

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**EL CAMBIO EN EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN EN ESTADOS
UNIDOS: ¿COOPERACIÓN EN LA HEGEMONÍA?**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

JOSÉ MANUEL BRISEÑO FLORES

DIRECTORA DE TESINA: GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ

MÉXICO, D.F. ENERO 2006

El cambio en el proceso de certificación en Estados Unidos: ¿cooperación en la hegemonía?

Introducción	pg. 1
El marco teórico de la restricción hegemónica	pg. 7
<i>El acercamiento realista a la restricción hegemónica</i>	pg. 8
<i>La teoría de la estabilidad hegemónica</i>	pg. 10
<i>El acercamiento institucionalista a la restricción hegemónica</i>	pg. 12
El problema con la cooperación en el tema del narcotráfico	pg. 15
<i>La cooperación internacional y el narcotráfico</i>	pg. 16
<i>El juego de la intimidación en el tema del narcotráfico</i>	pg. 19
El proceso de certificación de drogas	pg. 23
<i>La certificación: 1986 – 2002</i>	pg. 24
<i>El cambio en el proceso de certificación</i>	pg. 26
<i>Razones del cambio</i>	pg. 28
Conclusión	pg. 32
Bibliografía	pg. 34

Agradecimientos

A mis maestros, quienes me apoyaron en la preparación de mi tesis y en el resto de mi formación, en especial a la Dra. Guadalupe González, al Dr. Antonio Ortiz Mena, al Dr. Jesús Velasco y al Dr. Luis Barrón.

A mi familia, quienes me apoyan incondicionalmente y su cariño me da aliento día a día, particularmente a mis padres Magdalena Briseño y Juan José Solórzano. Hago un reconocimiento especial a mis tíos, primos y hermanos, quienes siempre me ayudaron sin pedirme nada a cambio.

A mis amigos, por aguantarme y acompañarme en todos los viajes que tuvimos. Ustedes saben quienes son, gracias!

A mis padres

El cambio en el proceso de certificación en Estados Unidos: ¿cooperación en la hegemonía?

INTRODUCCIÓN

El 30 de septiembre del 2002, el Congreso estadounidense aprobó modificar el procedimiento de certificación que desde 1986 venía utilizando en su lucha contra las drogas. Este instrumento de política exterior involucraba tanto al ejecutivo como al legislativo en una decisión que, año con año, causaba tensiones en las relaciones diplomáticas de los Estados Unidos con los países sujetos a esta evaluación de carácter plenamente unilateral. El nuevo enfoque del gobierno estadounidense consistía en un sistema de denuncia de los países que estuvieran “fallando de una manera demostrable” en su cumplimiento con la lucha contra el narcotráfico bajo estándares multilaterales. Este cambio representa un viraje radical del procedimiento anterior, donde el Presidente estaba obligado a reportarle al Congreso qué países él consideraba que merecían una certificación de cooperación plena con los estándares de los Estados Unidos y por ende qué países podían continuar recibiendo ayuda y apoyos económicos de parte de este país. Con esta nueva medida, varios países dejaban de sentirse ofendidos con los Estados Unidos por haberlos certificado unilateralmente, acción que percibían no sólo minaba las relaciones con aquel país, sino que también representaba un acto de extraterritorialidad contrario a la normatividad del derecho internacional. Al mismo tiempo, este cambio significaba que los Estados Unidos ya no tendrían un control absoluto para decidir quiénes merecían apoyo económico y quiénes no, pues estarían dispuestos a hacer su denuncia de los países que fallaran demostrablemente en cooperar basándose en una evaluación multilateral.

Al suspender la certificación, al menos en términos políticos (Labardini, 2003, 177), pareciera que el gobierno de los Estados Unidos decidió no sólo reducir la rigidez en su

postura ante la lucha contra las drogas, sino también renunciar voluntariamente a un poco de su poder en el escenario internacional. Sin embargo, los motivos por los que decidió hacer esto no son claros. De hecho, la restricción voluntaria de poder por parte de un actor considerado como un hegemón tampoco es entendida cabalmente. El estudio del cambio en el proceso de certificación constituye un caso crítico particularmente relevante, no sólo porque hasta ahora no ha sido estudiado a profundidad, sino por que puede dar luz acerca de las razones que motivan a un hegemón a ser benigno o a atarse las manos haciendo posible la cooperación aun en casos de asimetría extrema. Desde el punto de vista analítico, se trata de un caso crítico, pues con el cambio en el proceso de certificación tuvo lugar una inesperada restricción de poder de parte de los Estados Unidos — sobre todo en un mundo crecientemente unipolar donde no existen contrapesos relevantes a este país. Por lo tanto, este viraje es un enigma tanto empírico como teórico, el cuál es importante abordar para conocer más a fondo los condicionantes de la cooperación internacional, en particular, el papel del país hegemónico. ¿Por qué en un contexto unipolar la potencia hegemónica mundial decide renunciar a una parte de su poder e incentivar a la cooperación?

Varias teorías han tratado de explicar la evolución de la cooperación internacional, entendida ésta como el proceso de coordinación de políticas que permite que los gobiernos involucrados realicen sus políticas permitiendo que sus contrapartes cumplan sus objetivos al mismo tiempo (Keohane, 1984, 63). Basándose en los postulados de la teoría realista propuesta por Kenneth Waltz,¹ Stephen Krasner dice que una potencia hegemónica no estaría dispuesta a renunciar a su poder y buscar una mayor cooperación a menos que sus intereses cambien súbitamente debido a un *shock* externo, como sería el caso de una guerra.

¹ En sus libros *Man, the State and War* de 1959; y *Theory of International Politics*, de 1979; Waltz sugiere que la cooperación entre los países maximizadores de poder se debe a la búsqueda de alianzas en pos de reestructurar la balanza de poder (Keohane, 1984, 7).

Sin embargo, la acción que tomaría el hegemón tendría por objetivo único el encontrar aliados para un eventual esfuerzo bélico, buscando así reestructurar la balanza del poder a su favor (Krasner, 1990). Siguiendo esta argumentación, se puede intuir que los realistas explicarían el cambio en el proceso de certificación como una medida de los Estados Unidos para encontrar aliados para realizar un esfuerzo bélico después de los atentados terroristas del once de septiembre. Sin embargo, las negociaciones para modificar la certificación dieron inicio meses antes de los atentados terroristas al Pentágono y a las Torres Gemelas; incluso hubo un intento de reforma fallido en 1997. Además, con la excepción de China, India y Pakistán, los países beneficiados por este viraje no son aquellos de los cuales Estados Unidos esperaría un apoyo militar *per se*.

Por otro lado, la teoría institucionalista de las Relaciones Internacionales sugiere otras causas que pueden explicar el cambio en la política del control de drogas de los Estados Unidos. Desde una perspectiva sistémica, Keohane argumenta que existe una interdependencia entre los países ricos y los pobres (1990). De acuerdo con él, la asimetría de poder no es un obstáculo para la cooperación internacional, sino más bien un incentivo, donde la variable explicativa clave es el gasto de interdependencia e interacción entre los países (Keohane y Nye, 1988; y Keohane, 1990). Siguiendo esta línea de argumentación, era de esperarse el cambio en el proceso de certificación, pues existe una estrecha relación e interdependencia entre los países productores de drogas y los Estados Unidos, por lo que un cambio incentivaría la cooperación entre ambos para combatir este mal compartido. Desde otra perspectiva institucionalista no sistémica que se centra en el estudio de las características internas de los países, John Ikenberry dice que los cambios en la política exterior de Estados Unidos que incentivan la cooperación internacional son explicados no por variables exógenas, sino por la lógica liberal en la que está basada la hegemonía de este

país y el orden occidental (2002). En el caso del cambio en el proceso de certificación, el enfoque institucionalista sistémico falla en estudiar la importancia del poder en las relaciones internacionales, mientras que el enfoque de Ikenberry falla en explicar conductas internas opuestas al liberalismo, como lo son la promulgación de la *Patriot Act*² o el rechazo a firmar el Protocolo de Kyoto.

De acuerdo con varios autores, uno de los problemas para entender la cooperación internacional es que la mayoría de los académicos consideran que todos los obstáculos a la cooperación se pueden entender bajo el modelo de colaboración ejemplificado con el dilema del prisionero (Martin, 1993; Snidal, 1985). Este modelo de juego estratégico supone que los intereses de todos los jugadores son los mismos, y que el problema principal es el evitar la defección de parte de alguno de los jugadores. Por esta razón, en el caso de la cooperación en el tema del narcotráfico este modelo no funciona, pues los intereses entre los actores son asimétricos y porque el problema se asemeja más a uno de distribución de costos. En consecuencia, el problema del narcotráfico se puede entender mejor bajo un juego estratégico del tipo de intimidación, pues este modelo captura mejor la esencia de problemas de cooperación en condiciones de asimetría, donde el jugador más fuerte impone sus decisiones al débil (Mares, 1992). En este tipo de juegos, los equilibrios sólo se modifican ante un cambio en las preferencias de los jugadores. Como la política internacional depende de la política doméstica (Putnam, 1988), un cambio en la percepción de los votantes sobre cuál tema es el primordial en la agenda puede explicar modificaciones en políticas que en algún momento estaban en equilibrio.

