



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Documento de Trabajo

Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales

Número 88 / 2019

**Lucha contra el narcotráfico:
un análisis comparativo del Plan
Colombia y la Iniciativa Mérida**

Blanca Paniego Gámez



CEU | *Ediciones*

Documento de Trabajo
Serie Unión Europea y Relaciones
Internacionales
Número 88 / 2019

**Lucha contra el narcotráfico: un análisis comparativo
del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida**

Blanca Paniago Gámez



CEU | *Ediciones*

El Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet, es un centro de investigación especializado en la integración europea y otros aspectos de las relaciones internacionales.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socioeconómico de la Unión Europea.

Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Instituto Universitario de Estudios Europeos.

Los documentos de trabajo están también disponibles en: www.ideo.ceu.es

Serie *Unión Europea* de Documentos de Trabajo del Instituto Universitario de Estudios Europeos

Lucha contra el narcotráfico: un análisis comparativo del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita escanear algún fragmento de esta obra.

© 2019, por Blanca Paniego Gámez

© 2019, por Fundación Universitaria San Pablo CEU

CEU Ediciones

Julián Romea 18, 28003 Madrid

Teléfono: 91 514 05 73, fax: 91 514 04 30

Correo electrónico: ceuediciones@ceu.es

www.ceuediciones.es

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

www.ideo.ceu.es

ISBN: 978-84-17385-22-4

Depósito legal: M-3841-2019

Maquetación: Servicios gráficos Kenaf, S. L.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. Objetivos y metodología	6
1.2. Fuentes del conocimiento	6
2. PLAN COLOMBIA	7
2.1. Contexto e intereses	7
2.2. Objetivos y estrategias	9
2.2.1. Erradicación de cultivos	12
2.3. Evolución	15
2.4. Financiación, medios e implementación.....	16
2.4.1. Financiación.....	16
2.4.2. Medios e implementación	17
2.5. Organización del narcotráfico en Colombia.....	19
2.5.1. Cártels	19
2.5.2. Guerrilla	21
2.5.3. Los mexicanos	22
2.6. Resultados.....	23
3. INICIATIVA MÉRIDA	27
3.1. Contexto e intereses	27
3.2. Objetivos y estrategias	29
3.3. Financiación, medios e implementación.....	30
3.3.1. Financiación	30
3.3.2. Medios e implementación	32
3.4. Organización del narcotráfico en México	33
3.5. Resultados.....	35
4. ANÁLISIS COMPARATIVO	39
5. CONCLUSIONES	42
6. BIBLIOGRAFÍA	44
Informes y documentos oficiales	44
Revistas y monografías	45
Libros.....	45
Páginas y recursos web	46
Artículos de prensa.....	46

1. Introducción

El año pasado murieron más estadounidenses por consumo de drogas que durante toda la guerra de Vietnam¹. El propio presidente ha declarado que se trata de una emergencia de salud nacional. Según el Centro Nacional de Estadísticas de Salud, en el año 2016 se produjeron 60.147 muertes por sobredosis en el país. Estas tasas fueron un 21% mayores que el año anterior², y aumentaron aún más en el año 2017, en el que la cifra llegó a 67.944³.

Lo que en EE.UU. llaman ya epidemia es una crisis por consumo de drogas que se vive a escala global⁴. En 2016 alrededor de 275 millones de personas en todo el mundo habían consumido algún tipo de droga al menos una vez durante el año anterior, lo que representa un 5,6% de la población mundial de entre 15 y 64 años, o lo que es lo mismo 1 de cada 18 personas. En 2017 esta cifra se incrementó 20 millones⁵.

Ante tales cifras históricas en lo que respecta al consumo de drogas, nos planteamos cuáles han sido los mayores esfuerzos de cooperación que se han llevado a cabo durante los últimos años entre EE.UU., uno de los mayores mercados –el mayor si hablamos de cocaína⁶–, y los mayores productores, Colombia (el primer productor mundial de cocaína) y México (el primer productor de heroína y opioides de América Latina y el tercero del mundo). En este sentido, destacan el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida como dos planes sin precedentes en la lucha contra la droga, tanto por su alcance, como por la cuantía económica que recibieron o reciben todavía a día de hoy por parte de EE.UU.

En el caso del Plan Colombia, cuando se puso en marcha a finales de los noventa, la sociedad norteamericana también vivía una crisis desestabilizadora derivada del consumo de cocaína, y más del 98%⁷ del cultivo de coca mundial se concentraba en tres Estados andinos: Colombia, Perú y Bolivia, siendo, dentro de ellos, Colombia el mayor productor.

Además, en Colombia, la violencia –en parte derivada del narcotráfico– alcanzaba límites insospechados, lo que puso en jaque la seguridad del gobierno hasta tal punto que se llegó a hablar de un Estado fallido.

En el caso de la Iniciativa Mérida, la primera alternancia de poder en el año 2000 produjo el inicio de ruptura de un sistema corrupto, pero “estable”, entre las autoridades y los narcotraficantes. Posteriormente, en el año 2006, el presidente Calderón emprendió una nueva etapa de dura lucha contra las estructuras criminales, lo que tuvo como consecuencia una exacerbación de la violencia. Este es el contexto en el cual se concibe la iniciativa, siete años más tarde que el Plan Colombia, pero con un interés general común: la lucha contra el narcotráfico.

1 Manuel ERICE, “Casi 200 muertes diarias por sobredosis de opiáceos en Estados Unidos”, ABC, 2018, disponible en https://www.abc.es/internacional/abci-casi-200-muertes-diarias-sobredosis-opiáceos-estados-unidos-201803200133_noticia.html

2 National Center for Health Statistics, “Drug Overdose Deaths in the United States, 1999–2016”, disponible en <https://www.cdc.gov/nchs/products/databriefs/db294.htm>

3 National Center for Health Statistics, “Provisional Drug Overdose Death Counts”, 2018, disponible en <https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/drug-overdose-data.htm>

4 Amanda MARS, “EE.UU. declara la emergencia sanitaria por la ola de adicción a los opiáceos”, *El País*, 2017, disponible en https://elpais.com/internacional/2017/10/26/estados_unidos/1509030646_508688.html

5 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “Global Overview of drug demand and supply”, *World Drug Report 2018*, p. 11.

6 UNODC, “Analysis of drug markets”, *World Drug Report 2018*, p. 35.

7 UNODC, “World Drug Report 2000”, p. 28.

1.1. Objetivos y metodología

El presente trabajo tiene como objetivo realizar una comparación del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, como principales estrategias bilaterales en la lucha contra la droga, para valorar la eficacia (o ineficacia) de las medidas adoptadas en este ámbito entre el gobierno de EE.UU. y el de Colombia y México respectivamente.

Nuestra pregunta de investigación, por tanto, es la siguiente: ¿es efectiva la cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico?

Además, al realizar la comparación pretendemos, no solo valorar la eficacia, sino ver en qué se parecen y en qué se diferencian estos planes, con un mismo objetivo en común, pero implementados en diferentes momentos del tiempo y en diferentes países.

Asimismo, se pretende analizar qué otros ámbitos se han tratado en cada uno de ellos, es decir, qué otros objetivos se perseguían, así como valorar las estrategias que se han adoptado para conseguirlos y, en general, el foco de atención de cada uno de ellos.

Para llevar a cabo todo lo expuesto, hemos adoptado una metodología de política comparada. Así, en el segundo punto analizamos completamente el Plan Colombia, de acuerdo con la siguiente estructura: en primer lugar hablamos del contexto y los intereses (tanto desde el punto de vista de un gobierno, como desde el otro), para entender mejor la situación en la que se adoptó el plan y los motivos que llevaron a hacerlo; en segundo lugar analizamos las estrategias y los objetivos, para ver en qué consistían realmente las medidas y qué es lo que se buscaba; en tercer lugar, analizamos la evolución, es decir, las fases que se han ido implementando a lo largo del tiempo; en cuarto lugar, examinamos la financiación y los medios aportados, este punto es de especial interés pues determina a qué se destinaron principalmente los fondos; en quinto lugar, realizamos una aproximación a la organización del narcotráfico, para entender mejor la magnitud de los retos a los que los gobiernos tienen que hacer frente, así como para ver su evolución con el paso del tiempo y los retos que se plantean actualmente; por último, analizamos los resultados con respecto a los objetivos perseguidos.

El tercer punto del trabajo está destinado completamente a la Iniciativa Mérida, para lo cual seguimos la misma estructura que en el segundo punto. Finalmente, en el punto cuarto, realizamos el análisis comparativo, es decir la puesta en común y comparación de ambos planes, y posteriormente en el cinco obtenemos las conclusiones finales.

1.2. Fuentes del conocimiento

Nuestro análisis de datos ha estado basado, mayoritariamente, en fuentes primarias y secundarias.

Por un lado, las fuentes primarias utilizadas incluyen documentos oficiales tanto del gobierno de EE.UU. como del de Colombia. Destacan los textos íntegros del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, extraídos de la página oficial del gobierno de la República de Colombia y de la página oficial del Departamento de Estado de EE.UU.

De igual importancia han sido los Informes sobre Drogas publicados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de diferentes años, extraídos de la propia página de la UNODC, además de varios informes publicados por el Servicio de Investigación del Congreso de EE.UU. y por la Oficina de Rendición de Cuentas del gobierno (GAO): *Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met, but security has improved*; *U.S. Agencies need more detailed plans for reducing assistance*, del cual hemos obtenido numerosos datos sobre la financiación y los medios, y *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, del cual también hemos obtenido numerosos datos sobre la financiación.

Como fuentes secundarias destacamos datos e información extraída de la página web oficial de la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID). Aparte de eso, también hemos manejado textos y análisis realizados por especialistas, libros, artículos de periódico e información publicada por ONGs, como Amnistía Internacional.

2. Plan Colombia

2.1. Contexto e intereses

Colombia fue durante décadas una de las democracias más estables y económicamente prósperas de América Latina. Esta situación cambia en la década de los noventa con el auge del narcotráfico, alimentado por el fuerte poder de los grandes cárteles y la fuerza emergente de la guerrilla. Estas últimas se involucraron en el negocio del narcotráfico para financiar sus actividades y se fueron haciendo de manera violenta con el control de las zonas de cultivo de coca y amapolas, limitando así la capacidad del Estado para operar en estas zonas y creando una situación de crisis y desestabilización en el país⁸.

Aunque en un principio adoptaron el modelo de guerra de guerrillas, entre 1994 y 1998 viraron hacia una guerra de movimientos “mediante la cual concentraban un elevado número de efectivos contra una base militar o policial, la destruían utilizando gran poder de fuego y huían con secuestrados y armamento”⁹. Normalmente el siguiente paso es acabar con una guerra de trincheras, estableciendo posiciones consolidadas. Ante esta situación, las Fuerzas Armadas colombianas y la policía fueron incapaces de dar respuesta y afrontar el creciente poder de los grupos armados ilegales. En consecuencia, crecieron notablemente los niveles de asesinatos, secuestros, extorsiones y el tráfico ilegal de drogas. A su vez, el cultivo de coca se incrementó un 300% y el de opio un 75%¹⁰.

Según palabras del propio presidente, Andrés Pastrana –quien llegó al poder en 1998–, “la situación era crítica, la guerrilla ya había efectuado acciones masivas con centenares de combatientes para apoderarse de guarniciones militares y lograron hacer prisioneros a más de 500 soldados y policías”¹¹. Además, “no solo en círculos estadounidenses se veía a Colombia como un Estado fallido, sino que muchos dentro de Colombia percibían lo mismo”¹².

Este debilitamiento del poder estatal, junto con la imposibilidad de establecer y consolidar una sociedad moderna, en la cual el Estado pudiera implantar su verdadera autoridad, da lugar a la búsqueda de estrategias por parte del gobierno para hacer frente al reto del narcotráfico, la violencia y la corrupción que assolaban el país.

Así, en 1998, se crea el *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz*, aprobado por la Ley 508 del 29 de julio de 1999, cuyo objetivo fundamental, tal y como se recoge en el primer artículo, era “la búsqueda y conservación de la paz, con el fin de ubicar al país en una senda de crecimiento sostenible con cohesión social”¹³.

En la búsqueda de financiación, la ayuda internacional se presentaba clave y, aunque lograron en este primer plan el apoyo de la Unión Europea, no el interés por parte del gobierno estadounidense. La visita a Colombia del funcionario del departamento de Estado Thomas Pickering en agosto de 1999, produjo un cambio con respecto a la postura de su país: señaló que “el gobierno de su país estaría dispuesto a incrementar la ayuda otorgada a Colombia si fuese formulado un plan centrado en la lucha antinarcóticos y en el fortalecimiento militar”¹⁴. Así, después de varias visitas de Pastrana a Estados Unidos¹⁵ –con el presidente Clinton en el poder–, se remodela el plan y se publica, en septiembre de 1999, el *Texto del Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*.

8 United States Government Accountability Office (GAO), “Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met, but security has improved; U.S. Agencies need more detailed plans for reducing assistance” *Gao-09-71*. Washington D.C., 2008, p. 9.

9 General Fernando TAPIAS en Julio SÁNCHEZ CRISTO, *El país que se hizo posible*, Editorial Planeta Colombiana S. A., Bogotá, 2016, p. 56.

10 *Ibíd.*

11 Andrés PASTRANA en SÁNCHEZ CRISTO, *op. cit.*, nota 9, p. 28.

12 *Ibíd.*

13 Ley N° 508. Diario Oficial No. 43.651 de 30 de julio de 1999.

14 Viviana GARCÍA, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*, Universidad Nacional de Colombia, 2015, Colección Gerardo Molina, p. 169.

15 Enrique DAZA, “El Plan Colombia: made in USA”, *Revista Deslinde*, Centro de Estudios del Trabajo, Bogotá, disponible en <http://cedetabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/40-1.pdf>

En el texto se expone –de manera clara y concisa– la frágil situación del país y la gravedad de los problemas a los que se enfrentaba. Se presenta la proliferación del narcotráfico como principal fuerza desestabilizadora del Estado, la cual ha originado problemas económicos, políticos, sociales y una violencia indiscriminada. En definitiva, una fuerza que ha impedido la consolidación del poder:

“Las aspiraciones del pueblo colombiano, y las labores de su gobierno, han sido frustradas por el narcotráfico, y esto ha dificultado los esfuerzos del gobierno en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. Un círculo vicioso y perverso de violencia y corrupción ha agotado los recursos indispensables para la construcción y éxito de un Estado moderno”¹⁶.

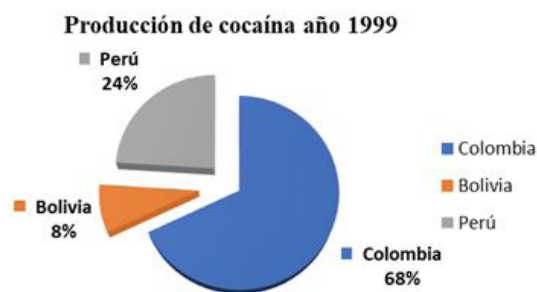
Las soluciones y el compromiso del Estado para recuperar la confianza de los ciudadanos y restaurar la paz vienen de la mano de una alianza internacional entre los países consumidores y los productores:

“Nuestra estrategia busca adelantar una alianza entre los países productores y los países consumidores de narcóticos, basada en los principios de reciprocidad e igualdad. El tráfico en drogas ilícitas constituye una amenaza transnacional compleja, una fuerza destructora en todas nuestras sociedades, que conlleva consecuencias inimaginables para los consumidores del veneno, y efectos arrolladores a partir de la violencia y corrupción que generan sus inmensas ganancias. La solución no se logrará con recriminaciones mutuas entre países productores y consumidores. Nuestros esfuerzos nunca serán suficientes a menos que formen parte de una alianza de alcance realmente internacional para combatir el narcotráfico”¹⁷.

Por tanto, la puesta en marcha del plan se concibe desde el primer momento con la estrecha colaboración del gobierno de los Estados Unidos, con sus propios intereses en el conflicto, como se expone a continuación.

La escalada de violencia y cultivo de drogas en Colombia coincidió con el final de la Guerra Fría para EE.UU. Así, las agencias de Inteligencia y de Seguridad Nacional norteamericanas rápidamente cambiaron el foco de atención de la guerra contra los comunistas a la guerra contra la droga¹⁸, motivados por una necesidad interna que afectaba –y afecta– a millones de personas en el país.

Según el *Informe mundial sobre drogas del año 2000*¹⁹, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), más del 98% del cultivo de coca mundial se concentraba en tres Estados andinos: Colombia, Perú y Bolivia, siendo, dentro de ellos, Colombia el mayor productor, como se puede observar en el siguiente gráfico:



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Informe mundial sobre drogas 2000 (UNODC)

Según el citado informe, de esta producción los mayores flujos de cocaína iban hacia Norteamérica y, en concreto, EE.UU. se presentaba –situación que no ha cambiado hasta fecha de hoy– como el mayor mercado de cocaína del mundo, en el cual tenían lugar un tercio de las incautaciones mundiales de esta droga²⁰.

En cuanto a la estrategia de EE.UU. en la lucha antidroga, también se produjo un cambio a principios de los noventa: en años anteriores había estado focalizada en la incautación de droga en la entrada al país

16 República de Colombia, “Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”, 1999, Bogotá: Imprenta Nacional, p. 3.

17 *Ibid.*

18 Russell CRANDALL, *Driven by Drugs: US Policy Towards Colombia*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2008, p. 2.

19 UNODC, *loc. cit.*, nota 8.

20 UNODC, “Market Analysis of plant-based drugs: opiates, cocaine, cannabis”, *World Drug Report 2017*, p. 27.

y pasó a centrarse en combatir el problema desde la raíz, es decir, en las zonas de cultivo²¹, por lo que las relaciones con Colombia eran esenciales.

En años anteriores, con el presidente colombiano Ernesto Samper en el poder, las relaciones entre ambos países habían sido difíciles, ya que fue acusado de recibir para su campaña financiación ilícita proveniente del narcotráfico. Aunque fue exonerado en el Congreso colombiano, a ojos estadounidenses la cuestión permaneció sin resolver; como también permanecieron sin resolver las dudas sobre si el dinero manchado por el narcotráfico estaba determinando su actuación como presidente²². La postura de EE.UU. fue clara y con estas relaciones tan debilitadas cualquier plan conjunto se preveía difícil:

“Con base en toda la información disponible, Estados Unidos determinó que, de acuerdo con la legislación americana, el presidente Samper no era elegible para obtener una visa de visitante. [...] Nuestro mensaje era claro y simple. Las personas que colaboraban a sabiendas con los narcotraficantes no eran bienvenidas en los Estados Unidos. No habíamos visto, en el gobierno del presidente Samper, ningún tipo de compromiso fundamental o decidido para luchar contra el narcotráfico en su país, mucho menos para enfrentar o frenar de alguna manera el influjo de los narcotraficantes en su propio gabinete y en su gobierno más allá del gabinete”²³.

Sin embargo, la llegada al cargo del conservador Andrés Pastrana en agosto de 1998 fue muy bien recibida en Estados Unidos y la administración de Clinton presentó en 1999 un programa de ayuda a Colombia de 1.300 millones de dólares, cifra sin precedentes en la ayuda exterior recibida por el país en años anteriores. Con la ayuda del programa, principalmente de carácter militar, se pretendía ayudar al gobierno colombiano a recuperar el control de los territorios ocupados por las guerrillas y los narcotraficantes. Finalmente, el plan se aprobó en el año 2000 en el Congreso estadounidense, lo que suponía una de las iniciativas más ambiciosas y caras de en la historia de la lucha antidroga²⁴.

Consideramos, por tanto, que los intereses de la potencia hegemónica de ese momento están principalmente marcados por la lucha contra un problema transnacional que se presentaba como uno de los mayores retos desestabilizadores de la sociedad y la seguridad norteamericana.

Estos intereses, no obstante, han sido cuestionados a lo largo del tiempo y son muchos los académicos que plantean que EE.UU., más allá de la lucha antidroga, estuviera movido por intereses geoestratégicos en la región y el control de recursos naturales:

“Colombia tiene una inmensa importancia geoestratégica para los EE.UU. Posee una excelente posición, horcajada sobre dos océanos, su comercio sigue creciendo a lo largo de las rutas comerciales que corren entre norte y sur, disfruta de climas variables y zonas agrícolas que apoyan una abundante industria agrícola”²⁵.

2.2. Objetivos y estrategias

Los objetivos establecidos en el plan giran en torno a cuatro pilares: la lucha contra las drogas y el crimen organizado; la reactivación económica y social; la solución política negociada al conflicto armado y el fortalecimiento institucional²⁶.

21 CRANDALL, loc. cit., nota 18.

22 Bill CLINTON en SÁNCHEZ CRISTO, *op. cit.*, nota 9, p. 27.

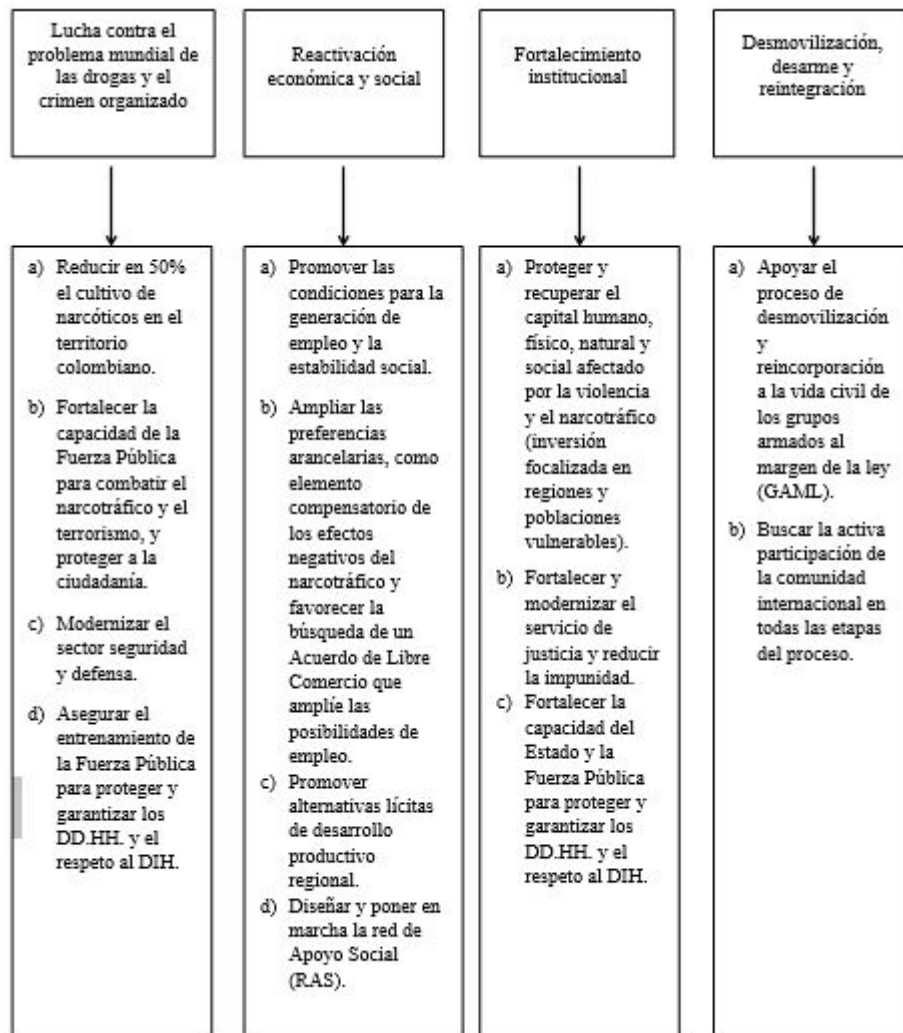
23 *Ibíd.*

24 CRANDALL, *op. cit.*, nota 18, p. 6.

25 Roberto RUBIO, “El Plan Colombia. Repercusiones para la seguridad hemisférica.” *Colegio Interamericano de Defensa*, Washington D.C., 2001, p. 22.

