar que la cooperación fluya por los canales adecuados, y que USAID ejerza la autoridad adecuada. Pero al mismo tiempo USAID ha de defender los objetivos humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, que deberían guiar su programación, en los debates interagenciales, lo cual a menudo no hace.

El plan de “Consolidación”, puesto en marcha a partir del 2006, podría otorgar a los militares estadounidenses y colombianos mayor control sobre los programas de USAID. En un esfuerzo por apoyar la iniciativa del Ministerio de Defensa de “consolidar la presencia del Estado” en zonas del país abandonadas durante largo tiempo, a menudo bajo el control de las guerrillas, USAID y el Comando Sur están financiando los llamados “Centros de Fusión”, junto con una serie de actividades para expandir los servicios del gobierno en zonas rurales. Si bien el plan tiene cierta lógica, algunos grupos de la sociedad civil colombianos temen que este plan cree un modelo de desarrollo liderado por los militares, incapaz de fortalecer el gobierno civil a nivel local, que ponga en peligro a

las contrapartes civiles al vincularlas al Ejército, y que no incorpore los aportes de la sociedad civil.

El programa de derechos humanos de USAID en Colombia es un ejemplo interesante de los peligros y las posibilidades de financiar actividades de derechos humanos al tiempo que se aumenta en gran medida la cooperación militar. Inicialmente, muchos grupos de derechos humanos en Colombia afirmaron que no solicitarían fondos de EE.UU. porque veían el Plan Colombia como una estrategia militar, a la cual se oponían. Esta percepción del financiamiento de USAID, incluido su programa de derechos humanos, se consolidó cuando en 2004 los medios colombianos revelaron una política de USAID que prohibía el financiamiento de grupos percibidos como críticos del gobierno colombiano o del Plan Colombia, prohibición que haría imposible financiar las actividades independientes en pos de los derechos humanos.

Cuando varios grupos de derechos humanos de EE.UU. y miembros del Congreso a cargo de la supervisión se opusieron a esta prueba de fuego, USAID lanzó un innovador proceso de consulta con organizaciones de la sociedad civil de Colombia y reformuló el programa. Contrató a expertos en derechos humanos de EE.UU. y Colombia, inició un proceso consultivo que duró varios años y desarrolló una cartera estratégica de programas. Una cualidad importante fue la voluntad de USAID de relacionarse con organizaciones de la sociedad civil que no aceptaban financiamiento de EE.UU., y aprender de ellas. El gobierno haría bien en aprender de los errores y los aciertos de este programa y aplicar las lecciones al desarrollo de programas en México y otros lugares.

Si bien la administración Obama ha concebido un enfoque integral compuesto de cuatro elementos para orientar la Iniciativa Mérida, el énfasis excesivo en el primero de los pilares—trastornar la capacidad operativa del crimen organizado—ha llevado al descuido de los otros tres. Los pilares dos y cuatro, “institucionalizar la capacidad de mantener el Estado de derecho” y “construir comunidades fuertes y resilientes”, son aspectos clave para ganarse la confianza del público, así como para sostener los avances en el mediano y largo plazo. No obstante, ha sido difícil conseguir un amplio apoyo político, así como el compromiso de asignar los recursos necesarios para los programas basados en los pilares dos, tres y cuatro, de parte de muchos responsables políticos en EE.UU., quienes desean (y esperan) ver resultados inmediatos —y creen que el rápido envío de equipamiento militar es la mejor forma de obtenerlos.

### 11. La ayuda de EE.UU. a los servicios de inteligencia, aún cuando sea provista con fines legítimos, puede ser utilizada con fines delictivos.