² De acuerdo a la *American Civil Liberties Union*, esta medida de control atenta contra el derecho a la privacidad estipulada en la Constitución de los Estados Unidos (2005).

Siguiendo este argumento, este trabajo sugiere que la modificación de un instrumento de política exterior -como lo es la certificación- se puede deber a cambios en el nivel de política interna. De acuerdo con Ruiz-Cabañas, “en las épocas en que la economía estadounidense ha marchado en forma satisfactoria y en las que el desempleo o la inflación no han sido temas electorales atractivos, los políticos estadounidenses han tendido a otorgar una mayor atención al problema del narcotráfico” (1998, 103). Bajo el supuesto de que el problema del narcotráfico se asemeja más a uno del tipo de intimidación que a uno del tipo de colaboración, esta tesina maneja la hipótesis de que el viraje en el proceso de certificación se debió a factores políticos internos que cambiaron las preferencias de Estados Unidos *vis-à-vis* el narcotráfico. El objetivo de este trabajo es entonces el explorar la dinámica interna para tratar de explicar el cambio en la postura estadounidense del proceso de certificación. Es posible que la creciente preocupación por la economía del electorado estadounidense experimentada en enero del 2001 haya sido un primer paso para que los legisladores comenzaran a debatir seriamente la posibilidad de modificar el proceso de certificación³. Asimismo, es muy probable que los atentados terroristas, si bien no fueron la causa, hayan sido el detonante que motivó a los legisladores a aprobar un cambio definitivo al darle una mayor prioridad a preocupaciones de seguridad nacional. En consecuencia, es probable que el cambio en el proceso de certificación no se haya debido completamente a las razones propuestas tanto por realistas como por liberales, sino a una situación coyuntural que bien podría ser mejor explicada por una reconsideración del enfoque estratégico que mejor se acerque al problema en cuestión.

³ Si bien hubo una crisis económica en los Estados Unidos a mediados de los 90's, como se verá más adelante, a partir de 1994 el porcentaje de ciudadanos que veían esto como un problema serio nunca rebasó los 20 puntos. En contraste, en el 2001 el porcentaje de ciudadanos preocupados por la economía llegó a 22 puntos porcentuales y mostró una tendencia creciente durante los años posteriores. Fuente: The Gallup Poll, 1986-2002.

Para lograr lo anterior, en el primer capítulo se expondrán detalladamente las teorías de las Relaciones Internacionales que tratan de explicar a la cooperación internacional. En este capítulo se expondrán las limitaciones de la teoría para explicar el cambio en el proceso de la certificación y se propone la plausibilidad de la hipótesis antes mencionada. El segundo capítulo estudia la naturaleza del narcotráfico y explica el por qué es un problema muy particular para la cooperación internacional. Posteriormente, se exponen las características de los juegos de intimidación y se tratará de mostrar cómo el caso del narcotráfico se asemeja más a este tipo de problemas de cooperación internacional y se explicará qué implicaciones puede traer esto. Un tercer capítulo probará los argumentos aquí presentados al exponer en una primera parte el proceso de certificación del narcotráfico en los Estados Unidos y sus críticas. Un segundo apartado explica el cambio en este proceso mostrando cómo éste parece responder a lo propuesto en la hipótesis. En una conclusión se comentarán las respuestas a por qué se dio el cambio de proceso de certificación unilateral a uno más flexible en los Estados Unidos desde las distintas perspectivas contempladas en el trabajo, proponiendo finalmente una prueba que podrá decir si la hipótesis de esta tesina es correcta o no. Asimismo, se contemplan aquí algunas limitaciones de este estudio.

I
EL MARCO TEÓRICO DE LA RESTRICCIÓN HEGEMÓNICA

El cambio realizado en el proceso de certificación por parte de los Estados Unidos puede interpretarse como la adopción de una medida de parte del poder hegemónico para incentivar a la cooperación. Este viraje puede parecer sorprendente, pues, como se verá más adelante, por su naturaleza el narcotráfico presenta varios obstáculos a la colaboración internacional. El hecho de que el gobierno de los Estados Unidos haya decidido cambiar su proceso de certificación ilustra un evento que John Ikenberry interpreta como una “restricción estratégica” para promover la cooperación (2002). Esto se debe a que el cambio voluntario de una política unilateral hacia una más flexible sugiere una “renuncia” de alguna parte de poder de manos de la potencia hegemónica.

Keohane define a la cooperación internacional como el proceso de coordinación de políticas por medio del cual las acciones que sigue efectivamente un gobierno son vistas por su socios como proclives a facilitar la consecución de sus propios objetivos (1984, 63). Una renuncia voluntaria de poder significa un paso hacia la cooperación, pues le permite a los demás países coordinar sus políticas con quién antes no podían. Entonces, ¿qué puede explicar el que un hegemón decida voluntariamente “atarse las manos”? En otras palabras, ¿por qué se da la restricción hegemónica? ¿Son los factores políticos internos -como lo pueden ser cambios en las prioridades de la agenda de seguridad nacional- la mejor explicación a el por qué un hegemón decide renunciar a una parte de su poder?

Para responder a estas preguntas es útil retomar acercamientos teóricos previos que contemplan algunas hipótesis alternativas. Existen varias explicaciones a este fenómeno dentro de las corrientes del pensamiento de las relaciones internacionales. Basándose en supuestos de los intereses del Estado, tanto realistas como institucionalistas encuentran

razones diferentes que podrían explicar los motivos que tendría un hegemón para restringir su poder. Sin embargo, la teoría de la estabilidad hegemónica sugiere otros factores que podrían explicar esta restricción estratégica al verla como una simple medida adicional para mantener la estabilidad e incentivar la cooperación. Entonces, ¿puede encontrarse en la teoría una respuesta satisfactoria a esta restricción hegemónica en el tema del narcotráfico?

El acercamiento realista a la restricción hegemónica

En *Man, the State and War*, Kenneth Waltz le atribuye a los conflictos de interés la razón de la discordia en las relaciones internacionales, pues en condiciones de anarquía cada país juzga sus acciones bajo sus propios parámetros y es capaz de hacer uso de la fuerza para imponer sus decisiones cuando hay intereses opuestos (Keohane, 1984, 7). Siguiendo este análisis sistémico, el realismo sostiene que en un mundo asimétrico la cooperación formal y la creación de instituciones es muy difícil (Krasner, 1990, 45). Esto se debe a que las crecientes interacciones interestatales hacen más compleja la comprensión de las mismas. Además, la asimetría fomenta la vulnerabilidad de los países más débiles, quienes están concientes de esto y no querrán someterse a compromisos de cooperación que puedan resultarles contraproducentes (Krasner, 1990, 48-51). Por estas razones, Krasner asegura que los intereses compartidos que puedan surgir del creciente nivel de interacciones interestatales no son condiciones suficientes para que exista la cooperación (1990). No obstante lo anterior, el mismo autor señala que los países asimétricos cooperarán explícitamente únicamente en aquellas áreas donde los niveles de asimetría sean menores. De acuerdo con él, habrá cooperación únicamente cuando los recursos de poder y vulnerabilidad sean más o menos simétricos y la acción unilateral no sea lo más conveniente (Krasner, 1990).

En el tema del narcotráfico, sólo habrá un cambio en la estructura de poder cuando países productores y países consumidores de narcóticos compartan la misma responsabilidad en la lucha contra las drogas (Mares, 1992). El poder de compra de los consumidores de droga es tan grande que varios autores dicen que ésta es la razón de la alta rentabilidad del narcotráfico. Por esta razón no podemos intuir que en el tema de las drogas los países productores compartan niveles similares de poder a los de los países consumidores. Como la historia de la cooperación internacional en este tema lo indica, las acciones que ha tomado Estados Unidos en la lucha contra las drogas se han enfocado a atacar al problema por el lado de la oferta únicamente (Toro, 1990, 238). Mientras no ocurra un cambio en las preferencias internas de Estados Unidos sobre la raíz del problema, mientras no reconozcan su responsabilidad como consumidores en el problema de las drogas y así se disminuya la asimetría con los países productores, no habrá un cambio en las estructuras de poder que incentiven a la restricción de poder por parte del hegemón para incentivar a la cooperación.