26 Ana SÁNCHEZ COBALEDA, “La implicación de los EE.UU. en el Plan Colombia”, *Universitat Barcelona*, 2011, p. 25.

Dentro de estos cuatro pilares, se establecen objetivos más específicos, los cuales podemos observar en la siguiente tabla:



Fuente: DNS-DJS²⁷

Para lograr la concreción de los objetivos, se formulan diez estrategias principales que marcarán las líneas de actuación del gobierno y las cuales se presentan a continuación²⁸:

a) Estrategia económica.

La estrategia económica, presentada en un contexto de gravísima crisis económica y con un desempleo histórico de casi el 20%, tiene como objetivo generar empleo, fortalecer la capacidad del Estado para recaudar impuestos y crear una fuerza económica sólida para contrarrestar el narcotráfico.

b) Estrategia fiscal y financiera.

Esta estrategia plantea la austeridad como objetivo primordial y pretende fomentar la actividad económica y recuperar la buena posición de Colombia en los mercados internacionales.

Tanto para la estrategia económica, como para la fiscal y financiera, el aumento de los acuerdos comerciales es esencial para propiciar con éxito el proceso de modernización y expansión de mercado, la apertura al exterior del país y la creación de empleo. Entre las medidas de estabilización, una de las más destacables es la privatización de las empresas y la banca estatal “con el fin de aumentar su productividad y aportar a la financiación del ajuste fiscal”. Se ponen en venta dos electrificadoras nacionales, catorce distribuidores de energía regionales y la empresa estatal carbonera Carboacol.

27 Departamento Nacional de Seguridad en SÁNCHEZ, op. cit., nota 18, p. 27.

28 República de Colombia, op. cit., nota 16, pp. 7-8.

c) Estrategia de paz.

Esta estrategia pretende negociar la paz con la guerrilla, y así poner fin a un conflicto de más de 35 años (en ese momento), sin dejar a un lado los valores de integridad territorial, democracia y derechos humanos.

En el movimiento guerrillero –cuyas bases residen en los antagonismos tradicionales del campo y la política de la sociedad colombiana, fomentada por la confrontación ideológica capitalismo –comunismo– destacan principalmente las FARC, el ELN y otros grupos de autodefensa al margen de la ley.

El texto apela al consenso social que existe para plantear la paz como una meta inmediata. Esta paz, además, estaría directamente ligada a la lucha contra el narcotráfico “si esta estrategia tiene éxito, se fortalecería muy rápidamente el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico en todo el país”. Se reclama, en este proceso de pacificación, el apoyo internacional en las áreas diplomática y financiera. Como canal financiero de ayuda directa internacional se establece un Fondo de Inversión para la Paz, supervisado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por último, se deja claro que, aunque el narcotráfico y la guerrilla están entrelazados en cierta manera, no se plantea, bajo ningún concepto, una solución negociada con los primeros.

d) Estrategia para la defensa nacional para reestructurar y modernizar las Fuerzas Armadas y la Policía.

En esta estrategia priman la recuperación del estado de derecho y la seguridad nacional, así como la defensa de los derechos humanos y la protección de los ciudadanos en base al Derecho Internacional Humanitario.

e) Estrategia judicial y de derechos humanos.

Con el objetivo de reafirmar el estado de derecho, se pretende asegurar la justicia igualitaria e imparcial y promover las reformas de las fuerzas militares y la policía. Destacan a este respecto los programas antiviolencia en el país; la transición continua a un sistema acusatorio y la agilización de la justicia; las mejoras en la fiscalía, con investigaciones más efectivas; el respeto a las obligaciones y pactos internacionales; y la colaboración con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

f) Estrategia antinarcóticos.

Se concibe en colaboración con países involucrados en la cadena de producción, distribución, comercialización, consumo, blanqueo de activos, de precursores y de otros insumos, y el tráfico de armas. En esta estrategia, la más extensa del texto, se elaboran una serie objetivos estratégicos a un plazo de seis años que pretenden reducir en un 50% tanto el cultivo de droga como su procesamiento y distribución. Entre los puntos clave podemos destacar:

- El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas y la Policía para restablecer el control gubernamental sobre las áreas de producción y lograr la erradicación del cultivo ilícito mediante la destrucción de las instalaciones de procesamiento.
- El fortalecimiento, también, del sistema judicial con el fin de combatir la corrupción, a través de un mayor apoyo a los grupos anticorrupción y a la Fiscalía.
- La neutralización del sistema financiero de los narcotraficantes, a través de mayores esfuerzos anticontrabando, de un programa agresivo de decomiso de activos y de la congelación de sus cuentas bancarias y activos en Colombia y en el exterior.
- La neutralización, a su vez, de los grupos violentos aliados con los narcotraficantes, incrementando la seguridad contra el secuestro, la extorsión y el terrorismo e impidiendo la compra de armas mediante esfuerzos coordinados internacionalmente.
- La integración de los esfuerzos nacionales y los internacionales, aportando información y coordinando operaciones con diferentes agencias de seguridad.

- Por último, el fortalecimiento y la ampliación de los planes de desarrollo alternativo en las zonas afectadas, ofreciendo oportunidades de empleo y servicios sociales a la población de las zonas de cultivo y concienciándola sobre los peligros de la droga²⁹.

Para llevar a cabo todos los objetivos, se hace necesaria la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico –actividad principalmente de la Policía Nacional– y el apoyo de la comunidad internacional.

Entre las operaciones planteadas, aparte de las ya mencionadas, destacamos también el control sobre el espacio aéreo nacional, las operaciones fluviales y marítimas, la destrucción de laboratorios y centros de opio y la erradicación de cultivos.

g) Estrategia de desarrollo alternativo.

Para fomentar diversas actividades rentables entre los campesinos y sus familias, así como actividades de protección ambiental con el fin de preservar la selva, la Cuenca Amazónica y parques naturales, de suma importancia ambiental para la comunidad internacional.

h) Estrategia de participación social.

Se busca el compromiso, la concienciación ciudadana en la lucha antidroga y un aumento de responsabilidad dentro de los gobiernos locales con el fin de eliminar los secuestros, la violencia y los desplazados dentro del país. Se incluyen la colaboración con empresarios locales y grupos laborales para favorecer a las comunidades agropecuarias y promover modelos innovadores y productivos.

i) Estrategia de desarrollo humano.

Se incluye con la finalidad de facilitar a todos los ciudadanos –especialmente a los grupos en situación de vulnerabilidad– servicios básicos, tales como sanidad o educación. Se proporcionará asistencia a las víctimas de violencia, a los grupos de desplazados internos y un sistema de alerta temprana para detectar amenazas inminentes.

j) Estrategia de orientación internacional.

Se pretende que promueva las acciones conjuntas entre diversos países para ayudar al gobierno colombiano a enfrentarse a un problema de grandes dimensiones. Cabe destacar, que no solo se reclama el apoyo de EE.UU., sino de la Comunidad Europea y el resto de la comunidad internacional. Con respecto a la acción diplomática se expone que cualquier acción en el país deberá ser consensuada y apoyada por el gobierno del mismo y, por supuesto, con “una estricta observancia de las normas del derecho internacional y de los principios de no intervención y no injerencia en los asuntos internos del Estado”³⁰.

2.2.1. Erradicación de cultivos

Dentro de las estrategias, en concreto de la estrategia antinarcóticos, se enmarca la erradicación de cultivos. Ha sido uno de los métodos que más polémicas ha traído consigo –y que más impacto ha supuesto en el país–, de ahí, la necesidad de desarrollarlo en más profundidad. Esta erradicación se ha implementado de dos modos: con medios aéreos a través de la fumigación con glifosato, y manualmente.

Aunque la fumigación aérea no es algo nuevo del Plan Colombia sí que se intensificó la labor gracias a los medios económicos, técnicos y militares que se aportaban bajo el plan. Ya en el año 1994 se aprobó el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato (PECIG), debido al acelerado aumento de los cultivos de amapola, la recuperación de la producción de marihuana y la persistente expansión de los cultivos de hoja de coca³¹.

Así, durante los últimos tres años del gobierno Samper –es decir desde 1995 a 1998– se fumigaron más de 100.000 hectáreas de cultivos ilícitos. Sin embargo, los resultados no fueron exitosos, ya que no se logró

29 República de Colombia, *op. cit.*, nota 16, pp. 15-18.

30 República de Colombia, *op. cit.*, nota 16, p. 11.

31 Carlos Eduardo VARGAS, “Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia”, *Cuadernos de Economía*, vol.23, núm.41, 2004, s.p, disponible en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722004000200005

reducir significativamente las áreas sembradas de coca. Al final de la administración Samper eran casi 110.000 las hectáreas productivas de coca, amapola y marihuana³².

Además, uno de los efectos negativos fue el traslado de las producciones a otras zonas del país. Vargas Manrique señala a este respecto:

“El desplazamiento de los cultivos comenzó a presionar las reservas naturales y las áreas protegidas del sur de país. Especialmente, la expansión de la hoja de coca se concentró en los departamentos del Putumayo, extendiéndose a Caquetá, Guaviare y Meta, mientras que la Sierra Nevada de Santa Marta dejó de ser el principal centro de producción de cultivos ilícitos del país”³³.

A pesar de esta situación, la estrategia de fumigación aérea no solo siguió adelante, sino que se consolidó: “la consolidación de la erradicación forzosa en el marco de la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico se formalizó con el Plan Colombia”³⁴.

El año 2005 se alcanzaron cifras récord de fumigación, según el Departamento de Estado en su Informe de Estrategia para el Control Internacional de Narcóticos, se fumigaron 138.775 hectáreas de coca y 1.624 de amapola³⁵.

La práctica, como hemos adelantado anteriormente, no ha estado exenta de polémica. El debate gira en torno a dos posiciones diferenciadas: los que sostienen que el glifosato tiene más efectos positivos que negativos en la lucha contra la droga; y los que afirman todo lo contrario.

En este caso, los partidarios de la fumigación aérea, principalmente los gobiernos (tanto el estadounidense como el colombiano), defienden que el herbicida utilizado en los programas es el mismo que el que usan los agricultores para el control de malezas y como agente madurador en la producción de la caña de azúcar³⁶. Asimismo, se sostiene que el glifosato “ha sido probado y evaluado ambientalmente” y que “el químico resulta ligeramente tóxico para las aves, prácticamente inofensivo para los peces y de fácil descomposición en la tierra y en el agua”. En materia de salud, “los estudios del programa afirman que no existe ningún riesgo por exposición dérmica o inhalada. Tampoco es cancerígeno y no tiene efectos sobre la capacidad reproductiva ni el desarrollo de los seres humanos”³⁷.

Los detractores por su parte, señalan los efectos nocivos que tiene para la salud y el medio ambiente: “el glifosato, por ser herbicida de amplio espectro, tiene efectos tóxicos sobre la mayoría de especies de plantas y puede ser un riesgo para especies en peligro de extinción si se aplica en áreas donde ellas viven”³⁸. Asimismo, puede contribuir a la inhibición de hongos benéficos –que facilitan la absorción de nutrientes y agua de las plantas– e interferir con algunos procesos metabólicos. Por ejemplo, en los frijoles, inhibe la absorción de potasio y sodio o en los espárragos, reduce la producción de lignina³⁹.

Además, la fumigación aérea hace que no solo se vean afectados los cultivos de coca, sino también los lícitos:

“Cuando se fumigan por vía aérea los cultivos ilícitos con herbicidas de amplio espectro, se afectan simultáneamente cultivos alimenticios vecinos o intercalados, fuentes de agua, ganado y animales domésticos, escuelas, viviendas, la población y las especies de flora y fauna de áreas selváticas aledañas. Ningún piloto, por experimentado que sea, puede evitar la fumigación indiscriminada cuando aplica plaguicidas desde un avión”⁴⁰.

32 Santiago GONZÁLEZ PLAZAS, “El Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Aérea de Glifosato: hacia la clarificación de la política y su debate”, *Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito (CEODD)*, núm.6, 2006, p. 15, disponible en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3886/Fasc%EDculo6.pdf?sequence=1>

33 VARGAS, loc. cit, nota 31.

34 *Ibid.*

35 GONZÁLEZ PLAZAS, loc. cit, nota 32.

36 GONZÁLEZ PLAZAS, *op. cit.*, nota 4, p. 25.

37 *Ibid.*

38 Biodiversidad en América Latina y el Caribe, “Fumigación con glifosato: efectos nocivos”, 2005, disponible en <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/16791>

39 *Ibid.*

40 Biodiversidad en América Latina y el Caribe loc. cit, nota 38.

Por otro lado, porque la disminución de la oferta –con una demanda igual o superior– produce un incremento en los precios que lleva a los productores a la resiembra del área cultivada debido al incremento de rentabilidad:

“La baja oferta de hoja de coca estimula un aumento en los precios de la base, lo que conduce a mejorar la rentabilidad de los productores y a ampliar el área cultivada. Aunque la variación de los precios estimula la apertura de nuevas hectáreas de cultivos de hoja de coca, también logra incentivar el proceso de resiembra del área inicialmente erradicada”⁴¹.

Como resultado, el año 2005 –año con las cifras más altas de fumigación– finalizó con un incremento del 26% de hectáreas cultivadas frente al año anterior⁴². O por ejemplo, de 2014 a 2016 hubo un incremento de las hectáreas cultivadas de 69.000 a 96.000⁴³. En términos sociales y económicos, esto se traduce en que gran parte de los agricultores viven de la producción de coca, y por ende el sustento de muchas familias depende directamente de ello.

En este sentido, los programas de erradicación también han sido tremendamente cuestionados, pues una vez erradicados los cultivos ilícitos, muchos de los campesinos denuncian la falta de garantías de los programas de desarrollo alternativos, mediante los cuales se proporcionan medios a los campesinos que voluntariamente decidan erradicar los cultivos:

“Los miedos son varios. Miedo de arrancar los arbustos de coca, su sustento diario, y luego no recibir los recursos prometidos por el gobierno. De apuntarse, con nombre y apellidos, a una lista que recogerá información del campesinado cocalero que hasta hoy es criminalizado y perseguido judicialmente. Miedo de que la población no consiga vender a buen precio el plátano, el cacao o el aguacate que decidan plantar y, en consecuencia, se incrementen los robos y la violencia. La falta de garantías y el histórico incumplimiento gubernamental se suman a unas circunstancias globales que no apuntan hacia un cese del negocio del narcotráfico”⁴⁴.

Además, a niveles institucionales se ha puesto en duda la monitorización por parte del gobierno colombiano y la falta de control político. González Plaza señala a este respecto que “el congreso colombiano no demuestra iniciativas de control frente a los éxitos o fracasos de la política antidrogas en el país. Asuntos como el hecho que en los últimos tres años se hayan erradicado más hectáreas de coca que las que había y que las hectáreas en vez de disminuir tiendan al alza, no han sido debatidos políticamente”⁴⁵.

Finalmente, en el año 2015, las aspersiones aéreas con glifosato fueron suspendidas, tras la publicación de un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que calificó el glifosato como “probablemente cancerígeno para los humanos”⁴⁶. Esta medida en principio fue transitoria, pero finalmente, en abril del año 2017, la Corte Constitucional prohibió cualquier posibilidad de que vuelva a utilizarse. “En un fallo de tutela, la Corte aplicó el principio de precaución con el objetivo de prohibir que, en adelante, se use o se retome el uso del herbicida glifosato en el programa de erradicación de cultivos ilícitos en forma de aspersión aérea”⁴⁷.

En este punto también entran en juego las negociaciones de paz –en ese momento en curso– con las FARC, quienes se posicionaban totalmente en contra de la fumigación: “la guerrilla siempre rechazó la fumigación no solo porque su economía dependía del narcotráfico, sino porque veía a los cultivadores de coca como una base social cuyo apoyo quería conquistar”⁴⁸.

41 VARGAS, loc. cit, nota 31.

42 *Ibíd.*

43 Berta CAMPRUBÍ, “Los agricultores de coca en Colombia: No somos narcotraficantes, somos víctimas”, *eldiario.es*, 2017, disponible en https://www.eldiario.es/desalambre/campesinos-coca-Colombia-narcotraficantes-victimas_0_616988770.html

44 *Ibíd.*

45 GONZÁLEZ PLAZAS, *op. cit.*, nota 3, p. 26.

46 Gobierno de Colombia, “Las razones para la prohibición de aspersiones aéreas con glifosato siguen vigentes”, 2016, disponible en <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Las-razones-para-la-prohibición-de-aspersiones-a%C3%A9reas-con-glifosato-siguen-vigentes.aspx>

47 Colprensa, “Corte Constitucional prohíbe volver a la aspersión aérea de glifosato”, *El País*, 2017, disponible en <http://www.elpais.com.co/colombia/corte-constitucional-prohibe-volver-a-la-aspersion-aerea-de-glifosato.html>

48 Román ORTIZ, “La cocaína regresa a Colombia”, *El País*, 2018, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/05/11/actualidad/1526053418_062442.html

Como consecuencia en 2017, se aprobó el Programa Nacional Integral de sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)⁴⁹, el cual se basa en la aportación de incentivos económicos a cambio del abandono de los cultivos de coca. Paradójicamente, esto también ha tenido efectos contrarios a los esperados, pues muchos campesinos que no se dedicaban a estos cultivos empezaron a hacerlo con la esperanza de recibir las subvenciones: “la expectativa de recibir subvenciones del Gobierno estimuló a campesinos no vinculados a la producción de narcóticos a iniciarse en el cultivo de coca para luego recibir ayudas estatales cuando erradicaran su cultivo. En consecuencia, el número de familias cocaleras candidatas a recibir fondos gubernamentales se disparó”⁵⁰.

En definitiva, las diferentes perspectivas sobre este asunto ponen de manifiesto lo difícil de una valoración positiva o negativa sobre la estrategia. En cualquier caso, parece justificada su cuestionabilidad, ya que queda demostrado que la erradicación –aérea o manual– no necesariamente tiende a reducir los cultivos ilícitos, pues en muchas ocasiones se genera un efecto contrario, debido al incremento de la rentabilidad y, como consecuencia, a la resiembra. Misma situación paradójica parece experimentarse con los programas de sustitución voluntaria.

2.3. Evolución

Aunque en un primer momento el plan fue concebido con una duración de seis años, ha seguido desarrollándose durante quince años pasando por tres fases diferentes⁵¹. La primera de ellas abarca desde el año 2000 al año 2006 y sería el plan inicial que, como ya hemos indicado anteriormente, se presentó bajo el nombre de *Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*.

Posteriormente, desde el año 2007 al año 2009, el Plan Colombia se enmarca en la *Estrategia de fortalecimiento de la democracia y del desarrollo social*. En esta nueva etapa se pretende “consolidar los logros obtenidos, y extender la autoridad efectiva del Estado y el nuevo modelo de justicia a todo el territorio nacional, con el fin último de proteger a la población e impulsar su bienestar”⁵².

Se presenta la primera etapa como una estrategia exitosa que ha contribuido a la transformación del país y se destaca la ayuda económica de la comunidad internacional, especialmente de EE.UU., lo que ha permitido generar un entorno favorable para la recuperación de la seguridad y la prosperidad económica del país; se justifica así la continuación con esta segunda fase.

En cuanto a los datos concretos de los logros que se presentan, por ejemplo, en el plano económico se vislumbran perspectivas positivas con una tasa de crecimiento económica del 7,7% en el último semestre del año 2006. Se presentan también otros indicadores económicos como el desempleo –que pasó del 15,7% en diciembre 2002 al 11% en noviembre de 2006–; la inflación situada en el 4,5% en 2006, la más baja de los últimos cincuenta años; la inversión total –que aumentó del 15% del PIB en 2002 al 24,3%–; y la pobreza –que se redujo del 57,5% en 2002 a 49,2% en 2005–⁵³.

En el ámbito de la lucha contra la droga, los programas de erradicación consiguieron una disminución del 46,4% del área sembrada con coca entre los años 1999 y 2005. Asimismo, se decomisaron 853 toneladas de cocaína con un valor de 20.487 millones de dólares y se extraditaron más de 500 personas vinculadas al narcotráfico, lo que favoreció la desarticulación de muchos de los grupos delictivos.

En síntesis, podemos decir que, después de justificar la continuidad de la estrategia presentando unos datos favorables a ella, se vuelven a establecer unos objetivos primordiales: la lucha contra las drogas y el terrorismo; el fortalecimiento de la Justicia y los Derechos Humanos; la apertura de los mercados; el

49 Alta Consejería Presidencial, “La sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito avanza en Colombia”, 2017, disponible en <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2017/Paginas/20171027-La-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-de-uso-ilicito-avanza-en-Colombia.aspx>

50 Román ORTIZ, loc. cit, nota 48.

51 Departamento Nacional de Planeación (DNP), “Plan Colombia: Balance de los 15 años”, disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf

52 DNP, “Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013)”, 2007, p. 15, disponible en http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4707-001_g.pdf

53 DNP, *op. cit.*, nota 52, p. 10.

desarrollo social integral y la atención a la población desplazada. Los contenidos son completamente continuistas de las estrategias de la primera fase –que en este caso se presentan como antecedentes– y en torno a ellos se establecen unas estrategias y líneas de acción.

Asimismo, para conseguir una consolidación de los avances, se apela a la continuidad de las ayudas económicas pues “nada sería más perjudicial en este momento crucial que reducir la presión sobre las actividades de los grupos armados ilegales y otros factores generadores de violencia, resultado inevitable si los recursos disponibles son reducidos”⁵⁴.

A partir del año 2010, comienza la tercera fase denominada *Iniciativa de Desarrollo estratégico para Colombia (2010-2015)*, mediante la cual se continuó apoyando la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, pero tuvo un énfasis más social y de respeto a los derechos humanos que las anteriores.

A partir del año 2015, se da por finalizado el Plan Colombia, sin embargo, la ayuda de EE.UU. a Colombia continúa a través del Plan Paz, que se anunció en la conmemoración de los 15 años del Plan Colombia y que persigue objetivos muy similares a este: lucha contra el crimen organizado; apoyo al proceso de paz; el desarrollo rural y la eliminación de las minas antipersonas⁵⁵.

2.4. Financiación, medios e implementación

2.4.1. Financiación

En el año 2000, se aprobó en el Congreso de EE.UU. un presupuesto para el Plan Colombia de 1.300 millones de dólares en la Ley S1758.60. Además, el gobierno colombiano se comprometió a aportar originalmente 4.000 millones de dólares y la Unión Europea 2.200 millones. Por lo tanto, en un primer momento, el plan contaba con un fondo de 7.500 millones de dólares. Sin embargo, para el año 2001, solo EE.UU. había cumplido con el dinero que se había comprometido a aportar, ya que ni el gobierno colombiano ni la Unión Europea cumplieron sus compromisos⁵⁶.