En el 2009 se descubrió que la agencia de inteligencia presidencial de Colombia, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), había estado espionando ilegalmente a muchos de los diversos actores de la democracia colombiana: políticos de la oposición, incluyendo a candidatos presidenciales, grupos de derechos humanos, periodistas, miembros del clero, sindicatos, y jueces de la Corte Suprema y de la Corte Constitucional. El DAS escrutó los hogares, la vida cotidiana, los viajes y las finanzas de los sujetos investigados. El personal del DAS no sólo espionó a sus objetivos, sino también a sus familias, fotografiando a sus hijos, averiguando a qué escuelas asistían, e interviniendo los teléfonos de padres, hermanos e hijos. La operación, peor que el escándalo Watergate, fue más allá de la mera vigilancia, empleando una serie de trucos sucios para “neutralizar y restringir” las actividades cotidianas de los grupos de derechos humanos y otras voces críticas de la administración de Uribe.<sup>41</sup>

**Y todo esto lo hizo con fondos de EE.UU.** El Embajador de EE.UU., William Brownfield, admitió que Estados Unidos suministró equipos de vigilancia al DAS, sin embargo sostuvo que dichos equipos no fueron utilizados en tareas de vigilancia ilegal.<sup>42</sup> No obstante, el *Washington Post* afirma que “fondos, equipamiento y capacitación asignados por EE.UU. al servicio de inteligencia colombiano durante la última década para ayudar a dismantelar redes de tráfico de cocaína, fueron utilizados para llevar a cabo operaciones de espionaje y campañas de desprestigio contra jueces de la Corte Suprema, opositores políticos de Uribe, y grupos de la sociedad civil, de acuerdo con documentos policiales obtenidos por el *Washington Post* y entrevistas con fiscales y ex agentes del servicio de inteligencia colombiano.”<sup>43</sup> Según el *Post*, dos de las unidades que más participaron en actividades ilegales, incluida la vigilancia de la Corte Suprema y de líderes sindicales, recibieron apoyo de EE.UU.<sup>44</sup> El *Post* observa que William Romero, quien supervisó la infiltración de la Corte Suprema, “al igual que muchos de los altos mandos del DAS encarcelados o acusados, recibió entrenamiento de la CIA.” Según Romero, “las unidades del DAS dependían del suministro de computadoras, equipos de intervención de comunicaciones, cámaras y sistemas de interceptación de teléfonos celulares, así como dinero para alquilar refugios seguros y para gasolina, por parte de EE.UU.” “Podríamos haber operado” sin ayuda de EE.UU., “pero no con la misma eficacia.”

El Congreso de EE.UU. prohibió el financiamiento del DAS a través de programas financiados por la Ley de Cooperación Externa, y posteriormente el Embajador Brownfield ordenó la transferencia del total de la ayuda asignada al DAS a la policía colombiana. No obstante, el Congreso de EE.UU. no ha investigado si la cooperación de EE.UU. jugó un papel, y de ser así hasta que punto, y por qué, en este episodio digno de la Stasi. En Colombia se están investigando no sólo los crímenes de los altos mandos del DAS, sino también a algunos de los principales asesores del Presidente Uribe, por haber supuestamente ordenado las operaciones. El Congreso de Colombia por fin aprobó una nueva ley que reemplaza el DAS, pero esta aún no ha sido implementada.

Si bien mejorar la inteligencia es claramente un elemento importante en el combate al narcotráfico, y fue fundamental para dismantelar los grandes cárteles de Colombia en los 90, es particularmente vulnerable al mal uso y la corrupción—e incluso, como demuestra el caso de Colombia, a un progresivo autoritarismo que ocasiona graves daños al tejido democrático. Y dado el secreto bajo el cual EE.UU. presupuesta, asigna, entrega e implementa la ayuda a los servicios de inteligencia, prácticamente no existen mecanismos de supervisión confiables hasta que estalla el escándalo.

### 12. Lo primero y principal es proteger a la población.

A menudo, cuando el gobierno busca combatir a los cárteles del narcotráfico o a la insurgencia, proteger a la población es una de las últimas prioridades de su lista de objetivos. Debería ser la primera.