La predicción teórica de los realistas sobre el tema del narcotráfico diría que sólo un *shock* externo que modifique la estructura de poder podría explicar un cambio en el proceso de certificación. Un evento bélico como la guerra contra el terrorismo bien podría ser este *shock*. En su búsqueda por aliados, los Estados Unidos podrían estar dispuestos a aceptar su responsabilidad como consumidores en el problema del narcotráfico, modificando así la estructura de poder. Además, la seguridad nacional reemplazaría al problema de las drogas en importancia en la agenda, por lo que dar ciertas concesiones en el tema no sería tan costoso políticamente como lo hubiera sido antes del *shock*.

Si bien la hipótesis principal de esta tesina es que el cambio en el proceso de certificación se debió a una modificación en las prioridades de la agenda de seguridad

nacional, el *shock* externo que provocó este cambio en la agenda no fue necesariamente una guerra. Las negociaciones para modificar el proceso de certificación son anteriores a septiembre del 2001; además, este viraje beneficia principalmente a los países productores, quienes son relativamente más débiles que el hegemon y de los cuales no se podría esperar algún apoyo bélico importante a excepción de China, India y Pakistán.⁴ A lo más, el conflicto bélico sólo aceleró el proceso de cambio, cuando se dejó en claro que después de septiembre del 2001 el narcotráfico ya no era la prioridad en la agenda gubernamental. Entonces, el argumento realista aquí presentado, aunque muy cercano a la hipótesis propuesta, no es suficiente por sí solo para entender este fenómeno, pues no considera que factores ajenos a las nociones de poder expliquen cambios en los intereses de los estados.

La teoría de la estabilidad hegemónica

Entre las teorías que tratan de explicar la cooperación, la teoría de la estabilidad hegemónica es particularmente atractiva pues maneja explicaciones simples de los mecanismos causales y parece adecuarse a la realidad empírica con mucha facilidad (Lake, 1993, 460). Sin embargo, el reducido número de ejemplos empíricos ha conllevado a un lento avance en el desarrollo de esta teoría. Otro obstáculo de la teoría viene desde su formulación, pues desde un principio todos sus supuestos e hipótesis giraron en torno a la economía política internacional, por lo que su valor explicativo no es necesariamente el mismo en temas de seguridad o, en este caso, de narcotráfico.

⁴De acuerdo al reporte del 25 de febrero de 2002 del Departamento de Estado, los países beneficiados por el nuevo proceso de certificación son: Afganistán, Bahamas, Bolivia, Brasil, Birmania (Myanmar), China, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, India, Jamaica, Laos, México, Nigeria, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Tailandia, Venezuela y Vietnam.

Para comprender ésta y las demás teorías, es necesario primero saber qué se entiende por hegemonía y hegemonía. Graham Evans define a la hegemonía en su *Penguin Dictionary of International Relations*, como un concepto que engloba tanto primacía como liderazgo. Siguiendo con la referencia, el liderazgo en el sistema internacional es ejercido por un hegemonía, entendido éste como un Estado con capacidades suficientes de cumplir este papel. La principal implicación de esta definición es que los demás países tendrán que definir su papel⁵ en el sistema internacional en relación al hegemonía (Evans, 1998).

De acuerdo a esta teoría, la estabilidad de un régimen depende de la capacidad del hegemonía para establecer reglas y normas que los demás países quieran seguir. De acuerdo con Kindleberger, el orden en la política mundial es típicamente creado por sólo un poder dominante, del cual depende el mantenimiento del mismo (Keohane, 1984, 31). Por lo tanto, de esta figura dominante dependerá también la cooperación, la cual será dictaminada por la conveniencia del hegemonía.

Siguiendo estos argumentos, la consecución lógica de la estabilidad hegemónica en el tema del narcotráfico sería ver un aumento del multilateralismo a medida que creciera el poder de Estados Unidos, pues está en su interés incentivar la cooperación. Esto se ve reflejado en declaraciones de Madeleine Albright hechas el 1º de marzo de 1998, donde acepta que para mejorar los esfuerzos antinarcóticos es necesario crear oportunidades que promuevan la cooperación multilateral (1998). Sin embargo, desde el fin de la Guerra Fría, el hegemonía no ha optado siempre por el multilateralismo, al menos no en áreas distintas al comercio.

David Lake reconoce que la teoría de la estabilidad hegemónica presenta serias dificultades que no pueden siempre explicar bien cuándo el hegemonía coopera

⁵ Esto lo pueden hacer por tres métodos: la sumisión, la oposición o la indiferencia (Evans, 1998, 221).

voluntariamente (1993). La crítica principal a la estabilidad hegemónica radica en la dificultad de crear teorías a partir de pocos casos, en este tema en particular sólo de dos, pues la academia sólo reconoce al Reino Unido del siglo XIX y a los Estados Unidos de la posguerra como potencias hegemónicas (Evans, 1998, 222).

El acercamiento institucionalista a la restricción hegemónica

En oposición a los teóricos de la estabilidad hegemónica, los autores de la corriente institucionalista no creen que sea necesaria la permanencia del hegemón para garantizar la estabilidad de algún régimen en particular. Si bien Keohane reconoce el papel que desempeña un hegemón para incentivar a la cooperación, él argumenta que la hegemonía no es una condición ni necesaria ni suficiente para que surjan relaciones cooperativas (1984, 31).

Partiendo de un análisis sistémico, Keohane dice que la cooperación se puede desarrollar bajo la condición de que existan intereses complementarios, donde los patrones de cooperación emergentes dependerán de las instituciones existentes (1984, 9). Siguiendo este argumento, los institucionalistas esperarían ver una mayor cooperación en el tema del narcotráfico, ya que todos los países ven este fenómeno como un peligro a sus intereses y seguridad nacional. Sin embargo, éste no ha sido el caso debido a que los intereses de cada país con respecto al narcotráfico no son simétricos. El problema de esta teoría es su enfoque sistémico que toma los factores internos de cada país como constantes (Keohane, 1984, 25).

En otra vertiente de la teoría institucionalista, John Ikenberry aborda a la cooperación internacional estudiando las características internas de Estados Unidos. Este autor argumenta que la hegemonía de este país se basa en una ideología liberal, lo que implica la existencia de instituciones y prácticas que restringen automáticamente su poder (2002, 15-

16). En este sentido, el hegemón estaría dispuesto a hacer restricciones de poder estratégicas con el fin de conservar una coherencia con sus raíces liberales.

[Para conservar el orden político de la posguerra], Estados Unidos obtuvo el consentimiento de estados secundarios cuando aceptó limitar el ejercicio de su propio poder hegemónico. El corazón del orden hegemónico estadounidense se encuentra en un trueque constante: Estados Unidos accede a cooperar dentro de un proceso político institucionalizado y, a cambio, sus socios acceden a participar de buen grado. (Ikenberry, 2002, 24- 25).

Entonces, ¿podríamos entender al cambio en el proceso de certificación como una de tantas restricciones estratégicas promovidas por los Estados Unidos para mantener su orden hegemónico liberal? Esta propuesta institucionalista es plausible, pues al cambiar el proceso de certificación unilateral hacia uno más flexible, la administración del Presidente Bush renuncia a una parte de su poder. En esta misma línea, sería de esperarse que las políticas de esta administración siguieran esta misma coherencia, donde la participación en el escenario internacional por parte de los Estados Unidos se caracterice por su tinte liberal. La evidencia empírica parece sugerirnos lo contrario. De ser esta premisa cierta, entonces ¿cómo se podrían explicar otras políticas de la administración Bush que tienen tintes claramente anti liberales? El mantenimiento de prisiones clandestinas en Cuba y en Afganistán que violan los derechos humanos de los internos es un ejemplo de esto. Asimismo, la promulgación de la *Patriot Act* también contradiría este postulado, pues esta ley le permite al gobierno llevar a cabo labores de vigilancia que violan derechos básicos de sus ciudadanos, como la privacidad y la libertad de expresión. Además, en el tema del narcotráfico la historia ha mostrado cómo las políticas de los Estados Unidos han tenido tintes opuestos al liberalismo. Guadalupe González muestra cómo a lo largo del tiempo ha habido un conflicto entre las políticas rígidas de control de droga y la ideología liberal que permite el libre consumo privado (1996, 336).