Los recursos aportados por el país norteamericano, en el marco del plan, situaron a Colombia en la tercera posición en la lista de países que más ayuda exterior recibía por parte de EE.UU., solo antecedido por Egipto e Israel, antes de las invasiones de Irak y Afganistán. Este hecho trae a colación el gran interés que para EE.UU. suponía la situación en Colombia, convirtiéndose en uno de sus principales asuntos en materia de política exterior y de seguridad nacional⁵⁷.

Durante el periodo de tiempo comprendido entre 1999 y 2005, los fondos por parte de EE.UU. se distribuyeron como sigue: 2.787 millones de dólares estuvieron destinados a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado; 530 millones de dólares tuvieron como objetivo la reactivación económica y social; y 465 millones de dólares estuvieron dirigidos al fortalecimiento institucional⁵⁸. Esto supone que durante esos años, del apoyo de EE.UU. el 74% se destinó a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado; el 14% a la reactivación económica; y el 12% al fortalecimiento institucional.

En total, si tenemos en cuenta la posterior evolución y las tres fases anteriormente analizadas –es decir desde el año 2000 hasta el año 2015–, la inversión por parte del Gobierno de EE.UU. fue de 9.600 millones de dólares, mientras que la del Gobierno de Colombia fue de 131.000 millones⁵⁹.

Además, teniendo en cuenta el dinero total del plan durante su duración completa –es decir lo que aportó EE.UU. más lo que aportó el gobierno colombiano– el 72% de los recursos se dedicaron al apoyo militar y policial, centrado en la profesionalización del servicio de las Fuerzas Armadas y la lucha contra el

54 DNP, *op. cit.*, nota 52, p. 84.

55 The White House, “Fact Sheet: Peace Colombia A New Era of Partnership between the United States and Colombia”, 2016, disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and>

56 SÁNCHEZ COBALEDA, *op. cit.*, nota 26, pp. 28-29.

57 Noam CHOMSKY, *Rogue States: The Rule of Force in World Affairs*, Ediciones Paidós, 2001.

58 *Ibíd.*

59 DNP, “Plan Colombia...”, *loc. cit.*, nota 51.

narcotráfico. Dentro de este sector, se distinguieron tres aspectos: reducir las hectáreas de cultivos de coca; neutralizar las concentraciones guerrilleras y la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) –gracias a nuevas tecnologías de detección y ataque–; y fortalecer las capacidades operativas de la Fuerza Pública. En promedio, el 85% de los fondos de ayuda militar y policial estuvieron destinados a la lucha contra el narcotráfico⁶⁰. En el siguiente gráfico, podemos observar la distribución de los recursos dentro de los fondos de la ayuda militar y policial, como podemos comprobar, hay una mayoría abrumante de recursos destinados a la lucha contra el narcotráfico:

Gráfico 3. Distribución de los recursos en el componente de Ayuda Militar y Policial



Fuente: Departamento Nacional de Planeación⁶¹

El 28% restante estuvo dedicado a iniciativas humanitarias, sociales y económicas, y a la administración de justicia⁶².

La mayor parte de la asistencia otorgada por parte de EE.UU. hacia Colombia es supervisada por la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE, por sus siglas en inglés). Asimismo, el Departamento de Antinarcóticos (NAS) de la Embajada de EE.UU. en Bogotá supervisa diariamente las operaciones del programa. Aviación apoya al NAS con consejeros y personal contratado que están involucrados en la implementación de la ayuda proporcionada a las Fuerzas Armadas colombianas. Por último, la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) también tiene personal permanente en Bogotá para controlar los programas de asistencia no militares⁶³.

2.4.2. Medios e implementación

Los medios aportados por el gobierno de EE.UU. han estado focalizados en el apoyo militar de las fuerzas colombianas. Dentro de eso, los medios se distribuyen en diferentes secciones:

Brigada de aviación:

Desde el año 2000, se han destinado más de 844 millones de dólares a mejorar y mantener la Brigada de aviación del ejército. Entre el equipo aportado destacan tres flotas de helicópteros: la primera –referida como Programa de Helicópteros del Plan Colombia– está formada por 52 aeronaves (17 helicópteros UH-1Ns, 22 UH-1Hs, y 13 UH-60Ls Blackhawks); la segunda flota –normalmente denominada Flota FMS (adquirida a través del programa de ventas militares al extranjero)– está compuesta por 20 helicópteros UH-60Ls; la tercera, por su parte, se compone principalmente de equipo aéreo ruso y estadounidense que se cede en alquiler a Colombia⁶⁴.

60 Ibid.

61 Ibid.

62 Ibid.

63 GAO, *op. cit.*, nota 8, p. 15.

64 GAO, *op. cit.*, nota 7, p. 39.

Como resultado se ha triplicado el número de equipo aéreo y casi duplicado el personal. El incremento de la capacidad aérea ha sido uno de los puntos más valorados por el Ministerio de Defensa colombiano, que lo señala como un logro crucial del apoyo al plan Colombia. Entre otras cosas, se han facilitado las operaciones aéreas contra las FARC y otros grupos ilegales armados, en las que el despliegue rápido de las tropas es esencial para llevar a cabo con éxito las misiones⁶⁵.

No obstante, uno de los principales problemas a este respecto fue la falta de personal cualificado: aunque se entregaron numerosos medios, uno de los grandes retos para Colombia cuando la ayuda de EE.UU. pasó a consistir solo en apoyo técnico fue mantener los helicópteros, ya que no disponían de suficientes pilotos y mecánicos cualificados⁶⁶.

Fuerzas terrestres:

También desde la puesta en marcha del plan, las fuerzas terrestres han duplicado su número. El Departamento de Estado y Defensa han proporcionado más de 104 millones de dólares para aconsejar, entrenar y equipar a esta sección. Gracias a este apoyo se creó la Brigada Antinarcóticos del Ejército, Brigadas Móviles y un Comando de Operaciones Conjuntas.

- La Brigada Antinarcóticos se estableció en 1999 para llevar a cabo operaciones de intercepción contra narcotraficantes en el sur del país. Aunque inicialmente las áreas de operación se concentraron en Putumayo y Caquetá –zonas en las que en ese momento se concentraba el cultivo de hoja de coca–, posteriormente pasó a tener un alcance nacional. Además, las operaciones también evolucionaron para abarcar más funciones, como operaciones de contrainsurgencia y contraterrorismo. La ayuda estadounidense estuvo centrada en entrenamiento, equipo y construcción de infraestructuras e instalaciones, así como armas⁶⁷.
- El apoyo a las Brigadas Móviles y el Comando de Operaciones Conjuntas consistió principalmente en inteligencia, apoyo logístico, armas, entrenamiento militar, munición e infraestructuras, con todo ello se pretende lograr triunfos contra las FARC en materia de seguridad⁶⁸. Por su parte, el objetivo del Comando de Operaciones Conjuntas reside en “perseguir a objetivos de alto perfil y rescatar a rehenes que se encuentran secuestrados tanto en zonas rurales como en zonas urbanas”⁶⁹. Esta sección también opera bajo la dirección del Comandante General de las Fuerzas Armadas.

Infraestructuras de seguridad:

El ataque de las infraestructuras del país es uno de los métodos de los grupos armados ilegales para causar daños materiales y pérdidas económicas significativas⁷⁰. Los medios económicos aportados para este fin –más de 115 millones de dólares durante los primeros ocho años del plan– han permitido la implementación de una estrategia para mejorar las infraestructuras de seguridad, diseñada para proteger en una primera 200 km del oleoducto de Caño Limón-Coveñas; y posteriormente el oleoducto entero⁷¹.

EE.UU. ha proporcionado, aparte de los medios económicos mencionados, equipo aéreo y apoyo terrestre e instalaciones, además de entrenamiento. En este punto, se han comprobado resultados positivos: “mientras en el 2001, el oleoducto de Caño Limón-Coveñas fue atacado 170 veces y estuvo cerrado durante más de 200 días por motivos de reparación, en el 2007 el oleoducto solo fue atacado en una ocasión”⁷².

Interdicción aérea:

A partir del año 2003, se puso en marcha un programa de interrupción del puente aéreo (ABD por sus siglas en inglés), creado con la finalidad de incrementar la eficacia del gobierno colombiano en las operaciones contra los aviones sospechosos de tráfico de drogas. Además, a partir de 2007 el programa expandió

65 Ibid.

66 SÁNCHEZ COBALEDA, *op. cit.*, nota 26, p. 53.

67 SÁNCHEZ COBALEDA, *op. cit.*, nota 26, p. 54.

68 GAO, *op. cit.*, nota 8, p. 4.

69 SÁNCHEZ COBALEDA, *op. cit.*, nota 26, p. 55.

70 Ibid.

71 Ibid.

72 SÁNCHEZ COBALEDA, *op. cit.*, nota 26, p. 56.

su ámbito de aplicación y pasó a incluir también la vigilancia de las aguas costeras, para luchar también contra los navíos semisumergibles⁷³.

EE.UU. ha proporcionado siete aeronaves que controlan el espacio aéreo colombiano, así como cuatro bases distribuidas en todo el país; apoyo para el mantenimiento de las infraestructuras, entrenamiento terrestre; gasolina y el acceso a una red de radares de detección⁷⁴.

Interdicción marítima y fluvial:

Los más de 89 millones de dólares se han destinado a mantener y a incrementar el número de oficiales de la Marina colombiana. Según el Departamento de Estado, desde enero a junio de 2007, el 70% del contrabando de cocaína fuera del país, se realizó con barcos pesqueros, buques rápidos y otros medios de transporte marítimos⁷⁵.

El apoyo de EE.UU. para este fin se materializa en desarrollar infraestructuras, buques, barcos interceptores, aviones de mercancía, armas, combustible, equipos de comunicación y entrenamiento. Además, se ha creado en la ciudad de Cartagena una unidad especial de inteligencia que recoge y distribuye datos e inteligencia relativa a los buques sospechosos en aguas caribeñas⁷⁶.

Fuerzas policiales:

El apoyo a las fuerzas policiales del país también ha estado centrado en el apoyo a la implementación de diversos programas –por ejemplo, el Programa de Erradicación Aérea– aportando equipo, entrenamiento y asistencia en las operaciones; en la mejora de secciones ya existentes dentro de la policía –en especial el Servicio de Aviación– a través de la contratación y formación de mecánicos, pilotos y compra de material y en el restablecimiento de la presencia policial en las zonas de conflicto.

Con respecto a este último, al inicio del plan se entregaron 92 millones de dólares para establecer escuadrones de Carabineros –policía rural creada para imponer una presencia estatal en las zonas conflictivas–. A partir del año 2008, se eliminó la financiación destinada a este fin⁷⁷.

Otro grupo policial que se ha visto fortalecido bajo el plan son los denominados “Junglas”, que están formados por 500 policías especializados divididos en tres secciones, con sede en Bogotá, Santa Marta y Tuluá. Se les considera uno de los comandos mejores equipados y entrenados de Latinoamérica y es por ello por lo que se le asignan numerosas operaciones relacionadas con el narcotráfico. EE.UU. les proporcionó equipo especializado (carabinas M4, artillería, cascos y vestimenta) y entrenamiento⁷⁸.

2.5. Organización del narcotráfico en Colombia

Las diferentes estrategias implementadas bajo el Plan Colombia en la lucha contra el narcotráfico, así como las propias luchas de poder entre las organizaciones ilícitas, han dado lugar a una evolución de las organizaciones que a día de hoy controlan el negocio de las drogas. Por tanto, consideramos relevante realizar una aproximación a la organización actual de los principales grupos, con el objeto de analizar las estructuras de poder a las que se ha enfrentado el gobierno bajo el plan y su evolución, que es, en parte, una consecuencia directa de la implementación del Plan Colombia.

2.5.1. Cártels

En las décadas de los 80 y 90, eran dos los principales cártels que dominaban más del 70% del tráfico de cocaína en Colombia: el Cártel de Medellín y el Cártel de Cali. Estas organizaciones tenían una estructura vertical y un liderazgo definido –Pablo Escobar estaba al mando del Cártel de Medellín y los hermanos

73 GAO, *op. cit.*, nota 8, p. 42.

74 *Ibíd.*

75 GAO, *op. cit.*, nota 8, p. 43.

76 SÁNCHEZ COBALEDA, *op. cit.*, nota 26, p. 58.

77 SÁNCHEZ COBALEDA, *op. cit.*, nota 26, p. 59.

78 GAO, *op. cit.*, nota 8, p. 45.

Rodríguez Orejuela lideraban el de Cali– y, además, participaban en todas las etapas del proceso, desde la producción hasta la distribución⁷⁹.

Tras la muerte de Pablo Escobar, y del arresto de los hermanos Rodríguez Orejuela, en 1993 y 1995 respectivamente, las organizaciones de narcotraficantes han experimentado un proceso de fragmentación gradual. Ya no hay pocos grupos organizados que tengan el control de la producción, sino que son muchas las estructuras criminales con poder que operan en el país⁸⁰.

Esta fragmentación comenzó ya con el Cártel del Norte del Valle (CDNV) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las dos organizaciones predominantes desde 1995 hasta 2008. En ellas no había un líder absoluto, sino que había diferentes facciones, que en muchas ocasiones terminaban luchando entre sí por el control de las rutas⁸¹.

El CDNV surgió del Cártel de Cali y aunque en sus inicios Orlando Henao Montoya era el líder, fue asesinado y comenzaron a surgir tensiones entre sus diferentes socios. Se inició así una guerra entre Diego Montoya, alias “Don Diego”, y Wilber Varela, alias “Jabón”, con sus respectivos ejércitos Los Machos y Los Rastrojos.

No difiere mucho el caso de las AUC –una organización paramilitar contrainsurgente de extrema derecha–: Carlos Castaño era la cara visible, sin embargo, no logró imponer su liderazgo en los diversos bloques de la organización –las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC) contra el Bloque Centauros–, los cuales también acabaron enfrentados entre sí⁸².

A partir del año 2008, los comandantes paramilitares fueron extraditados a EE.UU.. Otros comandantes de rango medio llenaron el vacío de poder creando más de 30 organizaciones diferentes –conocidas como Bandas Emergentes en Colombia (BACRIM)– que aspiraban a hacerse con el control de las rutas del narcotráfico. Muy pronto estas organizaciones se agruparon en dos redes rivales: Los Rastrojos (que provenían del anterior CDVN) y la franquicia de Los Urabeños. El líder de Los Rastrojos se entregó a las autoridades, la organización colapsó y quedaron Los Urabeños como la única red nacional potente en el negocio de las drogas⁸³.

A día de hoy, la situación ha cambiado, el líder de Los Urabeños, Dairo Antonio Úsuga David, alias “Otoniel”, solo ejerce el control sobre un tercio de la franquicia y ni siquiera puede dirigir las operaciones diarias, debido al control de las Fuerzas de Seguridad. Lo que queda más que grandes organizaciones poderosas son muchas y diversas estructuras mafiosas con acceso a armas⁸⁴.

Entre estas diversas estructuras mafiosas que operan en el país, se encuentra también una nueva generación de narcos conocida como “los invisibles”, los cuales se esconden bajo fachadas de empresarios exitosos y evitan la ostentación y la violencia extrema de generaciones anteriores⁸⁵.

Tienen empresas legales que utilizan para blanquear dinero y mantienen una estructura reducida. Para respaldar su actividad cuentan como abogados y contables, así como una serie de asistentes que actúan como intermediarios: negocian la compra de base de coca con agentes locales, negocian el transporte de esta hasta los laboratorios y también negocian con las células especializadas de los laboratorios que producen la cocaína de alta pureza. Aseguran también la llegada del cargamento a los puntos de salida y la entrega a los traficantes internacionales. Es poco lo que se sabe de cómo operan o cómo se mueven pasando de inadvertidos, lo que sí es cierto es que mantienen a “los invisibles” al margen de las operaciones rutinarias⁸⁶.

79 Jeremy MCDERMOTT, “La nueva generación de narcotraficantes colombianos post-FARC: “Los Invisibles”, *InSight Crime (Centro de Investigación de Crimen Organizado)*, 2018, p. 27, disponible en <https://es.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/03/La-nueva-generacion%C3%B3n-de-narcotraficantes-colombianos-post-FARC-Los-Invisibles.pdf>

80 *Ibíd.*

81 Jeremy MCDERMOTT, “La nueva generación...”, *op. cit.*, nota 79, p. 28.

82 *Ibíd.*

83 *Ibíd.*

84 Jeremy MCDERMOTT, “La nueva generación...”, *op. cit.*, nota 79, p. 29.

85 Jeremy MCDERMOTT, “La nueva generación...”, *op. cit.*, nota 79, p. 33.

86 *Ibíd.*

2.5.2. Guerrilla

En todo el proceso de cultivo y producción, aparte de las organizaciones que acabamos de analizar, la guerrilla –en especial las FARC– ha tenido un papel crucial durante mucho tiempo.

En los territorios que controlaban, eran los principales reguladores y protectores del negocio: regulaban el mercado de la base de coca, fijaban los precios y cobraban impuestos –sistema conocido como gramaje– tanto a los vendedores como a los compradores, así financiaban sus actividades ilícitas⁸⁷. El gramaje consiste en un sistema de impuestos en los diferentes eslabones de la cadena de drogas en sus zonas de control⁸⁸:

- Un impuesto a los coccaleros, por lo general no superior a los US\$50 por kilogramo de base de coca.
- Un impuesto a los compradores de hasta US\$200 por kilogramo de base de coca.
- Un impuesto sobre la producción en los laboratorios ubicados en sus áreas de control de hasta US\$100 por cada kilogramo de cocaína producida.
- Un impuesto sobre las pistas de aterrizaje y los vuelos que salen de su territorio también de hasta US\$100 por kilogramo.

Además, “los productores de coca y los raspachines conformaban no solo una fuente de reclutamiento de nuevos combatientes, sino gran parte de su base política”⁸⁹. Así, fueron los principales proveedores de base de coca y de cocaína de las bandas que hemos analizado en el punto anterior. Cualquier objeción ideológica se justificaba con los intereses del negocio⁹⁰.

Por lo tanto, hasta 2016 –fecha en la que se firmó el acuerdo de paz con el gobierno– fueron el principal actor en la fase de producción. Así lo señala Jeremy McDermott:

“Dado que los territorios de las FARC contenían 70 por ciento de los cultivos de coca en el momento de mayor apogeo de su poder, y controlaban puntos de embarque a lo largo de la costa Pacífica y en las fronteras con los cinco países vecinos, los guerrilleros eran los más importantes actores en el suministro de cocaína a nivel mundial”⁹¹.

En el año 2017, el dominio territorial sobre los cultivos de coca llegó a su fin cuando entregaron las armas. No obstante, ha habido disidentes que se distanciaron del proceso y continúan en el narcotráfico, llegando a estar más comprometidos con este negocio que con la lucha armada. Precisamente, se han expandido por dos de las principales rutas del narcotráfico que conectan con Brasil y Venezuela⁹².

Otro grupo que ha salido beneficiado y ha aprovechado el vacío de poder ha sido el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que se ha apoderado de algunos de los antiguos territorios de las FARC. Además, se han hecho no solo con los territorios, sino con las economías criminales de las zonas, en especial los cultivos de coca, los corredores de tráfico y los puntos de despacho⁹³.

Aunque por asuntos ideológicos en un primer momento dudaron de la involucración en este negocio, el poder superior de las FARC en términos territoriales y militares siempre se había debido, principalmente, a los fondos obtenidos del narcotráfico. A día de hoy, podemos decir que el ELN se está convirtiendo en uno de los principales actores colombianos en la etapa de producción –especialmente a lo largo de la costa del Pacífico (Chocó, Cauca y Nariño)– si bien el poder no llega a los límites que alcanzaban las FARC⁹⁴:

“El ELN no podrá remplazar a las FARC en todo el país, ya que no cuenta con el mismo alcance nacional. Sin embargo, tanto en la costa Pacífica como en la frontera con Venezuela, dos de las áreas de narcotráfico más estratégicas, está ganando poder y comenzando a ejercer hegemonía. Si bien ha habido violencia en la costa

87 Jeremy MCDERMOTT, “Las FARC y el narcotráfico: ¿Gemelos siameses?”, *InSight Crime (Centro de Investigación de Crimen Organizado)*, 2014, disponible en <https://es.insightcrime.org/investigaciones/las-farc-y-narcotrafico-gemelos-siameses/>

88 *Ibid.*

89 Jeremy MCDERMOTT, “La nueva generación...”, *op. cit.*, nota 79, p. 18.

90 *Ibid.*

91 Jeremy MCDERMOTT, “La nueva generación...”, *op. cit.*, nota 79, p. 20.

92 *Ibid.*

93 Jeremy MCDERMOTT, “La nueva generación...”, *op. cit.*, nota 79, pp. 24-25.

94 *Ibid.*

Pacífica, donde tradicionalmente las FARC y el ELN han cohabitado con otras organizaciones de narcotráfico, no ha habido mucha violencia en la frontera con Venezuela, donde el ELN es el actor más fuerte, y donde encuentra pocos obstáculos para el flujo de cocaína en la turbulenta nación vecina”⁹⁵.

Por lo tanto, aunque el proceso de paz podría haber supuesto un logro para el gobierno en materia de narcotráfico, la realidad es que el vacío de poder dejado en este ámbito por las FARC ha sido ocupado rápidamente por otros grupos que se han heredado el negocio y el control de los territorios de este grupo. El proceso de paz, por consecuencia, ha resultado simplemente en un cambio en los grupos que están al mando del negocio y en una “remodelación” del mismo, ya que son varios, como hemos analizado, los grupos que han ocupado el lugar que antes ostentaba uno solo. En definitiva, los actores han cambiado, pero las reglas del juego permanecen.

2.5.3. Los mexicanos

Los compradores mexicanos han adquirido en los últimos años una especial relevancia como principales compradores de cocaína colombiana, motivo por el cual que se considera que muchas de las rutas del tráfico de drogas se han trasladado a este país, como exponemos en el punto tres del presente trabajo. Como señala Jeremy McDermott⁹⁶, esto se debe a diversos factores:

- En primer lugar, debido a que los grandes cárteles –como hemos analizado anteriormente– han desaparecido. Estos cárteles tenían la capacidad de garantizar grandes toneladas de cocaína a los grupos mexicanos, ahora en cambio estos grupos tienen que buscarlos de diversas fuentes –ya no hay una sola que pueda proporcionar suministros tan grandes– y, como consecuencia, aumenta su presencia en diferentes partes del país.
- En segundo lugar, el proceso de fragmentación de los grupos dominantes que se ha producido en Colombia, también ha tenido lugar en México y, por tanto, hay muchos más compradores mexicanos que antes, es decir, hay más vías abiertas.
- En tercer lugar, antes mucha cocaína procedente de Colombia se llevaba a Centroamérica y allí la compraban los narcotraficantes mexicanos. A partir de 2005, esta tendencia empezó a desaparecer, puesto que los compradores –para maximizar los beneficios– empezaron a hacerse con sus propias rutas de transporte directamente desde Colombia. Esta tendencia se complementa con el cambio de objetivo de los colombianos, quienes en lugar de vender principalmente en Centroamérica pasaron a centrarse en mercados más rentables como Europa o China, con lo cual los mexicanos tenían que ir directamente a comprarla a Colombia.