En Colombia, la prioridad era combatir a las guerrillas mediante una estrategia de mano dura. A menudo la población civil se vio atrapada en el fuego cruzado, además de ser objeto de ataques intencionales. Todas las partes en el conflicto continuamente ignoraron el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos. Para el Ejército, esto supuso el uso de escuelas como bases, el cavado de trincheras alrededor de hogares, el uso de niños como informantes, o la detención y ejecución extrajudicial de habitantes de zonas rurales para inflar el conteo de cuerpos, o porque eran vistos como insurgentes por el mero hecho de vivir en una zona controlada por la guerrilla.

Incluso con las mejores intenciones, redirigir a un ejército entregado a la guerra total para que dé prioridad a la protección de los ciudadanos es un desafío. A medida que la administración de Santos intenta implementar una positiva política

de devolución de tierras, le está resultando difícil reorientar al Ejército hacia el objetivo de proteger a las comunidades (y la policía no cubre la mayoría de las áreas rurales). El Ejército sencillamente no lo considera parte de su trabajo.

En México, el creciente movimiento de la sociedad civil ha instado al gobierno a que concentre sus esfuerzos en proteger a la población civil. Según analistas como Eduardo Guerrero Gutiérrez, la forma en que el gobierno mexicano está enfrentando a los cárteles, apuntando a los altos mandos, ha llevado a un aumento de la violencia al fragmentar y crear nuevos grupos criminales. Gutiérrez sugiere una estrategia que castigue más duramente a los cárteles cuando estos ataquen a civiles. “La estrategia disuasiva no implica un “pacto” con las organizaciones criminales,” observa. “El Estado se reserva el derecho de perseguir todos los delitos,” pero elige castigar algunos más severamente según su estrategia.<sup>45</sup>

Los grupos de derechos humanos y de la sociedad civil mexicanos han reclamado la retirada de los militares mexicanos de las calles por los abusos cometidos contra civiles en el marco de la guerra contra los cárteles. Asimismo, han exigido que los militares y policías que cometan abusos contra civiles sean juzgados.

## Un Relato Aleccionador

Más allá de las merecidas críticas acerca de la eficacia y capacidad de respuesta de los programas de cooperación de EE.UU., el hecho de que, comparado con el auge del Plan Colombia, la acción militar tenga un lugar menos central en la política de EE.UU. hacia Colombia y México, es un cambio positivo. Tanto en el discurso como en la asignación de fondos se otorga mayor prioridad a la construcción de capacidades del Estado civil, el fortalecimiento de los sistemas de justicia, y la creación de nuevas oportunidades económicas.

Sin embargo, a pesar de los cambios en las asignaciones, aún hay muchos planes sobre el tablero. Como advierten nuestras inquietudes acerca de la “Consolidación” en Colombia, puede existir una brecha considerable entre los planes y la realidad. Asimismo, los funcionarios de EE.UU. siguen siendo muy reacios a ser percibidos como desafiantes por sus “aliados” regionales en cuestiones como la corrupción y especialmente los derechos humanos.

Por otra parte, la presión por parte del Congreso y de ciertos funcionarios de la defensa podría inclinar

la balanza a favor de las soluciones militares en México. Algunas cuestiones relacionadas con el presupuesto, en particular la falta de apoyo de los republicanos a la cooperación extranjera “blanda”, podría debilitar el apoyo a las reformas judiciales en ambos países y los programas de desarrollo en zonas rurales en Colombia.

La experiencia de Colombia ofrece lecciones de advertencia. Demuestra como la cooperación antinarcóticos de EE.UU. puede menoscabar el Estado de Derecho en el país receptor, agravando la situación de los derechos humanos. Sin embargo, también se puede aplicar un tipo de cooperación adecuado para fortalecer las instituciones civiles, que envíe los mensajes apropiados, en formas que ayuden a lidiar con ese tipo de problemas. La cooperación y la diplomacia se deben guiar por la plena conciencia de estos riesgos y dificultades, y deben estar acompañados de una constante evaluación sobre el terreno de los obstáculos para la vigencia de los derechos humanos. Debe estar concebida e implementada de forma que contemple la voluntad política, no sólo las soluciones técnicas. Debe tener mecanismos integrados de consulta con los grupos de derechos humanos en los Estados Unidos y en el terreno. En definitiva, la cooperación de EE.UU. apoyará el Estado de Derecho sólo en tanto los responsables políticos a todos los niveles tengan la intención explícita, cuidadosa y continua de garantizar que lo haga.