Tanto la corriente realista, como los teóricos de la estabilidad hegemónica y del institucionalismo han tratado de explicar el por qué un hegemón estaría dispuesto a cooperar mediante una restricción hegemónica. Sin embargo, las teorías antes mencionadas comparten errores que dificultan el encontrar explicaciones a la cooperación en el tema del narcotráfico. Todas toman a las preferencias de los actores como constantes, por lo que no contemplan los efectos de un cambio en ellas sobre los resultados de política. Esto lleva a criticar también el nivel de análisis en el que se basan las teorías. Si bien a diferencia de las demás teorías el enfoque de Ikenberry estudia las características internas de al menos un país, ninguna teoría estudia la interacción entre los niveles doméstico y sistémico en los resultados de política exterior. En general, se puede observar que las teorías manejan hipótesis de la cooperación internacional independientes de los temas de la misma. Es decir, hablan de cooperación internacional sin especificar si ésta es militar, económica o específica en torno a un tema. Lisa Martin asegura que es importante hacer esta distinción, pues las perspectivas y el desempeño de la cooperación internacional pueden variar con respecto a los temas, por ejemplo, “la cooperación internacional en materia de seguridad es más difícil que la cooperación en cuestiones económicas” (1992, 321). Quizá en la naturaleza del narcotráfico esté la explicación a por qué estas teorías no puedan explicar cabalmente el cambio en el proceso de certificación.

II EL PROBLEMA DE LA COOPERACIÓN EN EL TEMA DEL NARCOTRÁFICO

La política de certificación adoptada por los Estados Unidos es sólo una de las medidas que este país ha tomado en su “guerra contra las drogas”. Desde finales del siglo XIX, los Estados Unidos y la comunidad internacional han mostrado un claro interés en afrontar este problema mediante la firma de varios tratados que reconocen a las drogas como un problema real de alcances internacionales (Walker III, 1992, 340-353). Sin embargo, las políticas y mecanismos que han emanado de dichos convenios internacionales han mostrado resultados ineficientes que pueden ser considerados hasta contraproducentes en la lucha contra el narcotráfico. De acuerdo a varios teóricos, las diversas explicaciones de estos fracasos tienen un factor común, y éste se encuentra en el enfoque estructural que varias políticas han tenido en relación con el problema de las drogas. De acuerdo con William O. Walker III, es necesario un replanteamiento conceptual del problema de la drogas para elaborar políticas eficientes, pues “toda estrategia de control de droga que no considere la historia [y los errores] de las actividades contra los narcóticos sólo tendrá un éxito limitado” (1992, 340).

El tema del narcotráfico tiene varias características que dificultan su estudio. Si bien sus males son un problema reconocido y aceptado por la comunidad internacional, como se explicará más adelante no todos los países comparten el mismo interés en la lucha contra las drogas. Otra característica importante del narcotráfico es su carácter ilegal, pues impide un estudio sistematizado del mismo debido a la dificultad de encontrar fuentes primarias imparciales y datos fidedignos sobre el comercio ilícito que puedan hacer que los resultados de una investigación no sean únicamente especulativos. Entonces, para entender la dinámica de la cooperación internacional en el tema del narcotráfico, es necesario entender

qué obstáculos particulares presenta este fenómeno en específico. El cambio en la postura de los Estados Unidos sobre su proceso de certificación será más comprensible mediante una reconsideración del problema de las drogas; pues si este viraje se debió precisamente a un cambio en la posición del narcotráfico dentro de la agenda, hay que ver por qué ocupó un lugar predominante en una primera instancia y por qué no se ha podido llegar a otros medios de cooperación más efectivos. Es necesario entonces abordar las siguientes preguntas: ¿por qué no se ha podido llegar a niveles óptimos de cooperación en un tema en torno al cual existen intereses compartidos por los jugadores? ¿Es posible encontrar enfoques más adecuados para abordar el problema?

La cooperación internacional y el narcotráfico

De acuerdo a la definición de cooperación presentada en el capítulo anterior, no se puede entender la necesidad de coordinar políticas en torno a algún tema determinado sin la existencia de conflictos de interés. De acuerdo con Guadalupe González, la historia de la cooperación en materia de las drogas sigue dos vertientes que ilustran claramente este conflicto de interés: la noción de que el narcotráfico es un problema de seguridad nacional de carácter transnacional, y la noción de que este problema significa distintas cosas para los jugadores involucrados (1994, 396).

De acuerdo con Peter H. Smith, “las drogas ilícitas plantean problemas políticos intratables” (1992, 37). Estos problemas residen en el carácter ilegal de la actividad, pues ella implica grandes ganancias económicas que se traducen en una mayor acumulación de poder en manos de los cárteles ilegales. Este incremento de poder, reflejado en mayores

niveles de corrupción oficial y de violencia, fue uno de los motivos por los que el tema del narcotráfico se convirtió en un tema de seguridad nacional.⁶

Otro problema en el tema de las drogas es la percepción de que las políticas gubernamentales al respecto son hipócritas y auto interesadas. Esta percepción es producto del carácter arbitrario por medio del cual se declararon ilegales sustancias de peligrosidad discutida -como la marihuana y la cocaína-, dejando legales a otras más peligrosas sólo por costumbre, como el alcohol y el tabaco (Smith, 1992, 38-39).

El problema con esto es que las principales políticas anti drogas se han enfocado a la eliminación de la oferta de estas sustancias, cuyos países productores son relativamente menos poderosos que sus contrapartes consumidoras. Esta asimetría del poder puede distorsionar a su vez los intereses de los jugadores involucrados, pues en algunos casos la producción y el comercio de estas sustancias representan una parte sustancial de su economía.⁷ Esto se ve mejor ilustrado en el caso de América Latina, donde países como Bolivia, Perú, Colombia y México -países productores de marihuana, hoja de coca y amapola- se han visto constantemente presionados por un país consumidor más fuerte, los Estados Unidos, a aplicar políticas de erradicación con el objetivo de “reducir el flujo de drogas ilícitas [...], elevar los precios, acosar a los traficantes y expulsar del mercado a los usuarios” (Smith, 1992, 44). En *La colaboración internacional en la perspectiva histórica*, Walker III muestra como ésta y otras políticas contra las drogas que traten de afectar al mercado son de un carácter meramente unilateral (1992, 345). Al respecto, Guadalupe González muestra cómo los resultados de estas políticas no han sido los esperados:

⁶ Guadalupe González dice al respecto que el aumento en importancia del tema del narcotráfico en la agenda de seguridad nacional “se acrecentó aún más a raíz de la desaparición de la amenaza comunista y del desmantelamiento de la Unión Soviética como superpotencia” (1994, 427).

⁷ “En términos de dólares repatriados, las exportaciones de cocaína son aproximadamente equivalentes a un estimado de 10 a 20% de las exportaciones legales de Colombia en 1987, del 25 al 30% de las de Perú y de 50 a 100% de las de Bolivia”, original de Rensselaer Lee III, citado por Peter Smith (1992, 47).

Dada la naturaleza transnacional del fenómeno, la distribución geográfica mundial de las actividades de producción, tráfico y financiamiento, y la magnitud de las ganancias que produce este negocio ilícito, ningún Estado tiene la capacidad para controlar o afectar en forma determinante al mercado por medio de acciones unilaterales (1994, 399).

Varios autores reconocen que otra de las causas de esta falla en la cooperación internacional con respecto al narcotráfico se debe al enfoque del problema que le dan los países consumidores (Toro, 1998; Walker III, 1992). Peter H. Smith argumenta que “la fuente fundamental del problema de la droga [...] es la presencia y el poder de la demanda del consumidor” (1992, 38), por lo que es un error enfocar los esfuerzos internacionales únicamente a atacar el lado de la oferta de las drogas. Al respecto, es de extrañarse que un país tan imbuido en la ideología económica liberal no reconozca la potencia fundamental de la demanda sobre la oferta (Mares, 1992, 419).

A todos estos obstáculos a la cooperación en materia de narcotráfico, Guadalupe González los captura en tres variables, mismas que la ayudan a explicar el por qué en este tema en particular la cooperación internacional ha sido ‘precaria’: la asimetría, que reduce los incentivos a cooperar de los jugadores involucrados pues no existe el elemento de reciprocidad necesario para la cooperación; la ilegalidad, que limita las posibilidades de formalizar acuerdos por la incertidumbre producto de la falta de información confiable; y la capacidad estatal, que determina el cómo cada jugador puede llevar a cabo las políticas de control (1994, 406). Partiendo de un análisis de estas variables, González explica que los fracasos en los intentos de cooperación internacional se debieron a que la asimetría de poder motivó a los jugadores poderosos a forzar a los débiles a adoptar medidas en contra de la oferta, mismas que les acarreaban costos que los poderosos no asumían y amenazas por si no asumían estos costos. La capacidad estatal de los jugadores débiles para aplicar estas políticas impuestas dependía tanto de su capacidad para asumir estos costos como

para convencer a los distintos grupos de interés involucrados de que estas medidas impuestas eran las óptimas. En consecuencia, los países débiles cooperaban de una manera que los eximiera de las amenazas de no cumplir, pero sin cubrir cabalmente lo que los poderosos esperaban de ellos, siendo así una cooperación precaria. Precaria, además, pues el carácter ilegal del narcotráfico hacia un ‘efecto globo’ en el modo de producción que paliaba los efectos que las medidas impuestas pudieran tener en alguna zona en específico (González, 1994).