Por último, su presencia es cada vez mayor en los laboratorios de cristalización, pues buscan asegurar que la mercancía sea de alta pureza.

En términos generales, podemos decir que la evolución de la estructura del narcotráfico durante los últimos años dificulta en cierta medida la lucha del gobierno en contra del mismo. Aunque no hay un grupo “todopoderoso”, son muchas las organizaciones que operan en el país y, por ende, muchos más frentes abiertos. Además, los métodos más discretos de las nuevas generaciones –que se encubren a través de empresas legales y de estructuras muy reducidas, de las cuales en muchas ocasiones se desconoce hasta su *modus operandi*– así como el establecimiento de actores no nacionales en el terreno, como es el caso de los mexicanos, suponen un gran reto y exigen una remodelación de las estrategias.

Esta situación ha dado lugar a lo que se conoce como la “democratización” del mercado de la cocaína. Ningún grupo ostenta el monopolio y no puede impedir que otros compradores participen, cualquier estructura que tenga dinero, capacidad para transportar grandes volúmenes y para blanquear dinero puede hacerse con un puesto dentro de la cadena⁹⁷.

95 Ibid.

96 Jeremy MCDERMOTT, “La nueva generación...”, *op. cit.*, nota 79, p. 30.

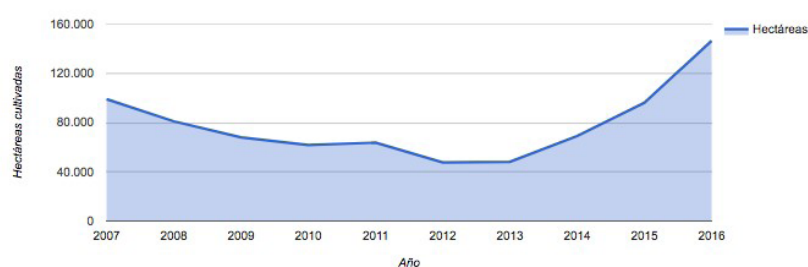
97 Jeremy MCDERMOTT, “La nueva generación...”, *op. cit.*, nota 79, p. 31.

2.6. Resultados

Aunque, como hemos analizado, las estrategias y objetivos del plan eran bastante amplios, queda de manifiesto que el énfasis principal –sobre todo desde el punto de vista de EE.UU.– era la reducción del cultivo y la producción de coca.

En este sentido, podemos afirmar rotundamente que en términos generales –a pesar de los numerosos medios aportados y los esfuerzos realizados– el plan ha fracasado. Aunque en cierto momento sí que se redujo el cultivo y la producción de coca (especialmente durante los años 2012 y 2013), y se celebraron los logros del plan, a día de hoy Colombia está produciendo y cultivando más que nunca en su historia, como se observa en el siguiente gráfico elaborado por la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC)⁹⁸:

Serie histórica de Cultivos de Coca en Colombia



Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos- SIMCI

Según el censo de la UNODC en Colombia⁹⁹, desde el año 2015 al año 2016, se produjo un incremento de un 52% en la cifra de cultivos, llegando a 146.000 hectáreas cultivadas en el país. Además, se confirma la tendencia de mayor número de coca en menor territorio. Con estas cifras, el país sigue siendo el primer productor a nivel mundial¹⁰⁰.

Para realizar un análisis más detallado de los resultados, hace falta volver a los objetivos específicos del plan, como realizamos a continuación:

Con respecto al **primer objetivo** –que perseguía la reducción del cultivo y la producción al 50%–, los datos que acabamos de analizar muestran que no se ha logrado. Aunque la reducción de cultivos durante varios años puede considerarse un éxito parcial, los resultados deben valorarse a largo plazo y con una producción histórica, a día de hoy, no puede sino afirmarse un estrepitoso fracaso de este objetivo.

Según el anteriormente citado censo de la UNODC de cultivos ilícitos de julio de 2017 en Colombia, este aumento de cultivos se debe a varias razones entre las que encontramos¹⁰¹:

- Una disminución del riesgo asociado con la actividad ilícita, debido a la suspensión de la fumigación aérea y la posibilidad de evitar la erradicación forzosa mediante bloqueos a las fuerzas de seguridad públicas.
- Incremento de las expectativas de recibir dotaciones económicas derivadas del programa de sustitución voluntaria de cultivos, que hemos explicado anteriormente.
- Disminución de los recursos y esfuerzos destinados al desarrollo alternativo en todo el país.
- Alta rentabilidad de la hoja de coca.

Con respecto al **segundo objetivo** –combatir las guerrillas y el crimen organizado–, tanto el gobierno colombiano como el estadounidense afirman una reducción de la violencia y mejoras de la seguridad

98 Observatorio de Drogas de Colombia (O.D.C), “Cultivo de coca”, disponible en <http://www.odc.gov.co/problematika-drogas/oferta-drogas/cultivos>

99 UNODC, “Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos”, 2017, disponible en https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

100 UNODC, *op. cit.*, nota 6, p. 31.

101 UNODC, *loc. cit.*, nota 99.

derivadas del Plan Colombia¹⁰². El año 2016 finalizó con la cifra más baja de homicidios en 42 años, manteniéndose la tendencia a la baja por cuarto año consecutivo. En el año 2015 se produjeron 1150 casos menos que en el 2014, es decir, una tasa de 25 homicidios por cada 100 000 habitantes, una cifra que difiere mucho de los 18 111 homicidios que tuvieron lugar en el año 2005¹⁰³.

Lo mismo sucede en el panorama de los secuestros: desde el año 2000 se han visto reducidos en un 92%, pasando de 3.000 a 188 en el año 2016. El 88% de los secuestros registrados fue perpetrado por la delincuencia común, el 11% por el ELN y el 1% por bandas criminales detrás de plagios, además la mayoría de las víctimas fueron rescatadas por las autoridades¹⁰⁴.

Los acuerdos de paz firmados con las FARC –*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera*– han sido cruciales para lograr esta reducción de la violencia. A este respecto, se señala al Plan Colombia como un “tecnificador” de las fuerzas armadas del país, lo que le permitió ganar fuerza a la hora de negociar.

Según Mark Feierstein, asesor de Obama para Latinoamérica, “el Plan Colombia, que canalizó la ayuda estadounidense a ese país durante más de 15 años, ha sido absolutamente crucial para el éxito del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC”¹⁰⁵. Además, señaló que sin el apoyo de EE.UU., “no habríamos llegado al punto en el que el Gobierno puede llegar a un acuerdo con las FARC. Las FARC no se habrían debilitado hasta el punto en que lo están sin el apoyo que proporcionamos, así que EE.UU. fue absolutamente crucial, no solo en los últimos dos años sino en la última década y media”¹⁰⁶.

El apoyo de EE.UU. para este propósito, no obstante, no ha estado canalizado solamente a través del Plan Colombia, sino también del Plan Patriota, a través del cual EE.UU. y Colombia se aliaron militarmente y aportaron recursos y equipos militares para luchar contra las guerrillas¹⁰⁷.

Aunque es cierto que en términos globales la violencia se ha reducido, en las zonas calientes del país –es decir en los territorios que han quedado liberados por las FARC–, las luchas entre los distintos grupos armados, que pretenden hacerse con el control del territorio para quedarse con el negocio de narcotráfico, han producido un incremento de los homicidios:

“En 2017 en 123 municipios de los 242 donde operó las FARC los homicidios van al aumento. Este grupo de municipios se podría dividir en dos categorías. 76 de ellos presentan aumentos debido a la disputa y apropiación de economías ilegales por parte de otras organizaciones criminales. Otros 47, presentan aumentos de homicidios debido al vacío de poder dejado por las FARC en las regulaciones sociales o disputas entre vecinos”¹⁰⁸.

Por lo tanto, podemos decir que el segundo objetivo del plan se ha cumplido solo parcialmente. Además, no debemos pasar por alto las violaciones de los derechos humanos que se han producido durante el desarrollo del Plan Colombia y que también afectan a la seguridad:

“Entre el 2000 y el 2004 la violencia perpetrada por los paramilitares, a menudo respaldada por el Ejército colombiano, aumentó sensiblemente y se entró en un bucle de violencia para todos los que vivían en zonas rurales: secuestros, masacres, desapariciones forzadas (entre 1070 y 1529 por año), asesinatos... Entre el 2000 y el 2010 más de 3 millones de personas tuvieron que abandonar sus hogares y convertirse en uno de los desplazados internos marcados por la violencia. [...] Las mujeres han sido y siguen siendo un grupo especialmente vulnerable frente a la violencia: alrededor de 12 800 mujeres han sido violadas por miembros de grupos ilegales y más de 1.900, han sido violadas por miembros del Ejército colombiano”¹⁰⁹.

102 SÁNCHEZ COBALEDA, *op. cit.*, nota 26, p. 76.

103 Sally PALOMINO, “Colombia cierra 2016 con la cifra más baja de homicidios en 42 años”, *El País*, 2016, disponible en https://elpais.com/internacional/2016/12/31/colombia/1483187941_964829.html

104 *Ibid.*

105 Agencia EFE, “El Plan Colombia ha sido “crucial” para llegar a la paz, dice asesor de Obama”, *La Vanguardia*, 2016, disponible en <http://www.lavanguardia.com/politica/20161211/412547667546/el-plan-colombia-ha-sido-crucial-para-llegar-a-la-paz-dice-asesor-de-obama.html>

106 *Ibid.*

107 Council on Hemispheric Affairs, “Plan Patriota: What \$700 Million in U.S. Cash Will and Will Not Buy You in Colombia”, 2006, disponible en <http://www.coha.org/plan-patriota-what-700-million-in-us-cash-will-and-will-not-buy-you-in-colombia/>

108 Ariel ÁVILA, “Un año de la firma del acuerdo de paz en Colombia”, *El País*, 2017, disponible en https://elpais.com/internacional/2017/11/28/colombia/1511828937_488099.html

109 SÁNCHEZ COBALEDA, *op. cit.*, nota 26, p. 79.

Otro de los temas que cabe mencionar a este propósito es el escándalo de los “falsos positivos”, el cual merma la credibilidad de los logros obtenidos en materia de seguridad. Entre los años 2004 a 2008, el Ejército colombiano asesinó a más de 3000 civiles inocentes haciéndolos pasar por guerrilla para así presentar mejores resultados ante las instituciones. Como consecuencia, “las instituciones gubernamentales se vieron corrompidas a todos los niveles (incluso miembros del Congreso vinculados al gobierno y a líderes paramilitares), menoscabando directamente a la democracia colombiana”¹¹⁰.

Con respecto al **tercer objetivo** –la reactivación económica y el desarrollo social–, la creación de oportunidades para los sectores más vulnerables (pequeños agricultores, desplazados, campesinos y desempleados) se presentaba como clave. En este sentido, también pueden verse resultados positivos, ya que se ha logrado una mayor inversión de recursos por parte de los gobiernos locales en este fin¹¹¹.

Ya en el año 2008, un informe del gobierno estadounidense¹¹² indicaba perspectivas positivas en relación a este asunto, ya que los beneficiarios de los programas de desarrollo alternativo veían incrementada su calidad de vida y gozaban de mayores servicios sociales y acceso a la educación.

USAID también señala los logros que hasta día de hoy se han conseguido gracias a la ayuda del Plan Colombia¹¹³:

Los niveles de pobreza rural se han reducido en un 30% durante los últimos 10 años y la inversión privada se ha incrementado en zonas rurales, con un apalancamiento de más de 600 millones de dólares de capital privado.

Con respecto a los cultivos, se han plantado numerosos cultivos legales –como cacao o café– en más de 350.000 hectáreas, lo que ha producido un aumento de la seguridad y beneficios económicos para miles de campesinos. Además, se han desarrollado 1.400 proyectos comunitarios, valorados en más de 487 millones de dólares, que han fortalecido a las comunidades y aumentado las oportunidades económicas derivadas de cultivos lícitos en los municipios afectados por el conflicto.

Por otro lado, se ha proporcionado la protección gubernamental a personas en riesgo o amenazadas, tales como líderes sindicales, defensores de derechos humanos, periodistas y líderes municipales, para así asegurar el desarrollo normal de sus actividades. También se han establecido más de 100 centros de justicia, los cuales proporcionan a los ciudadanos un acceso a la justicia rápido, efectivo y gratuito.

Con respecto a la reintegración social, se ha apoyado el proceso de reinserción de más de 13.000 excombatientes desmovilizados y de más de 20.000 miembros de la comunidad. Asimismo se ha proporcionado apoyo en materia de necesidades básicas –alimentación, vivienda, salud, educación y seguridad– a 6.000 niños soldados desvinculados y rehabilitación, al tiempo que se evitó que los grupos armados ilegales siguieran reclutando niños. Con respecto a las víctimas, se ha aportado ayuda para asegurar la compensación económica del gobierno colombiano a más de 600.000 víctimas.

Las comunidades indígenas han sido otro de los focos de atención, ya que se han desarrollado programas de formación y como resultado más de 8000 personas se han graduado y han empezado a trabajar.

En materia de recursos naturales, se han mejorado las prácticas de extracción de oro y reducción del uso de mercurio –mediante la legalización y formalización de 150 operaciones de minería a pequeña escala– y se han protegido 800.000 hectáreas de bosque en la costa del Pacífico gracias a planes de centrados en la conservación forestal de 19 comunidades afrocolombianas e indígenas.

No obstante, estos alentadores datos contrastan con situaciones como, por ejemplo, la denunciada por Amnistía Internacional en la región Chocó, territorio en constante disputa por los grupos armados, en el que más del 60% de la población son víctimas registradas del conflicto armado. En su informe *Continúan los años de soledad*¹¹⁴, Amnistía Internacional denuncia la falta de acción estatal para asegurar la

110 SÁNCHEZ COBALEDA, *op. cit.*, nota 26, p. 80.

111 *Ibid.*

112 GAO, *op. cit.*, nota 8, p. 45.

113 USAID, “USAID Assistance for Plan Colombia. Successes”, 2016, disponible en <https://www.usaid.gov/news-information/factsheets/usaaid-assistance-plan-colombia>

114 Amnistía Internacional, “Continúan los años de Soledad”, 2017, p. 6, disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR2374252017SPANISH.PDF>

protección de un departamento que sufre continuas violaciones a los derechos humanos. Además, “el índice de pobreza extrema es cercano al 80 % y el índice de analfabetismo supera por tres veces el promedio nacional, alcanzando un 20.9 %”¹¹⁵.

En este contexto de vulnerabilidad, miles de personas han tenido que huir de sus hogares por temor a los diversos grupos que operan en la zona, además, “las comunidades indígenas y afrodescendientes internamente desplazadas están especialmente expuestas, ya que han tenido que dejar atrás sus medios de subsistencia sin protección ni apoyo del Estado”¹¹⁶. En algunos casos el desplazamiento de esas personas se produjo a zonas peligrosas de las proximidades. En muchas ocasiones acabando en alojamientos abarrotados, sin agua corriente, ni comida suficiente¹¹⁷.

Muchas de las personas que han alzado la voz en contra de estos abusos han sido amenazados o incluso asesinados. La víctima más reciente, un gobernador indígena presuntamente asesinado por miembros del ELN¹¹⁸.

Por último, con respecto al **cuarto objetivo** – el fortalecimiento del gobierno y sus instituciones–, lo más crucial es garantizar que ningún sector de la población esté sin gobierno, pues rápidamente quedan bajo el control de los grupos armados ilegales. Y con gobierno, hacemos referencia a más que fuerzas armadas o policía. Aunque la seguridad es el elemento más básico que el Estado debe garantizar, la ocupación militar fracasa sino lleva consigo más servicios, sanitarios, educación, juzgados, policía y demás funcionarios¹¹⁹.

Por un lado, la distribución de la financiación del plan –analizada en el punto 2.3 del presente trabajo– pone de relieve cómo se descuidó el gobierno civil en este sentido, principalmente en la primera etapa en la que los porcentajes de ayuda que se dedicaron a cuestiones militares superan con creces al resto de objetivos¹²⁰.

Por otro lado, la salida de las FARC de los territorios ocupados ha sido una prueba de la capacidad del gobierno y de las instituciones para recuperar los territorios y proporcionar servicios básicos a la población. Si bien es cierto que, a día de hoy, Colombia está en una situación mejor de la que estaba cuando se lanzó el plan –ya no se habla de un Estado fallido– todavía hay muchas zonas en las que son los grupos armados los que ostentan el poder y son muchos los problemas que se presentan en las zonas dejadas por las FARC:

“Allí los homicidios han aumentado, se presenta un copamiento por parte de organizaciones criminales y varias de estas zonas son teatros de guerra. En segundo lugar, la política de reincorporación afronta problemas complejos, apenas ha sido aprobado un proyecto productivo para ex guerrilleros, muchos aún no están bancarizados y no hay tierra para desarrollar las diferentes iniciativas de desarrollo económico. En tercer lugar, el Estado, aunque tiene recursos económicos no ha sido ágil en ejecutarlos”¹²¹.

Estas zonas pueden dividirse en cinco tipos: zonas con ocupación o expansión del ELN; zonas con ocupación o expansión de otros grupos criminales; zonas con presencia de grupos disidentes de las FARC; zonas de anarquía criminal, y zonas en proceso de consolidación estatal. En muchas de estas zonas el control estatal es muy débil o incluso inexistente, por ejemplo, en la región de Guavaire en la que la disidencia ha prohibido el ingreso a las instituciones del Estado, Agencias Internacionales o ONGs¹²².

No obstante, cabe señalar también algunos de los logros obtenidos gracias al plan pertinentes a este objetivo. Por ejemplo: USAID ha proporcionado protección a más de 4.500 trabajadores de derechos humanos, dotándoles de equipos de comunicaciones, chalecos antibalas y financiación para programas que

115 Amnistía Internacional, *op. cit.*, nota 114, p. 11.

116 *Ibid.*

117 Amnistía Internacional, “Colombia: Gobierno no protege a población civil ni da respuesta a nuevas amenazas”, 2017, disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2017/11/colombia-government-fails-to-keep-civilians-safe-as-new-threats-go-unchallenged/>

118 *Ibid.*

119 SÁNCHEZ COBALEDA, *op. cit.*, nota 26, pp. 82-83.

120 *Ibid.*

121 Fundación PARES, “Cómo va la paz 2018”, 2018, p. 13, disponible en <http://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf>

122 Fundación PARES, *op. cit.*, nota 121, p. 39.

protegen a los dirigentes sindicales, periodistas, alcaldes y líderes de la sociedad civil. También, durante el desarrollo del plan se creó un nuevo sector de instituciones jurídicas conocido como Casas de Justicia, que ha ayudado a reducir el volumen de trabajo y a aumentar la rapidez del sistema judicial de Colombia. Además de eso las instituciones se han visto reforzadas gracias a formación y a otros programas implementados por USAID centrados en el mantenimiento del Estado de derecho¹²³.

Por lo tanto, no podemos afirmar ni un rotundo fracaso, ni un completo éxito de este último objetivo. Es cierto que se han realizado numerosos esfuerzos y destinado recursos a mantener y reforzar el gobierno y las instituciones, como también lo es que los resultados no son tan positivos como se esperaba y que la situación actual pone de manifiesto las deficiencias del sistema, y las instituciones gubernamentales colombianas, para controlar todas las zonas del país y proporcionar a todos los ciudadanos la seguridad y los servicios básicos que merecen.

3. Iniciativa Mérida

3.1. Contexto e intereses

El auge del narcotráfico en México viene marcado por diversos factores. Por un lado, no se concibe sino en estrecha relación con la evolución del mismo en Colombia. Tras el desmembramiento de los principales cárteles colombianos, nuevas organizaciones dedicadas al tráfico de sustancias ilícitas emergieron fuera de la región andina, debido a lo que se conoce como *balloon effect*, es decir, que la lucha contra el problema en un región supuso su traslado a otra contigua, en este caso México. Así “se puede señalar que México es una víctima de la guerra contra las drogas en Colombia, porque las rutas del tráfico de drogas se han trasladado a México”¹²⁴. Rodríguez Luna señala los siguientes factores como determinantes en la formación de organizaciones sólidas de traficantes en México:

“La consolidación de un mercado negro de drogas como la cocaína y la heroína a causa de las políticas punitivas en los Estados Unidos; la emergencia de un mercado de consumidores en México; la reducción al mínimo de las capacidades de los cárteles colombianos producto del Plan Colombia; y la ineficiencia y corrupción de las estructuras de seguridad”¹²⁵.

Por otro lado, no es hasta el año 2000 cuando se produce la primera alternancia de poderes en México. El país había estado gobernado de manera hegemónica durante setenta y un años –desde 1929 hasta el 2000– por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Durante este periodo, el gobierno, caracterizado por la centralidad y jerarquía, no solo toleró la producción y el tráfico de drogas en ciertas regiones del país a cambio de beneficios económicos, sino que asumió un papel relevante en el proceso, creándose así vínculos directos entre el poder y el narcotráfico:

“La autoridad se encargó de gestionar la organización eficiente y pacífica del mercado, a cambio de la aceptación de impuestos extraídos de la actividad criminal y de la sujeción de las organizaciones criminales a reglas debidamente acordadas. A lo largo de este periodo los traficantes no operaron como elementos autónomos, sino que asumieron el control de “franquicias” cumplidamente asignadas por las autoridades reguladoras. Gracias a estas “licencias” de operación y a la protección provista por las agencias oficiales, los empresarios criminales pudieron desarrollar enclaves de producción y hacer uso de las vías de comunicación para despachar su mercancía hacia el mercado estadounidense”¹²⁶.

La estabilidad del sistema comienza a resquebrarse en la década de los 90 con el auge del pluralismo democrático, tanto a nivel local como nacional, con la elección del candidato Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) como presidente. Este proceso de democratización cambió drásticamente el equilibrio

123 GAO, *op. cit.*, nota 8, pp. 58-59.

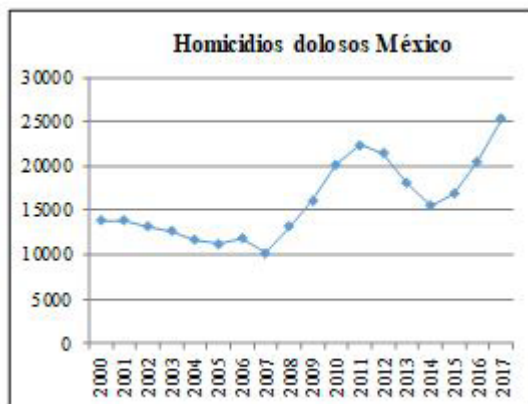
124 Jonathan ROSEN y Roberto ZEPEDA, “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”, *Reflexiones*, vol. 94, núm. 1, 2015, p. 157, Universidad de Costa Rica, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/729/72941346011.pdf>

125 Armando RODRÍGUEZ, “La iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y Presente” en Raúl BENÍTEZ (ed.), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, 2010, p. 43.

126 Arturo ALVARADO y Mónica SERRANO (coord.), *Los grandes problemas de México. Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, El Colegio de México, 2010, pp. 116-117.

que se había alcanzado entre los actores estatales y el crimen organizado, rompiendo los vínculos entre ellos, así como la impunidad de los criminales¹²⁷.