Cuando Estados Unidos lanza un importante paquete de ayuda, independientemente de cual sea el partido o la ideología dominante, se genera una suerte de matrimonio. Los responsables políticos, tanto en el Congreso como en la administración, comienzan a referirse a “nuestro socio”, “nuestro mejor amigo en el hemisferio”, “nuestro aliado.” Los funcionarios diplomáticos y militares se ven a sí mismos en sus contrapartes. Se forman amistades. Los fracasos de la contraparte comienzan a verse como reflejo de la falta de idoneidad de la política, y por lo tanto son pasados por alto.

El país receptor invierte millones de dólares en cabildeo o “lobbying” mediante la contratación de empresas de relaciones públicas y los esfuerzos de su embajada. Mientras el Plan Colombia estaba siendo considerado, el gobierno colombiano repartió 20,000 rosas amarillas y café entre los asistentes a las galas políticas en Washington, contratando al actor que encarnó a Juan Valdez. La embajada envió tarjetas de cumpleaños a los cónyuges de miembros del Congreso y ofreció lecciones de salsa a los asesores del Congreso la noche anterior a la votación de enmiendas que proponían reducir

la cooperación militar. El gobierno colombiano organizó cientos de visitas de dignatarios colombianos a Washington y Wall Street, y llevó a miembros del Congreso de EE.UU. al rancho del Presidente Uribe en Córdoba, exhibiendo al presidente a caballo. Además, recorrió Washington y Nueva York con cuarenta y siete enormes corazones de plástico que mostraban aspectos de la cultura colombiana, y cortejó votos en el Congreso para el tratado de libre comercio con sesiones de “comercio y salsa” —y Juan Valdez nuevamente repartió rosas amarillas y café.

Por otro lado, los gobiernos de los países receptores también se ven fuertemente presionados para aceptar los deseos de EE.UU. y moderar el tono de sus críticas a los Estados Unidos, independientemente de que las políticas y los programas sean o no adecuados. En este contexto, la voluntad continuada del gobierno mexicano de desafiar a EE.UU. a que se haga cargo de su aporte a la violencia—a través del consumo de drogas ilegales y su negativa a controlar el flujo de armas— es un cambio refrescante.

Dada la tendencia humana a creer en nuestros socios, sumada a la multimillonaria ofensiva de seducción, mantener una distancia crítica resulta extraordinariamente difícil. No obstante, para que este tipo de grandes iniciativas de cooperación tengan un impacto positivo, es absolutamente fundamental mantener la distancia necesaria para poder expresar críticas constructivas, recortar o adaptar los programas cuando sea necesario, y aplicar presiones diplomáticas.