El juego de la intimidación en el tema del narcotráfico

Acorde a varios autores, un problema actual para entender la cooperación internacional es la tendencia de los académicos a estudiarla como un fenómeno de colaboración -ilustrado éste en el juego del Dilema del Prisionero-, pues tienden a suponer que este es *el* problema de la cooperación internacional. Según Duncan Snidal, en el estudio de los cambios de régimen -como lo puede ser el cambio en el proceso de certificación de los Estados Unidos- se comete el error de no estudiar a fondo las características estructurales del problema, error proveniente de la utilización del modelo del Dilema del Prisionero como el “problema [por antonomasia] de la acción colectiva” (1985, 924).

Este tipo de juego estratégico asume que los intereses de los jugadores son simétricos. Asimismo, sugiere que el problema de la cooperación se puede resolver mediante un mutuo ajuste de políticas que garantice que los jugadores involucrados no sigan su estrategia dominante y decidan asumir los costos compartidos de la cooperación (Martin, 1993, 95). Entonces, los juegos de colaboración se puede entender como aquéllos donde los jugadores comparten los mismos intereses y donde su estrategia dominante será la de no cooperar. Existen otros tipos de juegos estratégicos: de coordinación, donde los jugadores también

comparten los mismos intereses pero donde su estrategia es buscar la coordinación entre las acciones de ambos jugadores para alcanzar resultados óptimos; de intimidación, donde los intereses de los jugadores son asimétricos y la estrategia dominante del jugador más fuerte se impondrá a la del otro jugador; y los de certeza, donde ambos jugadores comparten los mismos intereses y la estrategia de ambos es siempre cooperar (Martin, 1993, 95-109).

Como se mencionó en la sección anterior, en el tema del narcotráfico se pueden localizar a dos tipos de jugadores, los países productores y los países consumidores; siendo estos últimos significativamente más poderosos. Asimismo, se sugirió la posibilidad de que estos dos jugadores no compartían los mismos intereses. “En el caso de la política contra las drogas”, argumenta Lisa Martin, “la distribución de costos y beneficios es sumamente asimétrica, lo que implica la necesidad de alguna forma de distribución de costos y beneficios para conservar la cooperación” (1992, 324). Como los países poderosos no están dispuestos a soportar todos los costos de la cooperación al afrontar al problema por el lado de la demanda, le imponen este costo a los países débiles enfocando sus políticas contra la oferta. Entonces, la asimetría entre los intereses de los jugadores envueltos en el problema del narcotráfico, y la tendencia de los jugadores más poderosos a imponerle los costos de la cooperación a los débiles, hacen que el problema del narcotráfico no pueda ser explicado por el juego estratégico de colaboración, sino más bien por el de intimidación.

Este cambio en el enfoque estructural del problema con el narcotráfico ayuda a obtener una mejor comprensión de los resultados de la cooperación internacional. Sin embargo, para lograr esto es necesario retomar algunos conceptos básicos de la teoría de juegos. De acuerdo a esta teoría, la estructura del juego determina los rendimientos que de él puede obtener el jugador (ver Cuadro 1). Estos rendimientos determinan las preferencias de los jugadores, a partir de las cuales cada uno elabora sus estrategias de una manera

racional, es decir, considerando que el otro jugador también cuenta con distintas opciones de acción (Mares, 1992, 413; Snidal, 1986, 36-44). Así, es entendible cómo un cambio en las preferencias podría explicar un cambio en el equilibrio de un juego.

Es importante comprender estos conceptos pues en el caso del narcotráfico los juegos pueden llegar a ser más complejos. De acuerdo con Mares, en las negociaciones en el tema de las drogas los países tienen que encontrar acuerdos no sólo con los otros países, sino también con sus propios electores; por lo que sugiere que este juego se da en dos niveles, donde la estrategia dominante en uno puede no serla en el otro (1992, 419). El autor argumenta que como el problema del narcotráfico es un juego de intimidación, la imposición de decisiones por parte de un jugador a otro es esperada, pero como el juego se da en dos niveles, esta imposición no siempre será predecible. Al ser un juego que se da en dos niveles, los factores domésticos restringen el margen de acción de los países, aun el del más fuerte: “el argumento básico es que el juego doméstico impulsa el juego internacional...” (Mares, 1992, 420). Como las negociaciones internacionales dependen de las negociaciones domésticas, el margen de acción al nivel doméstico determina las opciones de negociación al nivel internacional.⁸ Es de esperarse que este margen de acción doméstico pueda entonces ser afectado por varias razones, como intereses electorales o cambios en la agenda de seguridad nacional. “Si la sociedad nacional se da cuenta de que la demanda [es] el determinante fundamental del fenómeno de la droga, los negociadores internacionales no podrán imponer el control de la oferta... aún si pudiesen obligar al país productor a aceptarla” (Mares, 1992, 421).

⁸ Este margen de acción es lo que Robert Putnam llama *win-set*, pues está compuesto por opciones ‘vencedoras’, es decir, todas aquellas opciones que serían ganadoras de presentarse a votación (1988, 437).

Este nuevo enfoque para estudiar al narcotráfico resulta muy útil para los propósitos de esta tesina. Al estudiar la relación y la dinámica entre dos niveles, el modelo de Mares captura el papel de la política interna en las decisiones finales de política exterior que puede llevar a cabo un país. Es además, un modelo explicativo superior a las teorías, pues no asume que las preferencias de los actores son fijas. Por esta razón, el cambio en el proceso de certificación se puede entender como el resultado de un cambio en las preferencias de los votantes que impulsó al gobierno estadounidense a llevar a cabo una restricción de su poder. Al ser el narcotráfico un juego de intimidación, una modificación de las preferencias podría explicar un cambio en el equilibrio de las políticas relativas a este tema.

Cuadro 1. El Narcotráfico como un juego de intimidación

Cooperación en el tema del narcotráfico	País Débil		
		C	NC
País Dominante	C	(2,3)	(1,4)
	NC	(4,2)	(3,1)

C = Cooperar; NC = No Cooperar.

Juego de intimidación caracterizado por intereses asimétricos. La estrategia del País Dominante será la de No Cooperar, pues de esta manera impone los costos de la lucha contra el narcotráfico al País Débil. “En este tipo de juego, [el País Débil] es tan débil, que está dispuesto a conceder ... antes que a luchar” (Mares, 1992, 418). El equilibrio (4,2) sólo se modificará ante un cambio en las preferencias del jugador más fuerte.

III EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS

En la estrategia norteamericana para luchar contra el narcotráfico, la figura de la certificación le permitía a los Estados Unidos imponer sanciones a aquellos países involucrados de una manera importante en la producción y el tráfico de drogas. De acuerdo con Rodrigo Labardini, este instrumento de política exterior tenía dos fines: “exigirle cuentas al gobierno estadounidense sobre su política internacional antinarcóticos, y darle ‘dientes’ a Estados Unidos para obtener la cooperación de otros estados en la lucha contra el narcotráfico” (2003, 178).

Sin embargo, esta política para incentivar a la cooperación internacional dañaba las relaciones diplomáticas de los Estados Unidos con los países envueltos en el proceso de certificación. Año con año, los voceros de estos países se quejaban de esta medida unilateral, que no sólo los evaluaba bajo los parámetros de los Estados Unidos sino que también los exponía al escrutinio público de la comunidad internacional (Perl, 2003, 14; Storrs, 2002, 2).

En 1997 se dio el primer intento serio de modificar el proceso de certificación, pero por diversos factores que se explicarán más adelante, esta iniciativa nunca pudo concretarse. Sin embargo, a principios del 2000 el Congreso estadounidense retomó los debates para modificar este proceso producto, entre otras cosas, de la elección en México del candidato de oposición Vicente Fox. No obstante lo anterior, el proceso de certificación no cambió definitivamente sino hasta después de septiembre del 2002, cuando el Congreso aceptó modificar sorpresivamente el proceso de certificación por un sistema de denuncia sin la intensidad de los debates que se habían visto antes (Labardini, 2003).