Posteriormente, el presidente panista Felipe Calderón –quien estuvo en el poder desde el año 2006 hasta el 2012– inició una dura lucha contra el narcotráfico para la cual empleó por primera vez al Ejército¹²⁸. La persecución y captura de narcotraficantes tuvo como consecuencia una exacerbación de la violencia (en parte debido a la confrontación entre gobierno y los criminales, pero también entre las propias organizaciones para hacerse con el control de rutas y territorios):



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹²⁹.

Como podemos observar en el gráfico, las tasas de homicidios dolosos se mantuvieron relativamente estables durante el gobierno de Fox. Durante la etapa de Calderón, empezaron a incrementarse, alcanzándose un punto álgido en el año 2011, en el que se produjeron 22.409 asesinatos. Después de unos años de descenso, a partir del año 2014 han ido in crescendo vertiginosamente hasta nuestros días, siendo el año 2017 el más violento de la historia reciente de México. Un hecho que hay que destacar en este sentido es el impacto del tráfico de armas hacia el país: la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de EE.UU. (ATF por sus siglas en inglés) estima que el 90% de las armas incautadas en México provienen de EE.UU.¹³⁰.

Esta escalada de violencia produjo un debilitamiento de las instituciones de seguridad del Estado y una situación de inestabilidad en el país, lo que bajo el compromiso asumido por Calderón, en su lucha por recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad social, da lugar a la búsqueda de estrategias conjuntas con Estados Unidos.

Tras el encuentro del presidente Bush y Calderón en la ciudad de Mérida, Yucatán, en marzo de 2007, en la que acordaron ampliar la cooperación bilateral entre ambos países, se anuncia finalmente en octubre de 2007, en una declaración conjunta, la Iniciativa Mérida. Después de más de un año de negociaciones, es en junio de 2008 cuando se aprueba en el Congreso estadounidense y en diciembre cuando se firma la primera Carta de Acuerdo sobre la Iniciativa¹³¹. Esta iniciativa, a diferencia del Plan Colombia, “se centró en el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia del gobierno mexicano y en la modernización organizativa de las agencias de seguridad mexicanas”¹³² y se creó con el fin de reducir la violencia derivada de las drogas a ambos lados de la frontera. Además, se incluía también a algunos países de la región centroamericana.

127 June BEITTELL, “Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations”, Congressional Research Service Report, 2017, p.8, disponible en <https://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>

128 *Ibíd.*

129 Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017”, 2018, disponible en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

130 Maureen MEYER, “Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?”, *Casade*, 2010, disponible en <https://www.casade.org/PublicacionesCasade/CrimOrgeIniciativaMerida/cap3.pdf>

131 ALVARADO y SERRANO, *op. cit.*, nota 126, p. 33.

132 *Ibíd.*

Con la Iniciativa Mérida se abría un capítulo histórico de cooperación bilateral en materia de seguridad, al que Obama dio continuidad cuando asumió la presidencia en 2009. En México, el año 2012 fue un año de cambio político, con la vuelta al poder del Partido Revolucionario Institucional y Peña Nieto como máximo representante.

Días antes de su toma de posesión, Peña Nieto realizó una visita oficial a la Casa Blanca, en la que se entrevistó con Obama, quien ya había sido reelegido. Así, quedaba claro que ambos países mantendrían sus buenas relaciones y sus lazos económicos y de cooperación. El presidente electo declaró su voluntad de construir “una relación más estrecha, más positiva y más constructiva con Estados Unidos” y ambos líderes confirmaron su voluntad de trabajar conjuntamente¹³³.

La llegada de Trump a la presidencia de EE.UU. en 2017 trajo consigo un deterioro de las relaciones bilaterales. En cuestiones de seguridad, esto se materializa en una reducción de los fondos destinados a la Iniciativa. La administración de Trump abogó por un enfoque más estrecho centrado en la reducción de las drogas –el anterior Secretario de Estado Rex Tillerson y la Secretaria de Seguridad Nacional Kirstjen Nielsen se han reunido en varias ocasiones con sus homólogos mexicanos y han enfatizado la importancia de la colaboración entre ellos para destruir las organizaciones criminales que amenazan sus respectivos países, comunidades y ciudadanos–, pero con menos ayuda financiera por parte de EE.UU..

En el plano social las declaraciones del presidente dificultan las relaciones. Entre sus medidas se encuentra la defensa de que la construcción del muro “servirá para mantener las drogas alejadas del país” –muro que insiste pagará México, país que se niega a hacerlo–; la pena de muerte para los narcotraficantes, según las declaraciones que se pueden leer en el diario *El País*: “tenemos que ser duros con los traficantes de droga y esto incluye la pena de muerte. Ellos acaban con la vida de miles de personas y solo reciben multas o condenas menores. Pero si alguien mata a una persona, se le condena con cadena perpetua o a la pena capital. Ganaré esta batalla”; o aboga por dejar morir a los toxicómanos como soluciones al problema¹³⁴.

Todas estas cuestiones, que no pueden interpretarse aisladamente, sino en estrecha relación con cómo se han tratado los asuntos de inmigración y de comercio –especialmente relevantes para México– han traído consigo un deterioro de los lazos construidos por los anteriores presidentes. Sin embargo, la magnitud de las consecuencias derivadas del tráfico de drogas, el tráfico de armas y el crimen organizado hacen indispensable la cooperación. Así, a día de hoy la Iniciativa Mérida continúa su curso. A continuación, analizamos sus principales características, así como los objetivos, la financiación y los resultados de la misma.

3.2. Objetivos y estrategias

La Iniciativa Mérida se basa en cuatro pilares o estrategias fundamentales, los cuales se detallan a continuación¹³⁵:

a) Pilar 1. Debilitamiento de la operativa del crimen organizado

Con este pilar se pretende, en primer lugar, llevar a cabo mayores esfuerzos en materia de inteligencia –tanto mayor colaboración como mayor eficacia– para capturar y encarcelar a los líderes y así mermar el poder transnacional de los grupos criminales en ambos lados de la frontera. En segundo lugar, priorizar la lucha contra la financiación ilícita. Para ello, se fortalecerá la cooperación bilateral entre las instituciones competentes para el Departamentos del Tesoro y Justicia de los Estados Unidos, La Procuraduría General de la República y las Secretarías de Hacienda y Seguridad Pública de México. Se busca reducir las ganancias de los narcotraficantes mediante el decomiso de las mercancías y la disminución de la producción. Por último, se incide en el compromiso de políticas y prácticas dedicadas a impedir que las armas ilegales

133 Yolanda MONGE, “Obama: Lo que ocurre en México tiene consecuencias en Estados Unidos”, *El País*, 2012, disponible en https://elpais.com/internacional/2012/11/27/actualidad/1354053804_219352.html

134 Jan MARTÍNEZ AHRENS, “Trump pide la pena de muerte para los traficantes de drogas”, *El País*, 2018, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/03/19/estados_unidos/1521482119_841140.html

135 U.S Embassy – Mexico, “Iniciativa Mérida: Panorama general”, 2015, disponible en <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>

crucen la frontera. Se recurrirá a todos los medios tecnológicos disponibles, por ejemplo, al uso del eTrace, sistema electrónico de rastreo de armas.

b) Pilar 2. Institucionalización de la capacidad para mantener el Estado de Derecho

En este pilar el objetivo básico es fortalecer las instituciones clave en materia de seguridad pública, fronteras y sistema judicial para mantener el Estado de derecho. El gobierno dirigirá un programa conjunto con las autoridades locales para fortalecer la policía de los estados clave. Además, se agilizarán los procesos judiciales; se impondrán nuevos marcos jurídicos; y las fuerzas de orden público de ambos países mantendrán la colaboración en los procesos de extradición, utilizando todos los medios e instrumentos existentes.

c) Pilar 3. Creación de una estructura fronteriza del siglo XXI

Se apela a la responsabilidad compartida en el manejo de la frontera común, para continuar trabajando a través de la Dirección Ejecutiva del Comité Ejecutivo Bilateral del Siglo XXI (CEB), con el fin de mejorar las infraestructuras fronterizas; incrementar la seguridad ciudadana y la competitividad global en los puertos de entrada; y luchar contra la violencia y la criminalidad en la región fronteriza, con un mayor número de tecnologías no invasivas que ayudarán a detectar las actividades criminales.

d) Pilar 4. Construcción de comunidades fuertes y resilientes.

Se pretende fomentar una cultura de respeto a las leyes y concienciar a la población del peligro y el poder que tienen las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Para ello, se implementarán, de común acuerdo, programas de trabajo, de integración de jóvenes en riesgo en las comunidades –a través de organismos designados para este fin, como la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y la Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL)– y se expandirá la protección social.

3.3. Financiación, medios e implementación

3.3.1. Financiación

En un primer momento, el presidente Bush anunció que pediría al Congreso de su país una ayuda de 1.400 millones de dólares para México, que se distribuirían en tres años fiscales. El presupuesto para Centroamérica no se determinó al principio¹³⁶.

El 30 de junio de 2008 se asignó la primera cuantía en la Ley de Asignaciones Complementarias de 2008. Esta ley proporcionaba 400 millones de dólares para México y 65 millones para Centroamérica, Haití y la República Dominicana.

Aunque la administración Bush había solicitado que toda la financiación se hiciese a través de la Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley (INCLE por sus siglas en inglés), el Congreso determinó que se proporcionaría a través de tres fuentes diferentes: INCLE, el programa de Financiación para Fuerzas Armadas Extranjeras (FMF por sus siglas en inglés) y el Fondo de Apoyo Económico (ESF por sus siglas en inglés). Además, el 15% de la cantidad de dinero destinada a la compra de equipo para las Fuerzas Armadas mexicanas estaba supeditada al cumplimiento de ciertas condiciones en materia de derechos humanos. Aparte de eso, se asignaron 73,5 millones de dólares a la reforma judicial, construcción de instituciones que mantuvieran el Estado de Derecho y a actividades anticorrupción¹³⁷.

En marzo del año 2009 se asignaron 300 millones de dólares para México y 105 para Centroamérica; en junio la Ley de Asignaciones Complementarias de 2009 aprobó 420 millones para el desarrollo de la iniciativa en México.

En general, durante los años 2008 a 2010, la ayuda de EE.UU. a México se materializó en la compra de equipos para apoyar los diferentes esfuerzos de las fuerzas de seguridad y en financiación para reforzar

136 GAO, "Status of Funds for the Mérida Initiative", 2009, p. 4, disponible en <https://www.gao.gov/assets/100/96493.pdf>

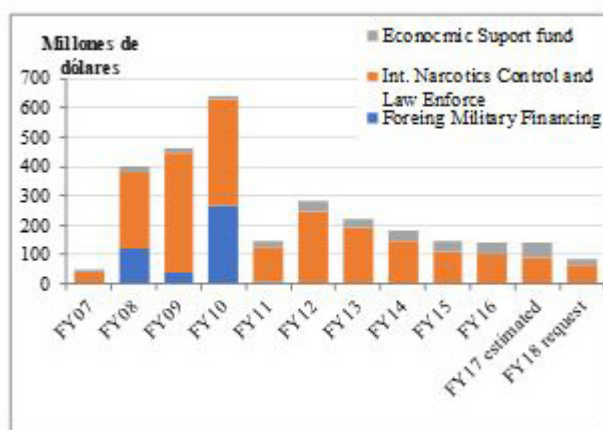
137 Clare RIBANDO y Kristin FINKLEA, "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond", *Congressional Research Service*, 2017, p. 11, disponible en <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>

las instituciones. El equipo incluía aeronaves y helicópteros con un valor de 590 millones de dólares. En 2011, las administraciones de Obama y de Calderón revisaron la estrategia y –tras meses de negociaciones– se acordó expandir los ámbitos de acción, que pasaron a centrarse también en la transferencia de tecnología, en el desarrollo económico y en la creación de programas sociales en municipios y estados cercanos a la frontera. Desde el año 2011, los fondos destinados a mantener el estado de derecho y proteger los derechos humanos han sido mayores que los destinados a los otros pilares de la iniciativa¹³⁸.

En el año 2011, los fondos asignados a través del FMF disminuyeron significativamente, llegando a reducirse tanto que, en el año 2012, el FMF ya no era considerado parte de la Iniciativa Mérida, sino ayuda militar bilateral¹³⁹.

Desde 2013 a 2016 –con una pausa inicial cuando Peña Nieto asumió el poder debido a preocupaciones por los derechos humanos– la cooperación se intensificó. En mayo de 2013 Peña Nieto y Obama reafirmaron sus compromisos con la Iniciativa Mérida durante un viaje de Obama a México. En agosto de 2013, se acordó una reforma del sistema judicial, el blanqueo de dinero y las fuerzas de seguridad, tanto a nivel federal como estatal. En noviembre de 2016, tuvo lugar la quinta reunión del Grupo de Cooperación en Seguridad, para supervisar el acuerdo y tratar asuntos sobre cómo combatir el tráfico de drogas, incluyendo la producción de amapola en México¹⁴⁰.

En el siguiente gráfico observamos la evolución de los fondos destinados a la Iniciativa a través de las tres fuentes desde el año fiscal 2008 hasta la actualidad:



Fuente: elaboración propia a partir del informe *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*¹⁴¹

Como podemos comprobar, los fondos fueron sustancialmente mayores durante los primeros años de la Iniciativa, alcanzándose un punto máximo en el año 2010; a partir del año 2012 –coincidiendo con la llegada de Peña Nieto al poder y el segundo mandato de Obama– las cuantías han ido disminuyendo.

El informe oficial del Congreso señala que “aunque los presupuestos solicitados para la iniciativa Mérida han ido reduciéndose, ha habido apoyo por parte de los dos partidos en el Congreso para mantener relativamente la financiación de la Iniciativa Mérida”¹⁴². Así, por ejemplo, en el año 2015 se proporcionaron 28,6 millones de dólares más que lo solicitado por la administración de Obama, con fondos adicionales para reformas en el sector judicial y las instituciones fronterizas. De igual manera, en el año 2016 fueron 20 los millones que se proporcionaron adicionales a lo que había solicitado la administración del presidente.

La administración Trump aboga por un enfoque más estrecho centrado en la seguridad, sin embargo, los fondos destinados el presupuesto inicial para el año 2018 incluyen 85 millones de dólares para la Iniciativa Mérida, lo que supone una reducción del 38,8% con respecto al año fiscal anterior 2017¹⁴³.

138 *Ibid.*

139 *Ibid.*

140 *Ibid.*

141 RIBANDO y FINKLEA, *op. cit.*, nota 137, p. 10.

142 RIBANDO y FINKLEA, *op. cit.*, nota 137, p. 12.

143 *Ibid.*

3.3.2. Medios e implementación

Como hemos adelantado anteriormente, durante la primera etapa de la Iniciativa predominó la estrategia militar. Como consecuencia los fondos estuvieron destinados principalmente a la compra de equipo, tecnología y armas con el fin de combatir a los cárteles de la droga. En la página oficial de la Embajada de EE.UU. en México¹⁴⁴ se recogen algunas de las entregas de equipo más significativas que recibió México, las cuales se enmarcan en el primer pilar del plan, que es afectar la capacidad operativa del crimen organizado. Así, podemos destacar:

- Cuatro aeronaves de vigilancia marítima CASA 235 (cuyo valor es de 50 millones de dólares cada una) entregadas a la Secretaría de Marina (SEMAR).
- Una aeronave de vigilancia Dornier 32 (cuyo valor es de 21 millones de dólares) entregada a la Policía Federal.
- Nueve helicópteros UH-60M Blackhawk entregados, tres al SEMAR y seis a la Policía Federal.
- Establecimiento de un sistema fronterizo de telecomunicaciones seguro entre 10 ciudades hermanas de Estados Unidos y México con un valor de 13 millones de dólares. Este sistema posibilita el intercambio de información relacionada con investigaciones entre las fuerzas de seguridad públicas de ambos lados de la frontera. Además, se ha puesto en marcha un proyecto, cuyo coste es de 17 millones de dólares, mediante el cual se han establecido 10 puntos de inspección secundaria en puertos internacionales de entrada para aquellos individuos que requieren investigación adicional.

En este punto conviene destacar que parte de estos medios –especialmente los helicópteros– se perdieron en accidentes que tuvieron lugar durante el desarrollo de las misiones contra los cárteles o en operaciones de auxilio¹⁴⁵.

El cambio de estrategia encabezado por Peña Nieto trajo consigo un cambio en el destino de los fondos: “desde 2013, cuando se negoció una nueva etapa de la Iniciativa, los recursos se destinaron primordialmente a la prevención de los delitos y la violencia”¹⁴⁶. Entre los medios más relevantes destinados a conseguir los pilares dos, tres y cuatro se encuentran¹⁴⁷:

- Un programa de Correcciones que proporciona asistencia a las prisiones de México con el objetivo de que obtengan acreditación internacional. Desde su puesta en marcha en 2011, 20 instalaciones, nueve federales y nueve estatales han recibido la citada acreditación.
- Entrenamiento y equipo para los programas de investigación de antecedentes penales, asuntos internos y el kardex policial.
- Apoyo con más de 247 millones de dólares en la transición hacia el nuevo sistema de justicia penal. Los proyectos incluyen intercambios entre procuradores de justicia estatales, asesorías para laboratorios forenses, entrenamiento, certificaciones, acreditaciones, equipo y seminarios para estudiantes y profesores de la carrera de leyes.
- Asistencia en la profesionalización de las instituciones mexicanas de aplicación de la ley a nivel municipal, estatal y federal, así como en el incremento de las capacidades de sus unidades especializadas de investigación. Esta asistencia cubre una amplia gama de entrenamiento, entre los que se incluye la formación de instructores para las academias de policía federal y estatal; cursos de liderazgo y supervisión y habilidades policíacas básicas.
- Entrega de más de 300 caninos entrenados para la detección de narcóticos, armas, municiones y dinero en efectivo.

144 Embajada y Consulado de EE.UU. en México, “Iniciativa Mérida”, disponible en <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationships/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>

145 Alberto NÁJAR, “Iniciativa Mérida: ¿Ha servido el plan contra las drogas en México financiado por EE.UU.?” *BBC Mundo*, 2015, disponible en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/02/150213_mexico_eeuu_iniciativa_merida_narco trafico_an

146 *Ibíd*

147 Embajada y Consulado de EE.UU. en México, loc. cit, nota 144.

- Equipos de inspección no intrusiva, tecnología y entrenamiento personal –con un valor de 112 millones de dólares– para la mejora de la infraestructura fronteriza.
- Asistencia técnica a través de programas de reducción de la demanda de droga (DDR) para la creación y expansión de Tribunales para el Tratamiento de Adicciones. Actualmente, cinco estados cuentan con programas de DDR, incluidos el Estado de México, Chihuahua, Nuevo León, Morelos y Durango.
- Creación del programa Cultura de la Legalidad (COL), diseñado para fomentar el sentido de responsabilidad individual para mantener el Estado de derecho en México. La educación en materia de Cultura de la Legalidad ahora forma parte del programa de educación secundaria en 31 estados y entidades federativas. Además, el programa ha apoyado el establecimiento de 73 puestos de monitoreo ciudadano en los ministerios públicos de la Ciudad de México. Estas oficinas están atendidas por ciudadanos que proporcionan información al público que acude a denunciar crímenes.

3.4. Organización del narcotráfico en México

Las diferentes estrategias implementadas a lo largo de los diferentes gobiernos en materia de lucha contra el narcotráfico, así como las propias luchas de poder entre las organizaciones ilícitas, han dado lugar a una evolución de las mismas. Por tanto, consideramos relevante realizar una aproximación a estas, con el objeto de analizar los principales grupos de poder a los que se ha enfrentado el gobierno bajo la Iniciativa Mérida, así como sus estructuras jerárquicas y su *modus operandi*.

Durante gran parte del periodo de “estabilidad” entre el gobierno y el narcotráfico mencionado anteriormente, había siete cárteles dominantes en el país: el Cártel de Tijuana (también conocido como el Cártel de los Arellano Félix); el Cártel de Sinaloa; el Cártel de Juárez; el Cártel del Golfo; Los Zetas; La Familia Michoacana y el Cártel de los Beltrán Leyva¹⁴⁸.

La alternancia democrática y las crecientes luchas por hacerse con las rutas de poder traen consigo la fragmentación de estos cárteles tradicionales y el surgimiento de nuevas organizaciones más pequeñas, especialmente en la etapa de Calderón. La fragmentación fue seguida de una diversificación a otros negocios ilícitos. A día de hoy más de veinte organizaciones dominan el tráfico de drogas en el país. A continuación, analizamos seis de las principales¹⁴⁹:

Cártel de Sinaloa

El cártel de Sinaloa es uno de los más antiguos y asentados del país. Comprende una serie de organizaciones menores y, aunque está establecido en la región de Sinaloa, controla varias regiones, especialmente en el noroeste y a lo largo de la Costa del Pacífico. Internacionalmente, es la que más alcance tiene en comparación con otros cárteles del país, ya que tiene presencia en 50 países, entre ellos Europa, el sudeste Asiático o África occidental. Además, es una de las pocas organizaciones que no se ha diversificado a otro tipo de crímenes como la extorsión o el secuestro¹⁵⁰.

En Estados Unidos cuenta con centros de distribución en ciudades como Los Ángeles, Phoenix, Denver y Chicago, a los que llegan las drogas a través de la frontera de México con California, Arizona, Nuevo México y el oeste de Tejas¹⁵¹.

Sus principales líderes son: Joaquín Archivaldo Guzmán-Loera, alias El Chapo; Ismael Zambada-García, alias Mayo; Dámaso López-Núñez, alias El Licenciado; y Rafael Caro-Quintero. Tras las detenciones de El Chapo y El licenciado, y la extradición del primero a Estados Unidos en 2017, se cuestiona la capacidad del cártel para mantener la hegemonía en sus regiones dominantes, debido a las otras fuerzas rivales que luchan por el control de ellas, como Los Zetas o Los Caballeros Templarios¹⁵².

148 BEITTELL, *op. cit.*, nota 127, p. 9.

149 U.S. Department of Justice Drug Enforcement Administration (DEA), “2017 National Drug Threat Assessment”, p.2, disponible en https://www.dea.gov/docs/DIR-040-17_2017-NDTA.pdf

150 BEITTELL, *op. cit.*, nota 127, p. 12.

151 DEA, *loc. cit.*, nota 149.

152 BEITTELL, *op. cit.*, nota 127, p. 15.

Cártel de Jalisco Nueva Generación

Es el cártel de más reciente creación y uno de los más poderosos y con más rápido crecimiento tanto en México como en Estados Unidos. Se fragmentaron del Cártel de Sinaloa en 2010 y están establecidos en la ciudad de Guadalajara. Controlan rutas de acceso a Estados Unidos a través de ciudades como Tijuana, Juárez y Nuevo Laredo, desde donde transportan las mercancías a Los Ángeles, Nueva York y Atlanta. La rápida expansión del cártel se debe, entre otros factores, a la gran violencia de sus miembros en contra de las fuerzas de seguridad mexicanas y de otros cárteles rivales¹⁵³.

Sus principales líderes son: Nemesio Oseguera-Cervantes, alias Mencho; Abigael González Valencia, alias El Cuini; y Jorge Luis Mendoza Cardenas, alias La Garra. El Cuini se encuentra en prisión en México desde 2015, los otros dos permanecen en búsqueda¹⁵⁴.