## Endnotes

- 1 David A. Shirk, *Drug Violence in México, Data and Analysis from 2001-2009*. Justice in Mexico Project, Trans-Border Institute, January 2010, p. 4. Joan B. Kroc School of Peace Studies, University of San Diego ([http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2010/04/drug\\_violence.pdf](http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2010/04/drug_violence.pdf)).
- 2 Pew Global Attitudes Project, “Troubled by Crime, the Economy, Drugs and Corruption: Most Mexicans See Better Life in the U.S.,” September 23, 2009, ([http://www.opinamexico.org/opinion/Pew\\_Global\\_Mexico\\_2009\\_Survey.pdf](http://www.opinamexico.org/opinion/Pew_Global_Mexico_2009_Survey.pdf)).
- 3 Carmen Cobos González, Ordena Presidente Vicente Fox puesta en marcha del Operativo México Seguro contra el crimen organizado, 11 de junio de 2005, <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/orden/?contenido=18872>.
- 4 Carlos Fazio, “El Plan México,” *La Jornada* [MX], 19 de noviembre de 2007 (<http://www.jornada.unam.mx/2007/11/19/index.php?section=opinion&article=031a1pol>).
- 5 Eduardo Guerrero Gutierrez, “La Raíz de la Violencia,” *Nexos en Línea*, 1 de junio de 2011, p. 4.
- 6 “Cifras de los Militares Procesados y Sentenciados Vinculados con Violaciones a los Derechos Humanos Durante la Presente Administración,” Secretaría de la Defensa Nacional de México ([http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/derechos\\_humanos/quejasyrecom/D.-\\_PNAL.\\_MIL\\_PROCESADOS.\\_Y\\_SENTENCIADOS.doc\\_Modo\\_de\\_compatibilidad.pdf](http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/derechos_humanos/quejasyrecom/D.-_PNAL._MIL_PROCESADOS._Y_SENTENCIADOS.doc_Modo_de_compatibilidad.pdf)).
- 7 José Miguel Vivanco, “Carta respondiéndole al Secretario de Gobernación de México, Fernando Francisco Gómez-Mont Urueta,” Human Rights Watch, 20 de noviembre de 2009 ([http://www.hrw.org/sites/default/files/related\\_material/Oficio%20100.243%20de%20Gomez-Mont%20a%20Vivanco.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Oficio%20100.243%20de%20Gomez-Mont%20a%20Vivanco.pdf)).
- 8 Encuesta (2010) citada en E. Eduardo Castillo, “Mexico Sending More Troops to Violent Border Zone,” ABC News, November 10, 2011, <http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=12234973>.
- 9 Javier Sicilia, “Estamos hasta la madre, Carta abierta a los políticos y los criminales,” *Proceso*, Abril de 2011.
- 10 Ginger Thompson, “U.S. Widens Role in Battle against Mexican Drug Cartels,” *New York Times*, August 6, 2011 (<http://www.nytimes.com/2011/08/07/world/07drugs.html?pagewanted=all>).
- 11 Dana Priest y William Arkin, “Top Secret America: A Look at the Military’s Joint Special Operations Command,” *Washington Post*, September 3, 2011 ([http://www.washingtonpost.com/world/national-security/top-secret-america-a-look-at-the-militarys-joint-special-operations-command/2011/08/30/gIQAyYuAxJ\\_story\\_4.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/top-secret-america-a-look-at-the-militarys-joint-special-operations-command/2011/08/30/gIQAyYuAxJ_story_4.html)).
- 12 Luis Alonso Lugo, “México: Plan Colombia No Ha Reducido Oferta de Cocaine,” Associated Press, 17 de mayo de 2011 (<http://es.noticias.yahoo.com/m%C3%A9xico-plan-colombia-reducido-oferta-coca%C3%ADna-144146654.html>).
- 13 Según la Comisión Nacional de Búsqueda del gobierno de Colombia, las desapariciones forzadas alcanzaron su pico entre el 2000 y el 2003, cuando las cifras oscilaron entre 1070 y 1529 por año.