La certificación: 1986 - 2002

Desde mediados de 1986 hasta finales del 2001, la ley de ayuda extranjera de 1961 en sus secciones 498 y 490 obligaba al Presidente de los Estados Unidos a presentar a más tardar el 1º de marzo de cada año ante el Congreso una lista con los países más involucrados en la producción y el tráfico de drogas (Perl, 2000). De esta lista, el Presidente tenía que certificar a aquellos países que estuvieran cooperando satisfactoriamente con los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico. De no recibir esta certificación, el país afectado no podría recibir la ayuda económica que recibía anualmente de parte de los Estados Unidos además de que podría ser sujeto a otras sanciones económicas.⁹ A partir de esa fecha, el Congreso disponía de 30 días para aprobar o rechazar la certificación del Presidente.

Esta medida unilateral se dio en el contexto del asesinato del agente de la oficina antinarcóticos de los Estados Unidos Enrique Camarena en México en marzo de 1985, y de la tortura en Guadalajara en agosto de 1986 del agente del mismo organismo, Víctor Cortez (Storrs, 1998, 2). De acuerdo con Guadalupe González, la década de los ochenta se marcó por el cambio en la percepción del problema de las drogas de parte de los Estados Unidos, pues “[rebasó] los ámbitos de la salud y seguridad pública para transformarse en una de las principales amenazas a la seguridad nacional” (1994, 425). Según Rodrigo Labardini, la larga frontera con México y el hecho de que este país sea uno de los productores más importantes de las drogas consumidas en los Estados Unidos fueron algunos de los factores que contribuyeron a la notoriedad del tema (2003, 178-179).

⁹ Larry Storrs identifica los siguientes tipos de sanciones: suspensión de asistencia y financiamiento internacional al país desertificado, salvo la ayuda humanitaria y lo necesario en la lucha anti narcóticos; posicionamientos en contra de cualquier tipo de préstamo internacional de parte de los representantes de Estados Unidos ante organismos financieros internacionales multilaterales; e imposición de sanciones comerciales, como la aplicación de tarifas especiales o la exclusión de beneficios preferenciales de comercio (2002, 1-2).

Samuel del Villar considera esta medida como un equívoco para la cooperación internacional (1994). Él critica el carácter unilateral de la medida y la arbitrariedad de la decisión del Presidente para conceder o no la certificación. Además, argumenta el autor, los resultados de la certificación fueron contraproducentes pues tuvieron “saldos corruptores y destructivos”, los cuales se vieron reflejados en la invasión militar a Panamá, la debilidad estatal de Colombia y el incremento de la corrupción en México (Del Villar, 1994, 432).

El papel de México en el proceso de certificación es importante, pues su condición de vecino hacía que el Congreso estuviera siempre pendiente de todos sus esfuerzos antinarcóticos. Además, este país era de los que año con año se quejaban de manera más enérgica del carácter unilateral de la evaluación, a pesar de que siempre recibía la certificación.¹⁰ Asimismo, destaca la elección del candidato de oposición Vicente Fox como Presidente del país, pues los Estados Unidos señalaban la corrupción gubernamental como la causa fundamental de la falta de progresos en la lucha contra el narcotráfico (Ruiz-Cabañas, 1998, 113), con lo que este viraje a la democracia dio “una especie de baño de pureza que limpió a México de cualquier falta” (Labardini, 2003, 183). Sin embargo, resultaría ingenuo creer que la alternancia política en México fue el único motivo para modificar el proceso de certificación. El gobierno del Presidente Zedillo ya había dado los primeros impulsos democráticos en el país con la institucionalización de un organismo ciudadano encargado de vigilar las elecciones, el Instituto Federal Electoral, y a pesar de eso, en 1997 fracasó un primer intento de modificar el proceso de certificación.

No obstante lo anterior, con el impulso tanto de México como de los Estados Unidos en la Organización de Estados Americanos, en 1998 los gobiernos del continente americano

¹⁰ Sólo en los años de 1987, 1988, 1997, 1998 y 1999 el Congreso debatió seriamente la conveniencia de certificar a México. Las propuestas de retirarle la certificación a México siempre fueron derrotadas en el pleno del Congreso (Perl, 2003; Storrs, 1998)

decidieron impulsar los mecanismos multilaterales de evaluación como un mandato en el marco de la Comisión interamericana para el control del abuso de drogas (Labardini, 2003, 182). Ya con este antecedente, las negociaciones por modificar el proceso de certificación se intensificaron a finales del 2000. Labardini señala cómo esta época marca un cambio radical en la posición de Estados Unidos con el problema del narcotráfico, pues hasta “acérrimos críticos de México, como el senador Jesse Helms, aprovecharon esta coyuntura para permitir e impulsar cambios en diversas materias bilaterales, incluyendo la certificación” (2003, 183).

Finalmente, hasta finales de septiembre del 2002 se logró modificar definitivamente el proceso de certificación. En este nuevo sistema, la certificación iba a ser sustituida por “un sistema de ‘denuncia’ de los países que ‘fallaron demostrablemente’ en sus obligaciones antinarcóticos internacionales” (Labardini, 2003, 188). La nueva medida difería de la anterior en cuanto a que no utilizaba un mecanismo de evaluación unilateral, además de que el informe que debía presentar el Presidente sobre el estado de la cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico no contenía “opinión alguna sobre dicha cooperación ni la certifica[ba]” (Labardini, 2003, 188).

El cambio en el proceso de certificación

Como se mencionó anteriormente, en 1997 se dio el primer intento de modificar el proceso de certificación. Bajo el argumento de que era necesario modificar una política que traía tantas críticas de la comunidad internacional, el representante Hamilton propuso la iniciativa H.R. 1486, que eliminaba la certificación presidencial y la revisión del Congreso, contemplando de todos modos la posibilidad del Presidente de retirarle el apoyo económico a quien considerara conveniente. Sin embargo, esta propuesta fue rechazada por el pleno de

la Cámara de Representantes. De igual manera, en el Senado fue rechazada la propuesta de los senadores Dodd y McCain S.955, la cual hubiera suspendido el proceso de certificación por dos años mientras impulsaba la creación de un foro multilateral que pudiera incentivar a la cooperación.

No fue sino hasta la elección del ahora Presidente Fox cuando se reanudaron los intentos de modificar el proceso de certificación. En octubre de 2000 el Senado aprobó la resolución S. Res. 366, que contemplaba la suspensión de la certificación a México por un año para que los recién electos presidentes de México y Estados Unidos pudieran encontrar un punto de acuerdo para la cooperación internacional.

A principios del 2001, los legisladores continuaron presentando iniciativas para modificar la certificación. El senador Dodd presentó la propuesta S. 219, la cual resaltaba la necesidad de asumir una estrategia multilateral. La senadora Kay B. Hutchinson propuso exentar a México del proceso de certificación en su propuesta S. 353. Del mismo modo, los senadores Grassley y De Wine propusieron en la iniciativa S. 376 que en lugar de que el Presidente tuviera que dar una certificación, solamente identificara a aquellos países que fallaran en cooperar con los Estados Unidos en la lucha contra las drogas. Todo esto tuvo como consecuencia que el Senado aprobara en febrero del 2001 la resolución S. Con. Res. 13, la cual urgía al Presidente a revisar el proceso de certificación.

En el transcurso de ese mismo año, el Congreso estadounidense tomó medidas adicionales para modificar la certificación. Los senadores Boxer y Gramm propusieron en su iniciativa S. 435 el eliminar los requerimientos de certificación a todos aquellos países con los que Estados Unidos tuviera algún acuerdo bilateral de cooperación en el tema del narcotráfico.

El 3 de abril del 2001, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado aprobó la propuesta S. 219, añadiéndole a la provisión varias otras propuestas: la suspensión de la certificación sería por tres años, el Presidente tendría la obligación de denunciar a los países que estuvieran fallando demostrablemente con la cooperación y se impulsaría una conferencia multilateral para incentivar a la cooperación internacional. Meses después, en diciembre del 2001, el Congreso aprobó la propuesta H.R. 2506, la cual suspendería por un año la certificación y obligaba al Presidente a denunciar a los países que estuvieran fallando de una manera demostrable en cumplir con sus compromisos de cooperación bajo estándares multilaterales. Esta última medida se convirtió en ley el 10 de enero del 2002, después de que cada cámara del Congreso estadounidense la aprobara anteriormente.