Cártel de Juárez

Junto con el cártel de Sinaloa, es uno de los más antiguos y tradicionales del país. Su área de operaciones se centra en la región de Chihuahua al sudoeste de Tejas y Nuevo México. La dura lucha que mantienen con el Cártel de Sinaloa, la cual se intensificó en el año 2010, ha provocado numerosas muertes en Chihuahua¹⁵⁵.

Sus líderes son: Jesús Salas Aguayo, alias Chuyin; Carlos Arturo Quintana-Quintana, alias Ochenta; y Julio César Olivas Torres, alias Sexto. El único en prisión es el Chuyin, los otros dos continúan siendo objetivos prioritarios de los gobiernos estadounidense y mexicano. Principalmente trafican con marihuana y cocaína, aunque recientemente se han expandido a la heroína y la metanfetamina¹⁵⁶.

Cártel del Golfo

El Cártel del Golfo también ha estado operativo durante numerosas décadas desde los años 30. Recientemente ha perdido fuerza y ha experimentado varios cambios de liderazgo. Su base central de operaciones se encuentra en la ciudad de Matamoros, en el estado de Tamaulipas, y principalmente trafican con marihuana y cocaína –aunque recientemente también se han introducido en el campo de la heroína y la metanfetamina– sustancias que introducen en Estados Unidos a través de zona fronteriza del Valle del Río Grande South Padre Island. En el país norteamericano, controlan la distribución a ciudades como Houston, Detroit y Atlanta¹⁵⁷.

Los líderes actuales son José Antonio Romo López, alias Don Chucho y José Alfredo Cárdenas Martínez, alias Contador. Otro de los líderes principales Juan Manuel Loza Salinas, alias El Toro, fue abatido en un enfrentamiento con las fuerzas de seguridad públicas mexicanas, donde finalmente falleció¹⁵⁸. Su predecesor, Osiel Cárdenas –que tenía contactos en las fuerzas militares– consiguió que varios militares trabajasen para él como asesinos a sueldo. Estos militares se conocían como Los Zetas y las tensiones con el Cártel hicieron que finalmente se separaran y se estableciera como un grupo independiente en 2010¹⁵⁹.

Los Zetas

Esta organización nace, como acabamos de señalar, de una fragmentación del Cártel del Golfo, a su vez procedían de una parte corrupta de las fuerzas militares que fue contratada como sicarios por el cártel. Su principal actividad no es el tráfico de drogas (aunque también se dedican a ello), sino la violencia organizada. Tienen un fuerte poder y han desarrollado un modelo de negocio, en el que obtienen dinero de crímenes como robo, extorsión, tráfico de personas, secuestro, etc¹⁶⁰.

Controlan varios estados del Golfo de México, en la parte este del país y se han extendido hasta Ciudad Juárez, en la región de Chihuahua y algunos estados del Pacífico. Son mucho más agresivos que otros

153 DEA, loc. cit, nota 149.

154 *Ibíd*

155 DEA, *op. cit.*, nota 149, p. 3.

156 *Ibíd*.

157 DEA, *op. cit.*, nota 149, p. 4.

158 *Ibíd*.

159 BEITTELL, *op. cit.*, nota 127, p. 17.

160 BEITTELL, *op. cit.*, nota 127, p. 18.

grupos y usan la intimidación como estrategia para mantener el control del territorio, mostrando públicamente cadáveres, enviando parte de ellos a las fuerzas de seguridad mexicanas y a la ciudadanía. Además, se les relaciona con un número muy elevado de masacres, como por ejemplo el bombardeo de un casino en Monterrey en 2011, que dejó 53 muertos¹⁶¹.

Dos de sus principales líderes, Óscar Omar Treviño Morales, alias Z-42 y Juan Francisco Treviño Chávez, alias Kiko fueron detenidos en 2015 y 2016 respectivamente, quedando solo un líder operativo: Juan Gerardo Treviño Chávez, alias Huevo¹⁶².

Cártel de los Beltrán Leyva

El Cártel de los Beltrán Leyva es una facción del Cártel de Sinaloa (los hermanos Leyva) que se independizó en 2008. Aunque todos los hermanos Leyva actualmente están detenidos o fallecidos, parte de su organización continúa operando en los estados de Guerrero, Morelos, Nayarit y Sinaloa. Además, dentro de la organización están divididos en distintos subgrupos, los más destacables Los Rojos, Los Guerreros Unidos, la Organización del Chapo Isidro y Los Mazatlecos. Todos ellos dependen del cártel principal para tener acceso a las rutas por las que trafican principalmente marihuana, cocaína, heroína y metanfetamina. Sus centros de distribución están en Phoenix, Los Ángeles, Chicago y Atlanta¹⁶³.

3.5. Resultados

Los escenarios que se viven actualmente, tanto en EE.UU. como en México, ponen en tela de juicio la eficacia de las estrategias en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

En México, la violencia no ha parado de aumentar desde el año 2015, siendo el año 2017 el más violento de la historia reciente del país¹⁶⁴. Los expertos estiman que la violencia se ha cobrado más de 109.000 vidas desde diciembre de 2006, con casos muy mediáticos –por ejemplo el asesinato de 43 estudiantes en Guerrero en septiembre de 2014– que han situado la atención en el problema de la violación de derechos humanos en el que están involucradas fuerzas de seguridad del país. Además, los numerosos casos de corrupción han incrementado la preocupación por la impunidad¹⁶⁵.

Al igual que en el caso de Colombia, otro de los problemas que ha dificultado la lucha contra el crimen organizado ha sido la fragmentación de los cárteles. Aunque la cooperación entre EE.UU. y México ha conseguido el arresto de algunos de los narcotraficantes más famosos –como el Chapo Guzmán–, la evolución de la jerarquía (en la que ya no solo hay un líder sino varios) y unas organizaciones cada vez más fragmentadas y diversas (dedicadas no solo a la droga, sino a diversos crímenes), ponen de manifiesto la incapacidad de los estados para atajar con éxito el problema y hacen necesaria una remodelación de las estrategias.

En EE.UU., la situación del consumo de droga –y las muertes derivadas de ella– ha alcanzado límites insospechados, llegando a considerarse una emergencia nacional¹⁶⁶. Según el Centro Nacional de Estadísticas de Salud, en el año 2016 se produjeron 60.147 muertes por sobredosis en el país, de las cuales más de 33.000 estuvieron causadas por opioides (entre los que se incluyen la heroína y opioides sintéticos). Estas tasas fueron un 21% mayores que el año anterior, 2015¹⁶⁷. Y aumentaron aún más en el año 2017, en el que la cifra llegó a 67.944¹⁶⁸.

Para realizar un análisis más detallado de los resultados, es necesario volver a los objetivos específicos de plan.

161 *Ibid.*

162 DEA, *op. cit.*, nota 149, p. 4.

163 DEA, *op. cit.*, nota 149, p. 5.

164 Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017”, 2018, disponible en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

165 RIBANDO y FINKLEA, *op. cit.*, nota 137, p. 22.

166 Julie DAVIS, Trump Declares Opioid Crisis a ‘Health Emergency’ but Requests No Funds”, *The New York Times*, 2017, disponible en <https://www.nytimes.com/2017/10/26/us/politics/trump-opioid-crisis.html>

167 National Center for Health Statistics, *loc. cit.*, nota 1.

168 National Center for Health Statistics, *loc. cit.*, nota 2.

Con respecto al **primer objetivo** –el debilitamiento de la operativa del crimen organizado– aparte la exacerbación de la violencia que acabamos de mencionar, los comicios celebrados el pasado uno de julio y los hechos acaecidos durante la campaña electoral muestran que, lejos de estar debilitado, el crimen organizado se impone como una fuerte amenaza para la estructura política y para la población del país, sobre todo en ciertas regiones.

Con más de 130 candidatos o personal de campaña asesinados en el país, las elecciones han estado marcadas por la violencia¹⁶⁹. Este dato marca un nuevo récord sangriento en materia de inseguridad pública en el país. Aunque la violencia siempre ha estado presente en las elecciones, por lo general tenía un correlato esencialmente político, un exabrupto ocasional entre las fracciones políticas rivales¹⁷⁰.

A día de hoy la situación es bien distinta “la mayor parte de los 49 candidatos asesinados en las últimas semanas fueron ejecutados con usos y costumbres del crimen organizado. [...] Los menos han sido ejecutados por un solo sicario”¹⁷¹. Vemos, por tanto, otra magnitud de la situación que refleja la manera en la que los narcotraficantes se han apoderado de regiones rurales completas. Ya no tienen suficiente con asegurarse alcaldías permisivas que les permitan llevar a cabo sus negocios, sino que requieren el control absoluto de la policía municipal. Así consiguen blindar las plazas e impedir la llegada de bandas rivales, al mismo tiempo que consiguen expandir sus actividades a otros rubros delictivos: piratería, tala de bosques, robo de ganado, asalto a transportistas, extorsión generalizada a comercios y productores, prostitución, etc. Además, el hecho de asesinar a algunos candidatos, no es solo una forma de quitar a esos de en medio, sino una estrategia que disuade a otros muchos que terminan no presentándose por miedo y que hace que otros cedan ante sus exigencias (entre las que se encuentran el dejar las comandancias en manos de los suyos)¹⁷².

Por último, aunque la Iniciativa Mérida –a diferencia del Plan Colombia– no incluye entre sus estrategias la erradicación, como analizaremos el punto 4 del presente trabajo, nos parece oportuno mencionar el incremento de cultivo de opio y de producción de heroína y fentanilo (un opioide sintético más potente que la heroína) que se ha experimentado en el país como consecuencia del incremento de la demanda de opioides en EE.UU.¹⁷³. Según el *Informe mundial sobre drogas del año 2018*, elaborado por UNODC, a día de hoy el 90% de la heroína y la morfina introducida en EE.UU. proviene de México, que es el tercer productor del mundo de estas drogas (solo antecedido por Afganistán y Myanmar) y el mayor productor de Latinoamérica¹⁷⁴.

Ante esta situación, no se puede afirmar ningún posible debilitamiento de la operativa del crimen organizado, sino más bien todo lo contrario. Los grupos criminales mexicanos han adquirido más poder en los últimos años, han sabido evolucionar y diversificarse a otras actividades, infiltrarse en gran parte de la sociedad y obtener, a través de la violencia, un poder mucho mayor incluso en términos políticos.

El **segundo objetivo** –la institucionalización de la capacidad para mantener el estado de derecho– está estrechamente relacionado con el primero, es decir, cuanta más fuerza tenga la operativa del crimen organizado, más queda de manifiesto la incapacidad de las instituciones para mantener el estado de derecho. Por otro lado, las violaciones de los derechos humanos en México han sido ampliamente denunciadas por grupos de defensa de los derechos humanos, organizaciones internacionales y expertos estadounidenses¹⁷⁵.

169 Joshua PARTLOW, “López Obrador wins Mexican presidency, becoming first leftist to govern in decades”, *The Washington Post*, 2018, disponible en https://www.washingtonpost.com/world/mexicans-head-to-polls-to-choose-a-new-president/2018/07/01/517e8670-7a2a-11e8-ac4e-421ef7165923_story.html?utm_term=.6676db60d37b

170 Jorge ZEPEDA, “El narco llegó a las urnas”, 2018, *El País*, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/06/27/mexico/1530117995_965261.html

171 *Ibíd.*

172 *Ibíd.*

173 RIBANDO y FINKLEA, *op. cit.*, nota 137, p. 14.

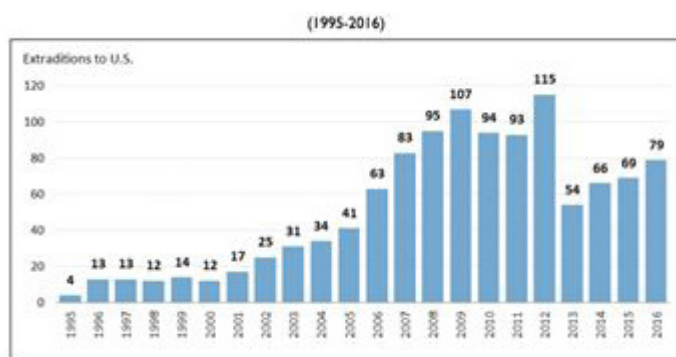
174 UNODC, *op. cit.*, nota 5, p. 17.

175 RIBANDO y FINKLEA, *op. cit.*, nota 137, p. 14.

Según el informe elaborado por el Departamento de Estado de Estados Unidos en 2016 sobre Derechos Humanos¹⁷⁶, los asesinatos, la tortura y las desapariciones forzadas por parte de las fuerzas de seguridad son los problemas más acuciantes. A pesar de la gravedad de la situación, la mayoría de esos delitos han quedado impunes por la corrupción y la impunidad existentes en el sistema de justicia penal a todos los niveles –local, estatal y federal–.

En un primer momento, se vislumbró un escenario positivo por el discurso de Peña Nieto a favor de los derechos humanos al inicio de su administración. Sin embargo, durante los últimos años son muchas las denuncias que grupos nacionales e internacionales de derechos humanos han realizado al manejo por parte del gobierno de casos de violaciones de derechos humanos, incluidas las cometidas por las fuerzas de seguridad. A pesar de una reforma del código penal militar en 2014, se critica al gobierno por no responsabilizar a los oficiales militares y policiales por abusos cometidos en el pasado. Además, el país ocupa la tercera posición en la lista de países más peligrosos para ejercer la profesión de periodista, lo que indica la poca libertad de expresión que existe¹⁷⁷.

No obstante, sí que cabe mencionar como logro el aumento de las extradiciones desde la puesta en marcha del plan, uno de los objetivos concretos acordados dentro de este punto:



Fuente: Departamento de Justicia y de Estado de EE.UU.¹⁷⁸

Como observamos en el gráfico, a partir del año 2006 las extradiciones empezaron a aumentar considerablemente, consiguiéndose el mayor número en 2012 y manteniendo una cifra bastante elevada durante los últimos años.

Con respecto al **tercer objetivo** –la creación de una estructura fronteriza del siglo XXI– se han conseguido algunos avances:

En diciembre del año 2015, se construyeron nuevas instalaciones en el puerto de San Isidro-Tijuana, un puente peatonal en el aeropuerto de Tijuana, el puente ferroviario internacional Brownsville-Matamoros y también se creó el Programa de Pre-inspección de carga, que permite a los trabajadores de las aduanas trabajar conjuntamente en tres lugares a lo largo de la frontera común, para despachar las mercancías antes de que lleguen a un puerto de entrada, así se minimiza la doble inspección de los embarques¹⁷⁹.

Uno de los principales retos en la frontera también es la corrupción: 144 empleados de aduana fueron detenidos desde el año 2005 al 2012 por actividades relacionadas con corrupción, el 65% estaban asignados en la parte sur de la frontera. Se han tomado medidas a este respecto, por ejemplo una campaña para concienciar sobre los peligros de la corrupción en la frontera, sin embargo, a día de hoy no se ha resuelto el problema¹⁸⁰.

Por otro lado, aunque el plan busca la responsabilidad compartida en la frontera común –y se han implementado algunas mejoras–, así como reducir la criminalidad y la violencia en la región fronteriza, los

176 RIBANDO y FINKLEA, *op. cit.*, nota 137, p. 27.

177 *Ibid.*

178 RIBANDO y FINKLEA, *op. cit.*, nota 137, p. 26.

179 RIBANDO y FINKLEA, *op. cit.*, nota 137, p. 20.

180 RIBANDO y FINKLEA, *op. cit.*, nota 137, p. 21.

objetivos del actual presidente de EE.UU. parecen ser muy diferentes. Trump ha convertido la frontera con México en uno de los puntos más polémicos de su mandato.

Una de sus principales promesas de campaña consistía en la deportación masiva de inmigrantes mexicanos indocumentados, acompañada de la construcción de un muro fronterizo pagado por México y de declaraciones como que todos los mexicanos son “terroristas” o “narcotraficantes”¹⁸¹, como hemos explicado anteriormente.

En este contexto, podemos decir que la situación es fluctuante y los datos difíciles de analizar. Por ahora, el nuevo presidente de México, López Obrador, ha propuesto a Trump un acuerdo de proyectos que generen empleo y desarrollo en el país para así mejorar la seguridad y reducir la inmigración. Por su parte, el mandatario estadounidense afirmó que cree el nuevo presidente los va a ayudar en la frontera y que pronostica una muy buena relación entre ambos¹⁸².

Con respecto al **cuarto objetivo** –construcción de comunidades fuertes y resilientes– USAID señala los siguientes logros¹⁸³:

Más de 35.000 jóvenes en riesgo se han beneficiado de actividades extraescolares, con un énfasis en los valores de liderazgo y capacitación vocacional, apoyo psicológico y oportunidades de empleo, especialmente en Ciudad Juárez, Monterrey y Tijuana. Asimismo, más de 9.000 jóvenes en riesgo procedentes de comunidades vulnerables de Ciudad Juárez y Tijuana participaron en campamentos de verano, actividades extraescolares y programas de empleabilidad. Aproximadamente el 70% de los graduados obtuvieron empleo, prácticas o regresaron a la escuela en los seis meses posteriores a la finalización del programa.

Además, se han creado Comités Municipales de Prevención del Delito y la Violencia en las ciudades de Tijuana, Monterrey y Ciudad Juárez. Estos comités reúnen a actores clave de la comunidad –incluidos representantes del gobierno local, universidades y el sector privado– para desarrollar y supervisar iniciativas municipales de prevención. Han sido reconocidos como una de las mejores prácticas del Gobierno Federal y el modelo se está replicando en otras ciudades del país.

Por otro lado, la página oficial del gobierno de México¹⁸⁴ publica cada mes desde el año 2012 un pequeño informe en el que se detallan avances conseguidos bajo el plan, por ejemplo reuniones celebradas con funcionarios de la embajada estadounidense durante el mes de enero de 2016, o una aplicación lanzada en Ciudad Juárez, a través de la cual los ciudadanos pueden llamar para “denunciar, comentar o compartir” asuntos que afecten a la calidad de vida en la ciudad.

Aún así, en este punto, debemos recordar las cifras de violencia que se experimentan en el país, lo que deja en entredicho la cultura de respeto a las leyes que se pretendía fomentar bajo este último pilar.

En definitiva, podemos concluir que tres de los cuatro objetivos muestran algunos resultados favorables. El plan perseguía implementar ciertas mejoras en la frontera o agilizar procesos como la extradición y a este respecto, se muestran logros significativos. No obstante, haciendo un balance completo, la terrible situación que experimenta el país, sobre todo en términos de violencia –recordemos que hablamos de la época más sangrienta de la historia reciente del país– de corrupción y de violaciones de los derechos humanos ponen de manifiesto que el principal interés –si entendemos la Iniciativa Mérida como un plan antinarcóticos que pretende debilitar el crimen organizado– no solo no se ha cumplido, sino que se vislumbran escenarios muy negativos. Son necesarios mayores esfuerzos de cooperación entre ambos países y esto está en duda con la situación actual.

181 Raúl DELGADO WISE, “Reflexiones sobre la cuestión migratoria México-Estados Unidos ante el triunfo electoral de Donald Trump”, *Estudios del Desarrollo*, 2017, disponible en <http://www.estudiosdeldesarrollo.mx/revista/rev27/6.pdf>

182 Agencias, “López Obrador propone a Trump reducir la migración a cambio de desarrollo”, *La Vanguardia*, 2018, disponible en <http://www.lavanguardia.com/internacional/20180702/45583403634/lopez-obrador-donald-trump-mexico.html>

183 USAID, “Crime and Violence Prevention”, 2018, disponible en <https://www.usaid.gov/mexico/crime-and-violence-prevention>

184 Gobierno de México, “Iniciativa Mérida. Avances registrados durante febrero 2016”, disponible en <https://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/IMerida/AvancesIMfebrero2016.pdf>

4. Análisis comparativo

Tras haber analizado con detalle las diferentes características de cada plan, así como el papel de EE.UU. y su grado de implicación, nos proponemos realizar una comparación entre las semejanzas y diferencias de ambos planes, para posteriormente obtener conclusiones.

En primer lugar, comenzaremos por el contexto. En el caso de Colombia nos encontramos en el año 1999, con un nuevo presidente en el cargo, Andrés Pastrana, con el que se veían factibles unas nuevas relaciones, algo que no había sido posible años anteriores con Samper en el poder acusado de corrupción y desconfiado de la reacción popular que puede ocasionar la colaboración con el país norteamericano. Durante la Guerra Fría, en toda América (e Hispanoamérica en particular) se toma partido por el imperia- lismo norteamericano o contra él (y por tanto hay que alinearse con los postulados revolucionarios que cuentan a veces con el apoyo directo o indirecto del bloque soviético). Pero a finales de los noventa esa guerra fría con intervenciones “calientes” (como la invasión de la Isla de Granada en 1983 o de Panamá en 1989-90) deja de tener el mismo sentido. Es el momento de intervenir militarmente a distancia pero con el apoyo de un gobierno elegido democráticamente, con una finalidad distinta (la lucha contra el tráfico de drogas) pero que no rompe con el pasado (en el narcotráfico están involucrados los grupos guerrille- ros, susceptibles de llevar al poder).

En el caso de México, no es hasta 2007, cuando se empieza a concebir la iniciativa, en el contexto de la guerra contra el narco iniciada por el presidente Calderón. Años anteriores la corrupción era tal que había cierta “estabilidad” en el país con el narco presente pero tolerado e incluso regulado por las autoridades. Como hemos visto, las autoridades obtenían sus propios impuestos a cambio de libertad para desarrollar actividades ilícitas. Esta situación difiere mucho del caso colombiano, pues la corrupción en ningún mo- mento llega a estos límites de aceptación. Calderón, que llega al poder en el año 2006, decide enfrentarse duramente a los narcotraficantes y acabar con la impunidad, lo que genera una oleada de violencia, este es el contexto en el que se da un paso más –y se hace necesaria– en cooperación con EE.UU.

Además, hay que tener en cuenta que en el transcurso de esos años, la política exterior de Estados Unidos –ya no solo en el continente americano, sino en toda la esfera internacional– ha cambiado sensiblemente. Durante los años 90 del siglo pasado, la intervención norteamericana como “gendarme del mundo” fue en aumento hasta el fracaso de Somalia, de donde el presidente Clinton sacó las tropas en 1995¹⁸⁵. Poste- riormente se mantuvo a un nivel alto hasta el momento de mayor intervención en el extranjero, en 2003, cuando la administración de Bush pretendió cambiar la dictadura de Sadam Husein por un régimen con valores occidentales. La reacción de los siguientes presidentes, a pesar de las diferencias entre Obama y Trump, ha tomado el rumbo de desmarcarse de la esfera internacional. En el caso de Obama se reclamó la atención para los asuntos internos, como el seguro médico para toda la población y las relaciones ra- ciales, mientras se iniciaba la disminución de los efectivos en Irak y Afganistán. Por parte de Trump, el desprecio por la implicación en la política mundial resulta explícito.

Por otro lado, con respecto a los intereses, las situaciones en EE.UU. derivadas del consumo de droga en ambos casos eran preocupantes. En el caso de Colombia, nos encontrábamos con que EE.UU. era el primer mercado de cocaína del mundo y Colombia el primer productor; en el caso de México, existe una situación de emergencia nacional derivada del consumo de heroína y de opioides y México es el primer productor de Latinoamérica de estas drogas (el tercero a nivel mundial).