- 14 Según las datos recabados por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), más de 3,350,000 personas fueron desplazadas entre el 2000 y el 2010.
- 15 “First Survey on Prevalence of Sexual Violence against Women in the Context of the Colombian Armed Conflict, 2001-2009,” U.S. Office on Colombia (<http://www.usofficeoncolombia.org/uploads/application-pdf/2011-03-23-Report-English.pdf>). Este informe examinó 15 municipalidades en zonas de conflicto.
- 16 El informe sobre Colombia de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos sobre Colombia (de febrero de 2011) afirma: “Con base en los datos existentes sobre casos y víctimas, OACNUDH-Colombia estima que más de 3,000 personas pudieron haber sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, atribuidas principalmente al Ejército. La gran mayoría de estos casos ocurrieron entre los años 2004 y 2008.”
- 17 En diciembre de 2010, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) del gobierno, reconoció que actualmente existen al menos 6,000 miembros de bandas criminales (BACRIM) paramilitares o sucesoras, comparado con los 4,000 que se estimaba existían en 2008. Sally Palomino, “Las Bacrim tendrían unos seis mil hombres, en seis estructuras,” *Semana*, 18 de enero de 2011, (<http://www.semana.com/nacion/bacrim-tendrian-unos-seis-mil-hombres-seis-estructuras/150361-3.aspx>).
- 18 Véase, por ejemplo: “Inseguridad en Bogotá: ¿Cuál es la solución?,” *Semana*, 1 de febrero de 2011, (<http://www.semana.com/nacion/inseguridad-bogota-cual-solucion/151122-3.aspx>); Juan Esteban Lewin, “General Naranjo: El Que Mucho Abarca, Poco Aprieta” *La Silla Vacía* [CO], 31 de enero de 2011 (<http://www.lasillavacia.com/historia/el-general-naranjo-el-que-mucho-abarca-poco-aprieta-21377>); “Sistema de Indicadores Estratégicos de Medellín,” Medellín: Portal de la Ciudad (<http://poseidon.medellin.gov.co/sistemadeindicadores/>).
- 19 *Truth Behind Bars: Colombian Paramilitary Leaders in U.S. Custody*, International Human Rights Law Clinic, University of California, Berkeley, School of Law, febrero de 2010 (<http://www.law.berkeley.edu/files/IHRLC/Truthbehindbars.pdf>).
- 20 Mark Bowden, *Killing Pablo: The Hunt for the World’s Greatest Outlaw*. New York: Grove/Atlantic, 2001: p. 83.
- 21 Eduardo Guerrero Gutierrez, “La Raíz de la Violencia,” *Nexos en Línea*, 1 de junio de 2011.
- 22 Patrick Corcoran, “A Survey of Mexico’s Trafficking Networks,” InsightCrime.org (<http://insightcrime.org/insight-latest-news/item/1147-a-survey-of-mexicos-trafficking-networks>).
- 23 U.S. Department of Health and Human Services, Substance Abuse and Mental Health Services Administration, “Substance Abuse and Mental Health Services Administration Historical Budget Trends, SAMHSA, 2011 (<http://www.samhsa.gov/About/budget.aspx>).
- 24 *World Drug Report 2011*. New York: United Nations, 2011, p. 119 (<http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2011.html>).
- 25 “Feinstein, Schumer, Whitehouse Report Calls for Stronger U.S. Response to Firearms Trafficking to México,” June 13, 2011 (<http://drugcaucus.senate.gov/r-firearms-trafficking-mexico-6-13-11.html>).
- 26 Ginger Thompson, “Justice Department Accused of Reckless Technique,” *New York Times*, June 14, 2011 ([http://www.nytimes.com/2011/06/15/us/politics/15guns.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/06/15/us/politics/15guns.html?_r=1)).
- 27 Reuter, Peter, y Edwin M. Truman. *Chasing Dirty Money: The Fight against Money Laundering*. Washington, DC: Institute for International Economics, 2004, p. 187.