Fue hasta septiembre del 2002, cuando el Congreso y el Presidente modificaron definitivamente el proceso de certificación. La propuesta H.R. 1646 requería que el Presidente reportara a más tardar el 15 de septiembre de cada año una lista con los países más involucrados en la producción y el tráfico de drogas. Al mismo tiempo, lo obligaba a denunciar a aquellos países que hubieran “fallado demostrablemente” en adherirse a sus compromisos multilaterales de cooperación, países que serían sujetos a las diversas sanciones económicas. Esta propuesta fue aprobada por los representantes el 25 de septiembre del 2002, por los senadores el 26 de septiembre de ese mismo año, y se ratificó como ley el 30 de ese mismo mes y año.

Razones del cambio

Si bien los legisladores estadounidenses decían que era necesario modificar el proceso de certificación para evitar las tensiones diplomáticas que año con año Estado Unidos tenían con los países recipientes de la certificación, es ingenuo pensar que la potencia hegemónica

mundial cambiaría un instrumento de política exterior tan importante como la certificación sólo por las críticas internacionales. Madeleine Albright incluso declaró que a pesar de todas las críticas, la certificación había traído buenos resultados y que era un “componente importante de la lucha internacional contra los narcóticos ilegales” (1998). Sin embargo, es importante notar que en los debates congresionales no se encontraron causas explícitas a este cambio.

Como el narcotráfico es un problema del tipo de intimidación, un cambio en las preferencias del electorado puede explicar un cambio en el equilibrio de una política, pues como se mencionó anteriormente la política doméstica determina la política exterior. La gráfica 1 presenta una línea de tiempo que contempla la visibilidad de los temas más importantes en la agenda gubernamental estadounidense por parte del electorado desde el inicio del proceso de certificación en 1986 hasta su fin en el 2002.¹¹

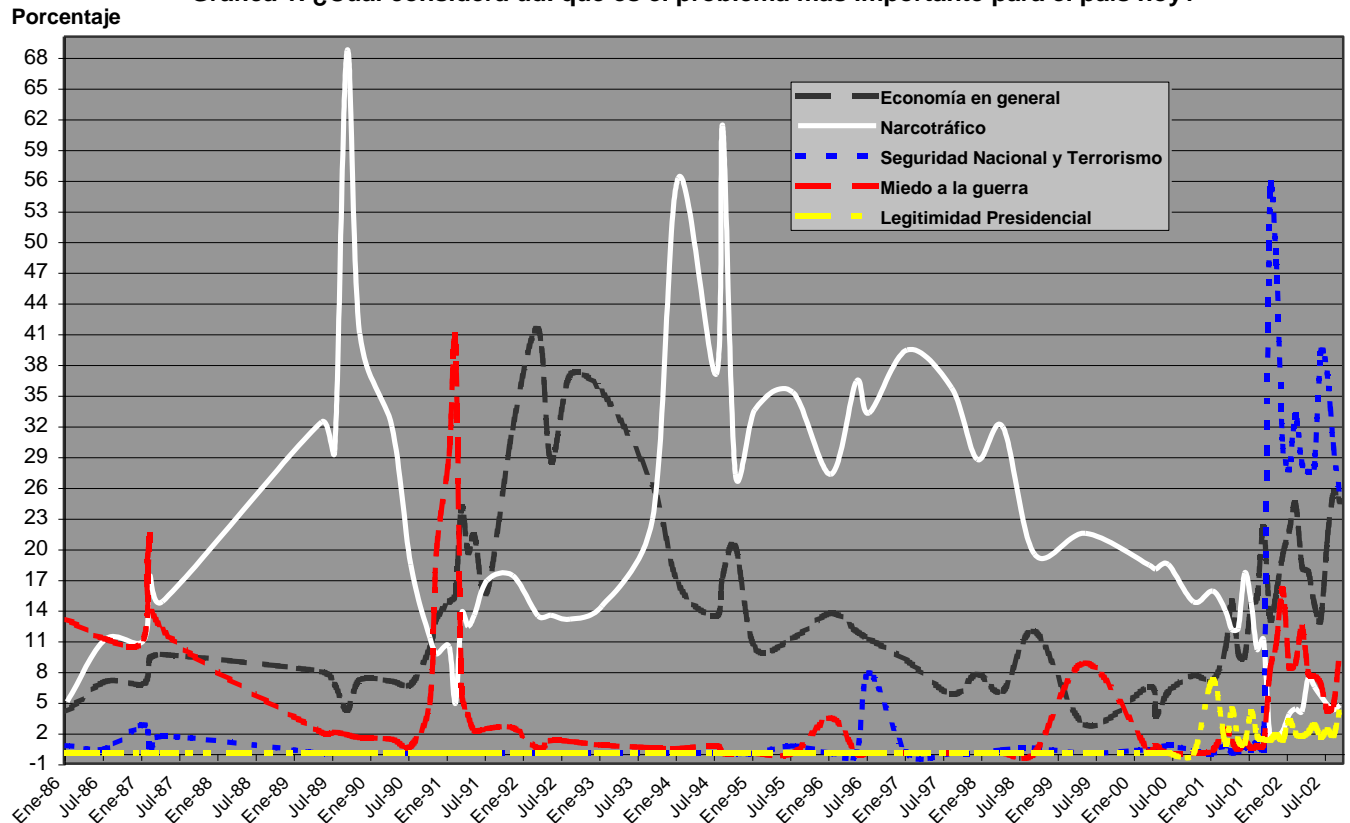
Esta gráfica muestra cuál era el problema principal que los ciudadanos norteamericanos percibían como el más importante y por ende cuál era el que esperaban tendría que recibir más atención de parte del gobierno. En la gráfica se puede observar cómo desde la instauración de la certificación a mediados de 1986, la preocupación de los estadounidenses por el problema del narcotráfico¹² fue creciente hasta que llegó la Guerra del Golfo Pérsico en 1991 para cambiar sus preferencias de política. Sin embargo, se puede intuir que no se dio un cambio en el proceso de certificación en ese año debido a que la

¹¹ La gráfica 1 fue elaborada con los datos arrojados por una pregunta hecha anualmente en las encuestas de Gallup. La pregunta era: ¿Cuál considera ud. que es el problema más importante para el país hoy? Se tomaron las respuestas que se dieron a esta pregunta en las distintas encuestas realizadas desde enero de 1986 a septiembre de 2002.

¹² En ninguna encuesta de Gallup sobre los problemas de la nación se contempla al narcotráfico *per se* como una opción. El porcentaje aquí mostrado es una deducción del autor al combinar los porcentajes resultantes de la encuesta en cuanto a dos opciones de la misma pregunta: Crimen y Drogas. Por lo tanto este porcentaje puede estar viciado, pues el rubro de crimen contempla más delitos que los del narcotráfico al igual que el rubro de las drogas, pero la combinación puede ser una buena aproximación.

guerra se dio en un territorio muy alejado de los Estados Unidos, por lo que a pesar del descenso en la percepción del narcotráfico como un problema, no hubo un tema en particular que preocupara a más del 50% de la población norteamericana.

Gráfica 1. ¿Cuál considera ud. que es el problema más importante para el país hoy?



Fuente: The Gallup Poll, 1986-2002.

La gráfica también muestra cómo la variación en la preocupación por el narcotráfico está inversamente relacionada con la preocupación en la economía en diversas magnitudes. Esto está de acuerdo con la argumentación de Ruiz-Cabañas, quien dice que cuando la economía va bien, son otros los temas los que preocupan al electorado en los Estados Unidos (1998, 113).

Sin embargo, lo más importante que muestra la gráfica es cómo cuando se reanudan las negociaciones para modificar la certificación, la visibilidad del tema del narcotráfico para los votantes estadounidenses va decreciendo al mismo tiempo que aumentan otras

preocupaciones que antes no tenían. Esto también puede explicar por qué en 1997 no se pudo dar el cambio del proceso de certificación, pues en esa fecha casi el 40% del electorado seguía considerando al problema del narcotráfico como una prioridad en el gobierno. En cambio, desde el año 2000 se puede ver una tendencia creciente en la preocupación de los estadounidenses por otros temas ajenos al narcotráfico, mientras este tema presenta una tendencia decreciente.

El año 2001 muestra cómo los ataques terroristas del once de septiembre vinieron a modificarle definitivamente al electorado la noción de que el narcotráfico era el problema que el gobierno necesitaba resolver con más urgencia. Se pudo dar el cambio en el proceso de certificación entonces por que más del 50% de la población percibía que la seguridad nacional y el terrorismo eran ahora lo primordial en la agenda gubernamental. Raphael Perl reconoce que en la administración Bush las políticas contra las drogas no son la prioridad en materia de política exterior, pues “a la fecha [marzo del 2003], temas como el terrorismo internacional y la seguridad interna llaman más la atención al electorado” (2003, 12). El mecanismo causal detrás de esta lógica es que ante una pérdida de interés por parte de los votantes en el tema del narcotráfico, las ganancias del gobierno de ser duro en ese tema no son las mismas que antes. Ahora, con temas como el terrorismo ocupando más visibilidad en la preocupación del electorado, ceder terreno o atarse las manos en un tema no tan visible no es tan caro electoralmente como antes.