Por lo tanto, si dejamos a un lado el contexto, los intereses podemos decir que son parecidos –en ambos casos se busca luchar contra un problema de desestabilización nacional–, con el añadido de la posición geográfica de México. Es razonable suponer que el control de los cárteles de la región fronteriza suponen una amenaza mayor para EE.UU. que el control de ciertas zonas dentro de Colombia. Como consecuen- cia, los planes tienen unas dimensiones diferentes, la Iniciativa Mérida se centra más en la inteligencia, en el intercambio de información, y el Plan Colombia en el apoyo militar.

185 Peraza MARTELL, “Las Naciones Unidas y el Conflicto Somalí”, *Revista de África y Oriente Medio*, vol. 22, disponible en http://publicaciones.sodepaz.org/images/uploads/documents/revista022/04_onu_somalia.pdf

En este sentido, se puede considerar el contexto y los intereses como dos puntos claves que marcarán las características concretas de cada plan. Así, la Iniciativa Mérida, posterior en el tiempo, tiene un carácter menos intervencionista y menos invasivo del Estado que el Plan Colombia, como se expone a continuación a través de la comparación de los objetivos y las estrategias.

Frente a un Plan Colombia con cuatro objetivos generales, en los que a su vez se detallan objetivos específicos y se elaboran ampliamente diez estrategias para conseguirlos, nos encontramos con una Iniciativa Mérida basada solamente en cuatro pilares. Aunque sí que se establecen objetivos y estrategias dentro de cada uno de ellos, son mucho más reducidas que las del primer caso.

Además, dentro del contenido concreto de estos objetivos también podemos encontrar algunas semejanzas y diferencias:

El debilitamiento de poder de los grupos criminales es algo que se encuentra como objetivo primordial en ambos planes, sin embargo, los métodos para llevarlo a cabo son muy diferentes.

En el caso de Colombia el debilitamiento de poder de los grupos se enmarca dentro de una estrategia antinarcóticos más general, que principalmente busca la reducción de cultivos al 50%. Para ello, establece un fuerte énfasis en la erradicación de cultivos (tanto manual como aérea), que hemos analizado anteriormente. Se destinan numerosos recursos para este fin, como el fortalecimiento de distintas fuerzas de seguridad, recursos aéreos, coordinación de esfuerzos nacionales con internacionales, etc. En este punto entra un factor clave, que posteriormente analizaremos con más detalle, y es que para la concreción de este objetivo no solo se aporta equipo y medios sino también numeroso personal de las fuerzas de seguridad, lo que implica un mayor grado de intervención.

En el caso de México, para llevar a cabo esta reducción de poder de los grupos criminales, los esfuerzos están centrados principalmente en los servicios de inteligencia con el fin de capturar a los líderes criminales. También se prioriza la lucha contra la financiación ilícita a través del decomiso de las mercancías y de medios tecnológicos novedosos. En ningún momento, por tanto, se establece la reducción de los cultivos como un elemento principal.

El fortalecimiento de las instituciones para mantener el Estado de derecho es otro de los objetivos comunes a ambos planes. Para ello, en el caso de Colombia se establece una estrategia judicial y de derechos humanos, centrada en la mejora de la fiscalía y otras instituciones judiciales. En México, este punto es muy similar, pues se buscan mejoras en las instituciones judiciales, reformas legales y colaboración con la policía, sobre todo en casos de extradición.

Otro objetivo parecido es el centrado en la sociedad. En el caso de Colombia, este punto se centra en la reactivación económica y social, para lo que se adoptan medidas como la estrategia de participación social, la estrategia de desarrollo humano o el desarrollo alternativo. Este último busca fomentar diversas actividades lícitas para campesinos que han dejado a un lado el cultivo de coca y, además, proteger zonas de suma importancia ambiental. Asimismo, se establece una estrategia económica, fiscal y financiera, que pretende reactivar la economía y recuperar la buena posición de Colombia en los mercados internacionales.

Aunque en la Iniciativa Mérida también encontramos un objetivo centrado en la sociedad, las estrategias están basadas en la construcción de comunidades fuertes, a través de la prevención de la violencia y la concienciación ciudadana sobre el peligro de de las organizaciones dedicadas al narcotráfico, probablemente por su alto grado de infiltración en todas las esferas de la sociedad.

Por lo tanto, a este respecto, podemos concluir que aunque en principio el objetivo gire en torno a un mismo fin, dentro del mismo encontramos matices muy diferentes.

Por último, encontramos dos objetivos completamente diferentes. En el caso de Colombia se trata de la solución negociada al conflicto armado, para lo que se establece una estrategia de paz. En el caso de México, se trata del incremento de la sofisticación de la frontera.

Este punto, que diferencia sustancialmente a ambos planes, puede establecerse como un posible factor decisivo a la hora de la distribución de los recursos. Mientras que para la lucha contra la guerrilla eran

necesarios más medios militares, la sofisticación de la frontera se consigue con avances tecnológicos y cooperación administrativa y judicial.

Aunque los datos de la financiación son difíciles de comparar, puesto que el Plan Colombia tiene más años de duración, haciendo una proporción estimada de los recursos aportados por EE.UU. en total –basándonos en los datos recopilados en los puntos 2.4.1 y 3.3.1– podemos ver lo siguiente:

	Componente militar	Refuerzo de las instituciones	Desarrollo económico y social
Plan Colombia	74%	12%	14%
Iniciativa Mérida	15%	74%	11%

Como podemos ver, hay diferencias en qué se emplearon los recursos: a grandes rasgos podemos diferenciar el gasto en ayuda militar (74% del total en el PC y 15% en la IM), la inversión en economía social que mitigara las condiciones que favorecían la comisión de actos ilícitos (14% en PC y 11% en IM) y el apoyo a las instituciones no militares que fortalecen el imperio de la ley (12% en PC y 74% en IM). Casi las tres cuartas partes de la ayuda a Colombia fueron militares; un porcentaje equivalente en el caso de México repercutió en las instituciones no militares. Estos datos demuestran lo que hemos señalado anteriormente: la lucha contra la droga en el caso de Colombia tuvo un fuerte componente militar, mientras que en México el foco está en el fortalecimiento de las instituciones.

Además, otro dato importante es la comparación directa del montante desembolsado por EE.UU. en uno y otro plan que arroja cifras dispares. Mientras el Plan Colombia supuso 9.600 millones de dólares entre el año 2000 y 2015, la Iniciativa Mérida invirtió 2.879 entre 2007 y 2018 (la cantidad de este último año es la propuesta). O sea, una media de 640 millones por año para el primero y 239 para la segunda.

En cuanto a los medios aportados, los datos son similares, en Colombia se aportaron numerosos medios a diferentes secciones de las fuerzas de seguridad, helicópteros, armas, combustible, equipo, pero sobre todo entrenamiento y creación de nuevos cuerpos, como por ejemplo la brigada antinarcóticos o los carabineros. Durante la primera fase del plan, además, –como hemos visto en el apartado 2.2.4– EE.UU. tuvo a sus propios efectivos trabajando en el terreno, posteriormente, el apoyo pasó a ser solo de equipo. Asimismo, el personal dentro de las diferentes secciones ha llegado incluso a duplicar su número.

En México también se ha aportado equipo como aeronaves o helicópteros, pero sobre asistencia en nuevos programas de comunicación fronteriza, caninos especializados en la detección de drogas, programas de investigación de antecedentes penales, un nuevo sistema de justicia penal con intercambios de personal, apoyo en el incremento de las unidades de investigación, creación de programas para el tratamiento de las adicciones, etc.

A la vista de la inversión económica y los recursos directos (la intervención en Colombia conllevó la actuación en el terreno de efectivos estadounidenses), puede parecer que la implicación norteamericana fue más intensa y arriesgada en el país sudamericano que en México. No obstante, en nuestra opinión, la realidad es algo más compleja. En primer lugar porque la Iniciativa Mérida es tanto interna como externa (se desarrolla a ambos lados de la frontera y solo se cuantifica como tal la inversión en el extranjero) y con un país vecino estrechamente vinculado. En segundo lugar porque el tratado de libre comercio (NAFTA o Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN) que comenzó en 1994 hace que las distinciones externo-interno se desdibujen. Las “maquiladoras”, fábricas que importan bienes de EE.UU., los ensamblan y fabrican productos que vuelven al norte, el sector de la carne, el maíz o la industria automovilística son ahora un sector económico pujante en México. Esa interdependencia, además de compartir la propiedad intelectual y el empleo, suponen un avance que no parece tener marcha atrás. Por tanto, la actuación puede ser más “sutil”, centrarse en una colaboración discreta, que comparte información, en ocasiones secreta. Se trata de aunar actuaciones en lugar de una intervención totalmente visible. Sin embargo, este punto es solo una hipótesis que no pretendemos demostrar ya que no se encuentra entre nuestros objetivos, así queda abierta la vía para futuras investigaciones. Lo que sí que queda claro es la diferencia en cuanto a la distribución de recursos y el énfasis militar e institucional en un caso y otro.

Por último, nos queda realizar la comparación de los resultados, basándonos en los datos analizados con detalle en los puntos 2.6 y 3.5 del presente trabajo.

El primer objetivo del Plan Colombia perseguía la reducción de cultivos y como hemos visto a día de hoy Colombia está produciendo y cultivando más que nunca en su historia, así que hablamos de un objetivo que no se ha cumplido. En comparación con la Iniciativa Mérida, podemos decir que estamos ante una situación similar, ante un primer objetivo con resultados negativos, ya que se perseguía el debilitamiento del crimen organizado y los datos muestran tasas de violencia históricas, siendo el año pasado el más mortífero de los últimos tiempos. Además, el 90% de la heroína y la morfina introducida en EE.UU. proviene de México, que sigue siendo el tercer productor del mundo de estas drogas y el mayor productor de Latinoamérica.

Con respecto a los resultados en materia de seguridad, en Colombia, que se perseguía combatir la guerrilla y el crimen organizado, podemos decir que sí se han mostrado resultados positivos, pues la seguridad ha mejorado en el país durante los últimos años. El año 2016 finalizó con la cifra más baja de homicidios en 42 años, manteniéndose la tendencia a la baja por cuarto año consecutivo y los secuestros desde el año 2000 se han visto reducidos en un 92%. Todo ello, sin olvidar las zonas calientes del país, donde las luchas entre los diferentes grupos armados están produciendo un incremento de la violencia, así como las violaciones de los derechos humanos que se han producido también en el transcurso del plan.

Los datos de la Iniciativa Mérida con respecto al fortalecimiento de las instituciones para mantener el estado de derecho son complejos de analizar, si bien es cierto que el número de extradiciones ha aumentado considerablemente –algo que principalmente EE.UU. perseguía bajo el segundo pilar de la iniciativa–, los informes muestran graves violaciones de los derechos humanos cometidos por las fuerzas de seguridad del país y altas tasas de corrupción e impunidad. Por lo tanto, a pesar de algún avance, hablar de un objetivo cumplido es tremendamente arriesgado.

A este respecto, también cabe mencionar los resultados obtenidos con respecto a la mejora de la frontera. Los datos proporcionados por los gobiernos son favorables a este respecto, ya que se ha conseguido una sofisticación de la misma, a través de nuevas tecnologías y se han construido nuevas infraestructuras. Aún así, la corrupción de los trabajadores fronterizos aún se señala como uno de los principales retos.

En Colombia, los resultados relativos al fortalecimiento de las instituciones tampoco son completamente positivos o negativos. Las zonas dejadas por las FARC han sido una prueba de la capacidad del gobierno y de las instituciones para recuperar los territorios y proporcionar servicios básicos a la población. Si bien es cierto que, a día de hoy, Colombia está en una situación mejor de la que estaba cuando se lanzó el plan –ya no se habla de un Estado fallido– todavía hay muchas zonas en las que son los grupos armados los que ostentan el poder y el gobierno no ha logrado imponerse.

Para finalizar el análisis de resultados, con respecto al desarrollo económico y social, los datos presentados por USAID del Plan Colombia muestran numerosos logros. No obstante, diversas organizaciones, como Amnistía Internacional, denuncian la falta de protección estatal para víctimas del conflicto armado y las graves situaciones que se viven en determinadas regiones del país en manos de la guerrilla. En el caso de México, USAID también presenta resultados positivos al respecto, ya que se han implementado numerosos programas y medidas para mejorar la situación de jóvenes en riesgo, sobre todo en las ciudades fronterizas.

En general, con respecto a los resultados, podemos decir que ambos planes han fracasado en su principal objetivo: la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, se han conseguido otros logros que también se incluían entre los objetivos principales del plan. Por lo tanto, no se puede hablar de un tremendo fracaso, pero tampoco de un completo éxito.

5. Conclusiones

1. En materia de narcotráfico, ninguno de los planes muestra resultados favorables. A día de hoy Colombia está produciendo y cultivando más coca que nunca en su historia, la cifra ha llegado a duplicarse con respecto a años anteriores. Por su parte, México se mantiene como el mayor productor de heroína de América Latina y el tercero del mundo. Esto se explica en el caso de Colombia por el fracaso de la principal estrategia adoptada para la reducción de la producción: la erradicación. En el caso de México

por los grandes niveles de corrupción que presenta el Estado y la infiltración de los narcos en todas las esferas de la sociedad. Si tenemos en cuenta que estos planes se concibieron como planes de lucha antidroga, podemos afirmar un completo fracaso a este respecto. Respondemos así a nuestra pregunta de investigación sobre la eficacia de la cooperación bilateral en la lucha contra las drogas.

2. En términos de seguridad, la situación en Colombia es mucho mejor que en la que se encontraba el país cuando se puso en marcha el plan, al cual también se le atribuye gran mérito del proceso de paz, debido al entrenamiento y el equipo que recibieron las fuerzas de seguridad, lo que situó al gobierno en una mejor posición negociadora (junto con el Plan Patriota); no es el caso de México, la seguridad está peor que nunca, el año pasado fue el año más sangriento de la historia reciente del país.
3. Los contextos de ambos planes, distantes en el tiempo, han marcado la postura de EE.UU. en cada uno de ellos, así como las características de los mismos. Mientras que en el Plan Colombia, con unas estructuras muy debilitadas y un estado considerado fallido, se adopta una posición más intervencionista, en México se adopta un papel menos invasivo del Estado.
4. Los intereses desde el punto de vista estadounidense a grandes rasgos coinciden: en ambos planes se busca luchar contra un problema que desestabiliza la sociedad norteamericana y que a día de hoy es considerado una emergencia nacional debido al número de muertes causadas por el consumo de droga. Sin embargo, estos intereses también presentan sus características propias (difieren) en cuanto a la posición geográfica de los países y a las relaciones que se han mantenido con los mismos. Como consecuencia, los planes tienen dimensiones diferentes, la Iniciativa Mérida se centra más en la inteligencia, en el intercambio de información y de datos secretos; con Colombia el plano militar es el predominante.
5. Aunque los intereses sean similares, y los objetivos a simple vista también, el análisis de los objetivos específicos muestra que en realidad se persiguen cosas muy diferentes. Las estrategias adoptadas en Colombia están centradas en la reducción de cultivos y en fortalecimiento de las fuerzas de seguridad para conseguir combatir a los narcotraficantes; las estrategias adoptadas en México están centradas en la reducción del narcotráfico a través de la captura de los principales líderes criminales, asimismo se prioriza la lucha contra la financiación ilícita a través del decomiso de las mercancías y de medios tecnológicos novedosos.
6. La distribución de los medios, como consecuencia de lo anterior, también difiere sustancialmente. A grandes rasgos podemos diferenciar el gasto en ayuda militar (74% del total en el Plan Colombia y 15% en la Iniciativa Mérida), la inversión en economía social que mitigara las condiciones que favorecían la comisión de actos ilícitos (14% en Plan Colombia y 11% en la Iniciativa Mérida) y el apoyo a las instituciones no militares que fortalecen el imperio de la ley (12% en el Plan Colombia y 74% en la Iniciativa Mérida). Además, cabe destacar que el Plan Colombia recibió una inversión total mucho mayor de dinero que la Iniciativa Mérida.
7. Como en la mayoría de los temas políticos, al hablar de tanto del Plan Colombia como de la Iniciativa Mérida, se da una tendencia a la polarización, sin embargo, los resultados muestran que se encuentran en un punto intermedio. Aunque –como hemos concluido anteriormente– el principal objetivo no se ha logrado, ambos planes han conseguido avances significativos en otros ámbitos. En el caso de Colombia los avances son principalmente de seguridad, pero también de desarrollo económico y social. En el caso de México los avances se dan sobre todo en la sofisticación de la estructura fronteriza y en el aumento de las extradicciones.
8. Por último, los resultados también muestran que tanto Colombia como México se enfrentan a grandes retos, ambos relacionados con el narcotráfico, pero muy diferentes. En el caso de Colombia los territorios dejados por las FARC, en los que se cultiva coca, están siendo objeto de disputa entre otros grupos criminales, lo que ha producido un aumento de la violencia en esas zonas y hace necesario un esfuerzo mayor por parte del gobierno. En México, los principales retos que se presentan son las violaciones de los derechos humanos, la corrupción de las fuerzas de seguridad y la impunidad.

6. Bibliografía

Informes y documentos oficiales

Alta Consejería Presidencial, “La sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito avanza en Colombia”, 2017, disponible en <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2017/Paginas/20171027-La-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-de-uso-ilicito-avanza-en-Colombia.aspx> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Amnistía Internacional, “Continúan los años de Soledad”, 2017, disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR2374252017SPANISH.PDF> [consultado por última vez el 9.7.2018]

June BEITELL, “Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations”, Congressional Research Service Report, 2017, disponible en <https://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Departamento Nacional de Planeación (DNP), “Plan Colombia: Balance de los 15 años”, disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf [consultado por última vez el 9.7.2018].

DNP, “Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013)”, 2007, disponible en http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4707-001_g.pdf [consultado por última vez el 9.7.2018].

GAO, “Status of Funds for the Mérida Initiative”, 2009, disponible en <https://www.gao.gov/assets/100/96493.pdf> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Gobierno de México, “Iniciativa Mérida. Avances registrados durante febrero 2016”, disponible en <https://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/IMerida/AvancesIMfebrero2016.pdf> [consultado por última vez el 9.7.2018].

República de Colombia, “Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”, 1999, Bogotá: Imprenta Nacional.

Clare RIBANDO y Kristin FINKLEA, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, *Congressional Research Service*, 2017, disponible en <https://fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017”, 2018, disponible en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php> [consultado por última vez el 9.7.2018].

U.S. Department of Justice Drug Enforcement Administration (DEA), “2017 National Drug Threat Assessment”, disponible en https://www.dea.gov/docs/DIR-040-17_2017-NDTA.pdf [consultado por última vez el 9.7.2018].

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “Analysis of drug markets”, *World Drug Report 2018*, disponible en https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_3_DRUG_MARKETS.pdf [consultado por última vez el 9.7.2018].

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos”, 2017, disponible en https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf [consultado por última vez el 9.7.2018].

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “Global Overview of drug demand and supply”, *World Drug Report 2018*, disponible en https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf [consultado por última vez el 9.7.2018].

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “Market Analysis of plant-based drugs: opiates, cocaine, cannabis”, *World Drug Report 2017*, disponible en https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_3_Plantbased.pdf [consultado por última vez el 9.7.2018].

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “World Drug Report 2000”, disponible en http://www.unodc.org/pdf/world_drug_report_2000/report_2001-01-22_1.pdf [consultado por última vez el 9.7.2018].

United States Government Accountability Office (GAO), “Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met, but security has improved; U.S. Agencies need more detailed plans for reducing assistance” *Gao-09-71*. Washington D.C., 2008.

Revistas y monografías

Arturo ALVARADO y Mónica SERRANO (coord.), *Los grandes problemas de México. Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, El Colegio de México, 2010.

Enrique DAZA, “El Plan Colombia: made in USA”, *Revista Deslinde*, Centro de Estudios del Trabajo, Bogotá, disponible en <http://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/40-1.pdf> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Raúl DELGADO WISE, “Reflexiones sobre la cuestión migratoria México-Estados Unidos ante el triunfo electoral de Donald Trump”, *Estudios del Desarrollo*, 2017, disponible en <http://www.estudiosdeldesarrollo.mx/revista/rev27/6.pdf> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Santiago GONZÁLEZ PLAZAS, “El Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Aérea de Glifosato: hacia la clarificación de la política y su debate”, *Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito (CEODD)*, núm.6, 2006, , disponible en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3886/Fasc%EDculo6.pdf?sequence=1> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Peraza MARTELL, “Las Naciones Unidas y el Conflicto Somalí”, *Revista de África y Oriente Medio*, vol. 22, disponible en http://publicaciones.sodepaz.org/images/uploads/documents/revista022/04_onu_somalia.pdf [consultado por última vez el 9.7.2018].

Jeremy MCDERMOTT, “La nueva generación de narcotraficantes colombianos post-FARC: “Los Invisibles”, *InSight Crime (Centro de Investigación de Crimen Organizado)*, 2018, disponible en <https://es.insight-crime.org/wp-content/uploads/2018/03/La-nueva-generaci%C3%B3n-de-narcotraficantes-colombianos-post-FARC-Los-Invisibles.pdf> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Jeremy MCDERMOTT, “Las FARC y el narcotráfico: ¿Gemelos siameses?”, *InSight Crime (Centro de Investigación de Crimen Organizado)*, 2014, disponible en <https://es.insightcrime.org/investigaciones/las-farc-y-narcotrafico-gemelos-siameses/> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Roberto RUBIO, “El Plan Colombia. Repercusiones para la seguridad hemisférica.” *Colegio Interamericano de Defensa*, Washington D.C., 2001.

Armando RODRÍGUEZ, “La iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y Presente” en Raúl BENÍTEZ (ed.), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, 2010.

Jonathan ROSEN y Roberto ZEPEDA, “La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida”, *Reflexiones*, vol. 94, núm. 1, 2015, Universidad de Costa Rica, disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/729/72941346011.pdf> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Ana SÁNCHEZ COBALEDA, “La implicación de los EE.UU. en el Plan Colombia”, *Universitat Barcelona*, 2011, disponible en http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/66913/1/Memoria_Ana_Sanchez_Cobaleda.pdf [consultado por última vez el 9.7.2018].

Libros

Noam CHOMSKY, *Rogue States: The Rule of Force in World Affairs*, Ediciones Paidós, 2001.

Russell CRANDALL, *Driven by Drugs: US Policy Towards Colombia*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2008.

Viviana GARCÍA, *Cooperación y seguridad en la guerra contra las drogas: El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*, Universidad Nacional de Colombia, 2015, Colección Gerardo Molina.

Julio SÁNCHEZ CRISTO, *El país que se hizo posible*, Editorial Planeta Colombiana S. A., Bogotá, 2016.

Páginas y recursos web

Amnistía Internacional, “Colombia: Gobierno no protege a población civil ni da respuesta a nuevas amenazas”, 2017, disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2017/11/colombia-government-fails-to-keep-civilians-safe-as-new-threats-go-unchallenged/> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Biodiversidad en América Latina y el Caribe, “Fumigación con glifosato: efectos nocivos”, 2005, disponible en <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/16791> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Council on Hemispheric Affairs, “Plan Patriota: What \$700 Million in U.S. Cash Will and Will Not Buy You in Colombia”, 2006, disponible en <http://www.coha.org/plan-patriota-what-700-million-in-us-cash-will-and-will-not-buy-you-in-colombia/> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Embajada y Consulado de EE.UU. en México, “Iniciativa Mérida”, disponible en <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/temas-bilaterales/iniciativa-merida/> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Fundación PARES, “Cómo va la paz 2018”, 2018, disponible en <http://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Gobierno de Colombia, “Las razones para la prohibición de aspersiones aéreas con glifosato siguen vigentes”, 2016, disponible en <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Las-razones-para-la-prohibici%C3%B3n-de-aspersiones-a%C3%A9reas-con-glifosato-siguen-vigentes.aspx> [consultado por última vez el 9.7.2018].