- <sup>28</sup> "US embassy cables: Mexico is losing drug war, says US," Guardian [UK], December 2, 2010 (<http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/246329>).
- <sup>29</sup> "Mexico's economy is the second largest in Latin America, its tax revenue as a percentage of GDP is only the twelfth-highest in the region, below Honduras, Nicaragua and El Salvador," Adriana Lopez Caraveo y Jens Erik Gould, "Mexico's Pri Proposes Tax Bill To Boost Revenue By As Much As 1.5% Of GDP," Bloomberg, March 9, 2011 (<http://www.bloomberg.com/news/2011-03-09/mexico-tax-bill-aims-to-boost-revenue-by-as-much-as-1-5-of-gdp.html>).
- <sup>30</sup> Kirk, Robin. *More Terrible Than Death: Massacres, Drugs, and America's War in Colombia*. New York: Public Affairs, 2003.
- <sup>31</sup> Según una carta del subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Arturo Valenzuela, dirigida a nuestras organizaciones, con fecha 26 de enero de 2011, desde el inicio del Plan Colombia, Estados Unidos ha financiado 144 cursos de derechos humanos para 5,817 estudiantes.
- <sup>32</sup> Declaración del Profesor Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales. Misión a Colombia del 8 al 18 de junio de 2009 (<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/C6390E2F247BF1A7C12575D9007732FD?opendocument>).
- <sup>33</sup> Un tercer factor puede haber sido la percepción, habitual entre los soldados y alentada por los comentarios públicos de funcionarios de alto nivel, de que los líderes comunitarios en las zonas ocupadas por la guerrilla formaban parte de la guerrilla, puesto que muchas de las víctimas de estos crímenes eran líderes de las comunidades locales.
- <sup>34</sup> "Para los 16 mayores aumentos de cooperación [de EE.UU.] de un año al otro a unidades del Ejército que operan en una jurisdicción específica, el número de ejecuciones denunciadas en la jurisdicción aumentó en un promedio de 56 % desde el período de dos años antes del aumento hasta el período de dos años durante y después del incremento de asistencia. En otras palabras, donde habían incrementos importantes en la asistencia a las unidades, se producían aumentos en los homicidios denunciados en los períodos posteriores a la asistencia, en la zona de operación de las unidades asistidas." p. iv, Fellowship of Reconciliation and U.S. Office on Colombia, "Military Assistance and Human Rights: Colombia, U.S. Accountability, and Global Implications," July 2010 (<http://forusa.org/sites/default/files/uploads/militaryaid100729web.pdf>).
- <sup>35</sup> "Si bien en general ha habido muy pocas condenas por casos de ejecuciones extrajudiciales, todas ellas se emitieron bajo el antiguo código penal. Mientras, bajo el nuevo sistema –que rige para casos ocurridos desde el 2005 en adelante, cuando hubo un aumento considerable de los casos— todos los casos de este tipo siguen estancados. De los 514 casos en la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía General que se rigen por la Ley 906 [el nuevo sistema acusatorio], sólo 9 están en fase de investigación," Kelly Nicholls y Diana Arango, U.S. Office on Colombia, "Still Waiting for Justice," September 2010, p. 6 ([http://www.usofficeoncolombia.org/uploads/application-pdf/usoffice\\_report\\_Sept\\_2010.pdf](http://www.usofficeoncolombia.org/uploads/application-pdf/usoffice_report_Sept_2010.pdf)).
- <sup>36</sup> Según el Departamento de Estado, "los tribunales de Colombia también deben esforzarse más por colocar los casos en el calendario de los tribunales, y por ser más eficientes y eficaces en el procesamiento y resolución de los casos." State Department, "Memorandum of Justification Concerning Human Rights Conditions with Respect to Assistance for the Colombian Government," September 2010, p. 9.
- <sup>37</sup> En un revés particularmente desalentador, la Fiscalía se vio obligada a despedir a casi la mitad de sus fiscales, muchos de los cuales habían sido capacitados con fondos de los Estados Unidos, cuando no aprobaron un examen de aptitud en el 2007. Los críticos del examen afirman que estaba mal concebido para medir las habilidades de los fiscales en el mundo real. Según el Departamento de Estado, esta acción, a pesar de obedecer un mandato constitucional, "ha obstaculizado el avance de los casos, y es probable que continúe haciéndolo en el futuro." State Department, "Memorandum of Justification Concerning Human Rights Conditions with Respect to Assistance for the Colombian Government," September 2010, p. 10.