En consecuencia, este cambio en la percepción de problemas por parte del electorado puede explicar por qué la decisión tomada por el Congreso para modificar el proceso de certificación no fue tan controversial como lo fueron los debates sobre la conveniencia de certificar o no a México de 1987 a 1999. Esta gráfica, entonces, prueba la factibilidad de la hipótesis principal de esta tesina.

CONCLUSIÓN

Una evaluación de la cooperación internacional con tintes multilaterales ayuda a paliar el descontento de las naciones productoras para con los Estados Unidos al momento en el que el último denuncia qué países no han cumplido en la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, este cambio en el proceso de certificación parece sugerir una restricción hegemónica no explicable en el contexto unipolar de principios de la década del 2000.

La naturaleza ilegal del narcotráfico ha representado varios obstáculos a la cooperación internacional en el tema de las drogas. Asimismo, la asimetría de los intereses entre los países productores débiles y los países consumidores poderosos han dificultado el alcance de mejores mecanismos de cooperación. Esta asimetría de intereses sugiere que el problema del narcotráfico se asemeja a un juego de intimidación, juego donde los equilibrios tienden a ser estables y sólo se alteran ante un cambio en los intereses del jugador más fuerte. Como este juego se da en dos niveles, se puede intuir que este cambio en los intereses puede darse al nivel doméstico y reflejarse en el nivel sistémico, pues la política internacional depende de la política nacional (Putnam, 1988). Por esta razón, un cambio en la posición del narcotráfico en la agenda de los Estados Unidos puede explicar el por qué se cambió el proceso de certificación.

Sin embargo, ésta sólo es una de las posibles causas de este cambio de política por parte de los Estados Unidos. Los resultados de las encuestas presentadas en este trabajo parecen reforzar su hipótesis central, pero el análisis hecho con esta evidencia fue uno de estática comparativa. Se deberían de realizar análisis estadísticos serios para ver si esta reducción se debió en efecto a las causas aquí mostradas o si presentaban alguna correlación adicional.

Asimismo, este trabajo presenta la limitación de asumir la existencia de un hegemón. Asumir este supuesto era importante pues como lo reconocen varios autores (Martin, 1993; Mares, 1992), en los juegos de intimidación el equilibrio puede cambiar bajo la iniciativa de algún jugador poderoso, donde este jugador podrá crear un régimen sólo si cuenta con el poder necesario, el poder hegemónico. Sin embargo, varios teóricos siguen preguntándose si los Estados Unidos continúan siendo el poder hegemónico que eran después de la II Guerra Mundial (Evans, 1998).

No obstante lo anterior, y a pesar de los avances que se puedan lograr para incentivar a la colaboración en materia de las drogas, la cooperación internacional en el tema del narcotráfico seguirá siendo polémica debido principalmente a la asimetría de los intereses entre las naciones involucradas. Mientras siga existiendo una clasificación de las drogas caracterizada por la ambigüedad (Smith, 1992), los ciudadanos de varios países productores de drogas seguirán considerando las políticas de los gobernantes de los países poderosos como hipócritas. Y como la política es un juego de dos niveles, esta idea ciudadana seguirá influyendo a los gobiernos de los países productores, por lo que un escenario en donde tanto jugadores débiles como poderosos tengan los mismos intereses seguirá siendo inviable.

BIBLIOGRAFÍA

- Albrigh, Madeleine (1998), *International Counternarcotics Policies*, <<http://secretary.state.gov/www/statements/1998/980301.html>>, (11 de Diciembre de 2005).
- American Civil Liberties Union, *USA Patriot Act*, <<http://www.aclu.org/SafeandFree/SafeandFree.cfm?ID=12126&c=207>>, (8 de Noviembre de 2005).
- Del Villar, Samuel I. (1994), “Los equívocos de la cooperación internacional antinarcóticos”, en Soledad Loaeza (coord.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, México D.F., El Colegio de México, pp. 431-440.
- Embajada Americana en México, *El Proceso de certificación de drogas*, Marzo de 2000, <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossierS_certDrogas.htm>, (8 de Noviembre de 2005).
- Evans, Graham (1998), *Penguin Dictionary of International Relations*, London, Penguin Books, pp. 220-222.
- Gallup, *The Gallup Poll*, <<http://brain.gallup.com>>, (11 de Diciembre de 2005).
- González, Guadalupe (1996), “Régimen internacional y políticas nacionales de control de drogas: un análisis comparado de México y Colombia”, en Arturo Borja *et al.* (coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, México D.F., CIDE, pp. 333-378.
- _____ (1994), “Elementos condicionantes de la cooperación hemisférica para el combate al narcotráfico. Interdependencia y asimetría”, en Soledad Loaeza (coord.), *La cooperación internacional en un mundo desigual*, México D.F., El Colegio de México, pp. 395-430.
- Ickenberry, G. John (2002), “La gran estrategia liberal y la persistencia del orden hegemónico de Estados Unidos durante la posguerra”, en *Política y Gobierno*, Vol. IX, No. 1 (Primer Semestre), pp. 13-49.
- Keohane, Robert O. (1990), “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia, ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México D.F., El Colegio de México, pp. 63-75.

- _____ (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye (1988), *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Krasner, Stephen D. (1990), “Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos”, en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia, ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México D.F., El Colegio de México, pp. 45-61.
- _____ (1983), *International Regimes*, New York, Cornell University Press.
- Labardini, Rodrigo (2003), “El fin de la certificación antidrogas”, en Fernández de Castro, Rafael (coord.), *México en el mundo: En la frontera del imperio*, México D.F., ITAM, pp. 177-189.
- Lake, David A. (1993), “Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 4 (Diciembre), pp. 459-489.
- Mares, David R. (1992), “La lógica de la cooperación interamericana en materia de drogas”, en Peter H. Smith (comp.), *El combate a las drogas en América*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 411-424.
- Martin, Lisa L. (1993), “The Regional State Choice of Multilateralism”, en John G. Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, pp. 91-121.
- _____ (1992), “Fundamentos para una cooperación internacional”, en Peter H. Smith (comp.), *El combate a las drogas en América*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 320-337.
- Perl, Raphael (2003), “Drug Control: International Policy and Approaches”, *CRS Report for Congress*, Order Code IB88093 (6 de Marzo), pp. 1-16.
- _____ (2000), “Narcotics Certification of Drug Producing and Trafficking Nations: Questions and Answers”, *CRS Report for Congress*, Order Code 98-159 F. (27 de Marzo), pp. 1-6.
- Putnam, Robert D. (1988), “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games”, en *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 427-426.

- Religious Task Force on Central America and Mexico, *Annual drug certification process raises concerns about US drug policy*, Febrero del 2001, <http://www.rtfcam.org/report/volume_21/No_1/article_3.htm>, (8 de Noviembre de 2005).
- Ruiz-Cabañas, Miguel (1998), “Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano-estadounidenses”, en Pellicer, Olga y Rafael Fernández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos: Las rutas de la cooperación*, México D.F., Cuadernos de Política Internacional No. 4, SRE, pp. 101-134.
- Smith, Peter H. (1992), “La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones políticas”, en Peter H. Smith (coord.), *El combate a las drogas en América*, México D.F., FCE, pp. 37-60.
- Snidal, Duncan (1986), “The Game Theory of International Politics”, en Kenneth A. Oye (ed.), *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, pp. 25-57.
- _____ (1985), “Coordination versus Prisoners’ Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes”, en *The American Political Science Review*, Vol. 79, No. 4 (Diciembre), pp. 923-942.
- Storrs, Larry K. (2002), “Drug Certification Requirements and Congressional Modifications in 2001”, *CRS Report to Congress*, Order Code RL30892 (22 de Octubre), pp. 1-18.
- _____ (1998), “Mexican Drug Certification Issues: U.S. Congressional Action, 1986 - 1998”, *CRS Report to Congress*, Order Code 98-174 F. (9 de Abril), pp. 1-5.
- Toro, Maria Celia, (1990), “El control del narcotráfico: ¿podemos cooperar?”, en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia, ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México D.F., El Colegio de México, pp. 231-252.
- U.S. Department of State, *Narcotics Certification Process*, <<http://www.state.gov/p/inl/c11766.htm>>, (8 de Noviembre de 2005).
- Walker III, William O. (1992), “La colaboración internacional en la perspectiva histórica”, en Peter H. Smith (comp.), *El combate a las drogas en América*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 338-356.