- <sup>38</sup> Por ejemplo, International Crisis Group cita 31 casos transferidos del fuero militar al fuero civil en el 2005, aumentando a 167 en el 2008. International Crisis Group, "The Virtuous Twins: Protecting Human Rights and Improving Security in Colombia," Latin America Briefing No. 21, 25 mayo de 2009, p. 10.
- <sup>39</sup> Véase, por ejemplo, el memorando escrito por una coalición de grupos de derechos humanos de EE.UU. y México, que incluye a LAWGEF y WOLA, "Human Rights Concerns to Inform the U.S. Department of State's Mérida Initiative Reporting on México" (<http://www.lawg.org/storage/documents/Mexico/Mérida%20memo%20may%202010%20final.pdf>).
- <sup>40</sup> Fellowship of Reconciliation y U.S. Office on Colombia, "Military Assistance and Human Rights: Colombia, U.S. Accountability, and Global Implications," July 2010 (<http://forusa.org/sites/default/files/uploads/militaryaid100729web.pdf>).
- <sup>41</sup> Latin America Working Group Education Fund, US Office on Colombia, Center for International Policy, and Washington Office on Latin America, *Far Worse than Watergate*, June 2010 (<http://www.lawg.org/storage/colombia/farworsesthanwatergatefinalfinal.pdf>).
- <sup>42</sup> Noticias Uno, "No hubo equipo americano involucrado," <http://www.noticiasuno.com/noticias/embajador-eeuu.html>.
- <sup>43</sup> Citas provenientes de Karen DeYoung y Claudia J. Duque, "U.S. Aid Implicated in Abuses of Power in Colombia," *Washington Post*, August 20, 2011 ([http://www.washingtonpost.com/national/national-security/us-aid-implicated-in-abuses-of-power-in-colombia/2011/06/21/gIQAbrZpSJ\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/national/national-security/us-aid-implicated-in-abuses-of-power-in-colombia/2011/06/21/gIQAbrZpSJ_story.html)).
- <sup>44</sup> Estas dos unidades, según el *Washington Post*, son el Grupo de Observación Nacional e Internacional, encargado de espiar a magistrados de la Corte Suprema, en particular sus investigaciones y acciones judiciales relativas a las alianzas de políticos con paramilitares, el cual, según afirman ex funcionarios del DAS, "dependía de recursos de la CIA"; y el Grupo de Análisis de Medios de Organizaciones Terroristas, que "elaboró informes sobre líderes sindicales, irrumpió en sus oficinas y filmó a miembros de sindicatos." Esta unidad recibió "decenas de miles de dólares, según un informe interno del DAS, y sus miembros se reunían regularmente con un oficial de la embajada a quien recordaban como "Chris Sullivan". Citas de Karen DeYoung y Claudia J. Duque, "U.S. Aid Implicated in Abuses of Power in Colombia," *Washington Post*, 20 de agosto de 2011. ([http://www.washingtonpost.com/national/national-security/us-aid-implicated-in-abuses-of-power-in-colombia/2011/06/21/gIQAbrZpSJ\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/national/national-security/us-aid-implicated-in-abuses-of-power-in-colombia/2011/06/21/gIQAbrZpSJ_story.html)).
- <sup>45</sup> Eduardo Guerrero Gutierrez, "La raíz de la violencia," *Nexos en Línea*, 1 de junio de 2011 (<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099328>).

Para más información sobre la cooperación militar en América Latina y el Caribe, incluyendo una base de datos de todos los programas de ayuda de EE.UU. en la región, vea el sitio web de CIP/LAWGEF/WOLA "Just the Facts": <http://www.justf.org>

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación para la Promoción de una Sociedad Abierta.

© 2011 by Latin America Working Group Education Fund, Center for International Policy, and Washington Office on Latin America

**Latin America Working Group Education Fund**  
424 C Street NE  
Washington, DC 20002  
202.546.7010  
[www.lawg.org](http://www.lawg.org)

**Center for International Policy**  
1717 Massachusetts Ave NW, Suite 801  
Washington, DC 20036  
202.232.3317  
[www.ciponline.org](http://www.ciponline.org)

**Washington Office on Latin America**  
1666 Connecticut Ave NW, Suite 400  
Washington, DC 20009  
202.797.2171  
[www.wola.org](http://www.wola.org)