National Center for Health Statistics, “Drug Overdose Deaths in the United States, 1999–2016”, disponible en <https://www.cdc.gov/nchs/products/databriefs/db294.htm> [consultado por última vez el 9.7.2018].

National Center for Health Statistics, “Provisional Drug Overdose Death Counts”, 2018, disponible en <https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsrr/drug-overdose-data.htm> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Observatorio de Drogas de Colombia (O.D.C), “Cultivo de coca”, disponible en <http://www.odc.gov.co/problema-drogas/oferta-drogas/cultivos> [consultado por última vez el 9.7.2018].

The White House, “Fact Sheet: Peace Colombia -- A New Era of Partnership between the United States and Colombia”, 2016, disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and> [consultado por última vez el 9.7.2018].

U.S Embassy – Mexico, “Iniciativa Mérida: Panorama general”, 2015, disponible en <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/> [consultado por última vez el 9.7.2018].

USAID, “Crime and Violence Prevention”, 2018, disponible en <https://www.usaid.gov/mexico/crime-and-violence-prevention> [consultado por última vez el 9.7.2018].

USAID, “USAID Assistance for Plan Colombia. Successes”, 2016, disponible en <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/usaid-assistance-plan-colombia> [consultado por última vez el 9.7.2018]

Artículos de prensa

Agencias, “López Obrador propone a Trump reducir la migración a cambio de desarrollo”, *La Vanguardia*, 2018, disponible en <http://www.lavanguardia.com/internacional/20180702/45583403634/lopez-obrador-donald-trump-mexico.html> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Ariel ÁVILA, “Un año de la firma del acuerdo de paz en Colombia”, *El País*, 2017, disponible en https://elpais.com/internacional/2017/11/28/colombia/1511828937_488099.html [consultado por última vez el 9.7.2018].

Berta CAMPRUBÍ, “Los agricultores de coca en Colombia: No somos narcotraficantes, somos víctimas”, *eldiario.es*, 2017, disponible en https://www.eldiario.es/desalambre/campesinos-coca-Colombia-narcotraficantes-victimas_0_616988770.html [consultado por última vez el 9.7.2018].

Colprensa, “Corte Constitucional prohíbe volver a la aspersión aérea de glifosato”, *El País*, 2017, disponible en <http://www.elpais.com.co/colombia/corte-constitucional-prohibe-volver-a-la-aspersion-aerea-de-glifosato.html> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Julie DAVIS, Trump Declares Opioid Crisis a ‘Health Emergency’ but Requests No Funds”, *The New York Times*, 2017, disponible en <https://www.nytimes.com/2017/10/26/us/politics/trump-opioid-crisis.html> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Agencia EFE, “El Plan Colombia ha sido “crucial” para llegar a la paz, dice asesor de Obama”, *La Vanguardia*, 2016, disponible en <http://www.lavanguardia.com/politica/20161211/412547667546/el-plan-colombia-ha-sido-crucial-para-llegar-a-la-paz-dice-asesor-de-obama.html> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Manuel ERICE, “Casi 200 muertes diarias por sobredosis de opiáceos en Estados Unidos”, ABC, 2018, disponible en https://www.abc.es/internacional/abci-casi-200-muertes-diarias-sobredosis-opiaceos-estados-unidos-201803200133_noticia.html [consultado por última vez el 9.7.2018].

Amanda MARS, “EE UU declara la emergencia sanitaria por la ola de adicción a los opiáceos”, *El País*, 2017, disponible en https://elpais.com/internacional/2017/10/26/estados_unidos/1509030646_508688.html [consultado por última vez el 9.7.2018].

Jan MARTÍNEZ AHRENS, “Trump pide la pena de muerte para los traficantes de drogas”, *El País*, 2018, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/03/19/estados_unidos/1521482119_841140.html [consultado por última vez el 9.7.2018].

Maureen MEYER, “Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?”, *Casade*, 2010, disponible en <https://www.casade.org/PublicacionesCasade/CrimOrgeIniciativaMerida/cap3.pdf> [consultado por última vez el 9.7.2018].

Yolanda MONGE, “Obama: Lo que ocurre en México tiene consecuencias en Estados Unidos”, *El País*, 2012, disponible en https://elpais.com/internacional/2012/11/27/actualidad/1354053804_219352.html [consultado por última vez el 9.7.2018].

Alberto NÁJAR, “Iniciativa Mérida: ¿Ha servido el plan contra las drogas en México financiado por EE.UU.?” *BBC Mundo*, 2015, disponible en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/02/150213_mexico_eeuu_iniciativa_merida_narcotrafico_an [consultado por última vez el 9.7.2018].

Román ORTIZ, “La cocaína regresa a Colombia”, *El País*, 2018, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/05/11/actualidad/1526053418_062442.html [consultado por última vez el 9.7.2018].

Sally PALOMINO, “Colombia cierra 2016 con la cifra más baja de homicidios en 42 años”, *El País*, 2016, disponible en https://elpais.com/internacional/2016/12/31/colombia/1483187941_964829.html [consultado por última vez el 9.7.2018].

Joshua PARTLOW, “López Obrador wins Mexican presidency, becoming first leftist to govern in decades”, *The Washington Post*, 2018, disponible en https://www.washingtonpost.com/world/mexicans-head-to-polls-to-choose-a-new-president/2018/07/01/517e8670-7a2a-11e8-ac4e-421ef7165923_story.html?utm_term=.6676db60d37b [consultado por última vez el 9.7.2018].

Jorge ZEPEDA, “El narco llegó a las urnas”, 2018, *El País*, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/06/27/mexico/1530117995_965261.html [consultado por última vez el 9.7.2018].

Números Publicados

Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales

- Nº 1/2000 “La política monetaria única de la Unión Europea”
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2/2000 “Nacionalismo e integración”
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1/2001 “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2/2001 “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”
José María Beneyto Pérez
- Nº 3/2001 “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4/2001 “La Política de Inmigración en la Unión Europea”
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1/2002 “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2/2002 “La crisis de Oriente Medio: Palestina”
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3/2002 “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4/2002 “La sociedad anónima europea”
Manuel García Riestra
- Nº 5/2002 “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6/2002 “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7/2002 “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”
José María Beneyto y Claus Giering

- Nº 1/2003 “Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives”
José Peña González
- Nº 2/2003 “El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?”
Pablo Siegrist Ridruejo
- Nº 1/2004 “Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa”
José Peña González
- Nº 2/2004 “La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora”
Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
- Nº 3/2004 “Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo”
Berta Carrión Ramírez
- Nº 4/2004 “Turquía: El largo camino hacia Europa”
Delia Contreras
- Nº 5/2004 “En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 1/2005 “The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?”
Adrian Emch
- Nº 2/2005 “Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado”
José María Beneyto y José Puente
- Nº 3/2005 “Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo”
Carlota González Láynez
- Nº 24/2006 “El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?”
Alejandra Arana
- Nº 25/2006 “Bioterrorismo: la amenaza latente”
Ignacio Ibáñez Ferrándiz
- Nº 26/2006 “Inmigración y redefinición de la identidad europea”
Diego Acosta Arcarazo
- Nº 27/2007 “Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones”
Raquel Turienzo Carracedo
- Nº 28/2007 “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”
Gaspar Atienza Becerril
- Nº 29/2008 “Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq”
Egil Thorsås

- Nº 30/2008 “Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano”
Marisa Caroço Amaro
- Nº 31/2009 “La cooperación al desarrollo: un traje a medida para cada contexto. Las prioridades para la promoción de la buena gobernanza en terceros países: la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas”
Anne Van Nistelroo
- Nº 32/2009 “Desafíos y oportunidades en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía”
Manuela Gambino
- Nº 33/2010 “Las relaciones trasatlánticas tras la crisis financiera internacional: oportunidades para la Presidencia Española”
Román Escolano
- Nº 34/2010 “Los derechos fundamentales en los tratados europeos. Evolución y situación actual”
Silvia Ortiz Herrera
- Nº 35/2010 “La Unión Europea ante los retos de la democratización en Cuba”
Delia Contreras
- Nº 36/2010 “La asociación estratégica UE- Brasil. Retórica y pragmatismo en las relaciones Euro-Brasileñas” (Vol 1 y 2)
Ana Isabel Rodríguez Iglesias
- Nº 37/2011 “China’s foreign policy: A European Perspective”
Fernando Delage y Gracia Abad
- Nº 38/2011 “China’s Priorities and Strategy in China-EU Relations”
Chen Zhimin, Dai Bingran, Zhongqi Pan and Ding Chun
- Nº 39/2011 “Motor or Brake for European Policies? Germany’s new role in the EU after the Lisbon-Judgment of its Federal Constitutional Court”
Ingolf Pernice
- Nº 40/2011 “Back to Square One - the Past, Present and Future of the Simmenthal Mandate”
Siniša Rodin
- Nº 41/2011 “Lisbon before the Courts: Comparative Perspectives”
Mattias Wendel
- Nº 42/2011 “The Spanish Constitutional Court, European Law and the constitutional traditions common to the Member States (Art. 6.3 TUE). Lisbon and beyond”
Antonio López-Pina
- Nº 43/2011 “Women in the Islamic Republic of Iran: The Paradox of less Rights and more Opportunities”
Désirée Emilie Simonetti
- Nº 44/2011 “China and the Global Political Economy”
Weiping Huang & Xinning Song

- Nº 45/2011 “Multilateralism and Soft Diplomacy”
Juliet Lodge and Angela Carpenter
- Nº 46/2011 “FDI and Business Networks: The EU-China Foreign Direct Investment Relationship”
Jeremy Clegg and Hinrich Voss
- Nº 47/2011 “China within the emerging Asian multilateralism and regionalism. As perceived through a comparison with the European Neighborhood Policy”
Maria-Eugenia Bardaro & Frederik Ponjaert
- Nº 48/2011 “Multilateralism and global governance”
Mario Telò
- Nº 49/2011 “EU-China: Bilateral Trade Relations and Business Cooperation”
Enrique Fanjul
- Nº 50/2011 “Political Dialogue in EU-China Relations”.
José María Beneyto, Alicia Sorroza, Inmaculada Hurtado y Justo Corti
- Nº 51/2011 “La Política Energética Exterior de la Unión Europea. Entre dependencia, seguridad de abastecimiento, mercado y geopolítica”.
Marco Villa
- Nº 52/2011 “Los Inicios del Servicio Europeo de Acción Exterior”
Macarena Esteban Guadalix
- Nº 53/2011 “Holding Europe’s CFSP/CSDP Executive to Account in the Age of the Lisbon Treaty”
Daniel Thym
- Nº 54/2011 “El conflicto en el Ártico: ¿hacia un tratado internacional?”
Alberto Trillo Barca
- Nº 55/2012 “Turkey’s Accession to the European Union: Going Nowhere”
William Chislett
- Nº 55/2012 “Las relaciones entre la Unión Europea y la Federación Rusa en materia de seguridad y defensa Reflexiones al calor del nuevo concepto estratégico de la Alianza Atlántica”
Jesús Elguea Palacios
- Nº 56/2012 “The Multiannual Financial Framework 2014-2020: A Preliminary analysis of the Spanish position”
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 57/2012 “The Multiannual Financial Framework 2014-2020: A Preliminary analysis of the Spanish position”
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal
- Nº 58/2012 “Preserving Sovereignty, Delaying the Supranational Constitutional Moment? The CJEU as the Anti-Model for regional judiciaries”
Allan F. Tatham
- Nº 59/2012 “La participación de las Comunidades Autónomas en el diseño y la negociación de la Política de Cohesión para el periodo 2014-2020”
Mario Kölling y Cristina Serrano Leal

- Nº 60/2012 “El planteamiento de las asociaciones estratégicas: la respuesta europea ante los desafíos que presenta el nuevo orden mundial”
Javier García Toni
- Nº 61/2012 “La dimensión global del Constitucionalismo Multinivel. Una respuesta legal a los desafíos de la globalización”
Ingolf Pernice
- Nº 62/2012 “EU External Relations: the Governance Mode of Foreign Policy”
Gráinne de Búrca
- Nº 63/2012 “La propiedad intelectual en China: cambios y adaptaciones a los cánones internacionales”
Paula Tallón Queija
- Nº 64/2012 “Contribuciones del presupuesto comunitario a la gobernanza global: claves desde Europa”
Cristina Serrano Leal
- Nº 65/2013 “Las Relaciones Germano-Estadounidenses entre 1933 y 1945”
Pablo Guerrero García
- Nº 66/2013 “El futuro de la agricultura europea ante los nuevos desafíos mundiales”
Marta Llorca Gomis, Raquel Antón Martín, Carmen Durán Vizán, Jaime del Olmo Morillo-Velarde
- Nº 67/2013 “¿Cómo será la guerra en el futuro? La perspectiva norteamericana”
Salvador Sánchez Tapia
- Nº 68/2013 “Políticas y Estrategias de Comunicación de la Comisión Europea”
Actores y procesos desde que se aprueban hasta que la información llega a la ciudadanía española
Marta Hernández Ruiz
- Nº 69/2013 “El reglamento europeo de sucesiones. Tribunales competentes y ley aplicable. Excepciones al principio general de unidad de ley”
Silvia Ortiz Herrera
- Nº 70/2013 “Private Sector Protagonism in U.S. Humanitarian Aid”
Sarah Elizabeth Capers
- Nº 71/2014 “Integration of Turkish Minorities in Germany”
Iraia Eizmendi Alonso
- Nº 72/2014 “La imagen de España en el exterior: La Marca España”
Marta Sabater Ramis
- Nº 73/2014 “Aportaciones del Mercado Interior y la política de competencia europea: lecciones a considerar por otras áreas de integración regional”
Jerónimo Maillo
- Nº 74/2015 “Las relaciones de la UE con sus socios meridionales a la luz de la Primavera Árabe”
Paloma Luengos Fernández
- Nº 75/2015 “De Viena a Sarajevo: un estudio del equilibrio de poder en Europa entre 1815 y 1914”
Álvaro Silva Soto

- Nº 76/2015 “El avance de la ultraderecha en la Unión Europea como consecuencia de la crisis: Una perspectiva del contexto político de Grecia y Francia según la teoría del ‘chivo expiatorio’”
Eduardo Torrecilla Giménez
- Nº 77/2016 “La influencia de los factores culturales en la internacionalización de la empresa: El caso de España y Alemania”
Blanca Sánchez Goyenechea
- Nº 78/2016 “La Cooperación Estructurada Permanente como instrumento para una defensa común”
Elena Martínez Padilla
- Nº 79/2017 “The European refugee crisis and the EU-Turkey deal on migrants and refugees”
Guido Savasta
- Nº 80/2017 “Brexit:How did the UK get here?”
Izabela Daleszak
- Nº 81/2017 “Las ONGD españolas: necesidad de adaptación al nuevo contexto para sobrevivir”
Carmen Moreno Quintero
- Nº 82/2017 “Los nuevos instrumentos y los objetivos de política económica en la UE: efectos de la crisis sobre las desigualdades”
Miguel Moltó
- Nº 83/2017 “Peace and Reconciliation Processes: The Northern Irish case and its lessons”
Carlos Johnston Sánchez
- Nº 84/2017 “Cuba en el mundo: el papel de Estados Unidos, la Unión Europea y España”
Paula Foces Rubio
- Nº 85/2017 “Environmental Protection Efforts and the Threat of Climate Change in the Arctic: Examined Through International Perspectives Including the European Union and the United States of America”
Kristina Morris
- Nº 86/2017 “La Unión Europea pide la palabra en la (nueva) escena internacional”
José Martín y Pérez de Nanclares

Serie Política de la Competencia

- Nº 1/2001 “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”
José María Beneyto
- Nº 2/2001 “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3/2001 “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1/2002 “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”
Miguel Ángel Peña Castellet
- Nº 1/2002 “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3/2002 “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”
Mercedes García Pérez
- Nº 4/2002 “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”
Juan Briones Alonso
- Nº 5/2002 “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6/2002 “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1/2003 “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2/2003 “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán, Emilia Gargallo González
- Nº 3/2003 “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”
Pablo Berenguer O´Shea y Vanessa Pérez Lamas

- Nº 1/2004** “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”
Lucana Estévez Mendoza
- Nº 2/2004** “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”
Francisco Marcos
- Nº 1/2005** “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”
Jerónimo Maillo González-Orús
- Nº 2/2005** “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3/2005** “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18/2006** “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19/2006** “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”
Carlos Padrós Reig
- Nº 20/2006** “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21/2006** “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”
Albert Sánchez Graells
- Nº 22/2006** “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 23/2007** “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24/2007** “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25/2008** “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”
Teresa Lorca Morales
- Nº 26/2008** “Separación de actividades en el sector eléctrico”
Joaquín M^a Nebreda Pérez

- Nº 27/2008 “Arbitraje y defensa de la competencia”
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Juliá Insenser
- Nº 28/2008 “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”
Francisco Marcos Fernández
- Nº 29/2009 “Intervención pública en momentos de crisis: el derecho de ayudas de Estado aplicado a la intervención pública directa en las empresas”
Pedro Callol y Jorge Manzarbeitia
- Nº 30/2010 “Understanding China’s Competition Law & Policy: Merger Control as a Case Study”
Jeronimo Maillo
- Nº 31/2012 “Autoridades autonómicas de defensa de la competencia en vías de extinción”
Francisco Marcos
- Nº 32/2013 “¿Qué es un cártel para la CNC?”
Alfonso Rincón García-Loygorri
- Nº 33/2013 “Tipología de cárteles duros. Un estudio de los casos resueltos por la CNC”
Justo Corti Varela
- Nº 34/2013 “Autoridades responsables de la lucha contra los cárteles en España y la Unión Europea”
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 35/2013 “Una revisión de la literatura económica sobre el funcionamiento interno de los cárteles y sus efectos económicos”
María Jesús Arroyo Fernández
Begoña Blasco Torrejón
- Nº 36/2013 “Poderes de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia”
Alberto Escudero
- Nº 37/2013 “Screening de la autoridad de competencia: Mejores prácticas internacionales”
María Jesús Arroyo Fernández
Begoña Blasco Torrejón
- Nº 38/2013 “Objetividad, predictibilidad y determinación normativa. Los poderes normativos *ad extra* de las autoridades de defensa de la competencia en el control de los cárteles”
Carlos Padrós Reig
- Nº 39/2013 “La revisión jurisdiccional de los expedientes sancionadores de cárteles”
Fernando Díez Estella
- Nº 40/2013 “Programas de recompensas para luchar contra los cárteles en Europa: una comparativa con terceros países”
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 41/2014 “La Criminalización de los Cárteles en la Unión Europea”
Amparo Lozano Maneiro
- Nº 42/2014 “Posibilidad de sancionar penalmente los cárteles en España, tanto en el presente como en el futuro”
Álvaro Mendo Estrella

- Nº 43/2014 “La criminalización de los hardcore cartels: reflexiones a partir de la experiencia de EE. UU. y Reino Unido”
María Gutiérrez Rodríguez
- Nº 44/2014 “La escasez de acciones de daños y perjuicios derivadas de ilícitos antitrust en España, ¿Por qué?”
Fernando Díez Estella
- Nº 45/2014 “Cuantificación de daños de los cárteles duros. Una visión económica”
Rodolfo Ramos Melero
- Nº 46/2014 “El procedimiento sancionador en materia de cárteles”
Alfonso Lamadrid de Pablo
José Luis Buendía Sierra
- Nº 47/2014 “Japanese Cartel Control in Transition”
Mel Marquis
Tadashi Shiraishi
- Nº 48/2015 “Una evaluación económica de la revisión judicial de las sanciones impuestas por la CNMC por infracciones anticompetitivas”
Javier García-Verdugo
- Nº 49/2015 “The role of tax incentives on the energy sector under the Climate Change’s challenges”
Pasquale Pistone
Iñaki Bilbao
- Nº 50/2015 “Energy taxation and key legal concepts in the EU State aid context: looking for a common understanding”
Marta Villar Ezcurra
Pernille Wegener Jessen
- Nº 51/2015 “Energy taxation and key legal concepts in the EU State aid context: looking for a common understanding Energy Tax Incentives and the GBER regime”
Joachim English
- Nº 52/2016 “The Role of the Polluter Pays Principle and others Key Legal Principles in Energy Taxes, on an State aid Context”
José A. Rozas
- Nº 53/2016 “EU Energy Taxation System & State Aid Control Critical Analysis from Competitiveness and Environmental Protection Objectives”
- Nº 54/2016 “Energy Taxation and State Aids: Analysis of Comparative Law”
Marta Villar Ezcurra
Janet Milne
- Nº 55/2016 “Case-Law on the Control of Energy Taxes and Tax Reliefs under European Union Law”
Álvaro del Blanco, Lorenzo del Federico, Cristina García Herrera, Concetta Ricci, Caterina Verrigni, Silvia Giorgi
- Nº 56/2017 “El modelo de negocio de Uber y el sector del transporte urbano de viajeros: implicaciones en materia de competencia”
Ana Goizueta Zubimendi

Serie Economía Europea

- Nº 1/2001** “Impacto económico de la inmigración de los Países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea”
M^a del Mar Herrador Morale
- Nº 1/2002** “Análisis de la financiación de los Fondos Estructurales en el ámbito de la política regional de la Unión Europea durante el período 1994-1999”
Cristina Isabel Dopacio
- Nº 2 /2002** “On capital structure in the small and medium enterprises: the spanish case”
Francisco Sogorb Mira
- Nº 3 /2002** “European Union foreign direct investment flows to Mercosur economies: an analysis of the country-of-origin determinants“
Martha Carro Fernández
- Nº 1/2004** “¿Es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”
Ana Cristina Mingorance
- Nº 2/2004** “Perspectivas financieras 2007-2013: las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional”
Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro de Zulueta y Enrique Viguera Rubio
- Nº 3/2004** “Stabilisation Policy in EMU: The Case for More Active Fiscal Policy”
María Jesús Arroyo Fernández y Jorge Uxó González
- Nº 1/2005** “La negociación de las perspectivas financieras 2007-2013: Una historia de encuentros y desencuentros”
Cristina Serrano Leal
- Nº 9/2006** “La cuestión agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales”
Ana Fernández-Ardavín Martínez y M^a Ángeles Rodríguez Santos
- Nº 10/2007** “El modelo de desarrollo finlandés y su posible adaptación a los países del Este”
Zane Butina
- Nº 11/2008** “La estrategia de Lisboa como respuesta de la UE a los retos de la globalización y al envejecimiento de su población”
Miguel Moltó Calvo

Serie del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo

- Nº 1/2003 “Papel de la UE en las recientes cumbres internacionales”
Mónica Goded Salto
- Nº 1/2004 “La asociación Euro-Mediterránea: Un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad”
Jesús Antonio Núñez Villaverde
- Nº 2/2004 La retroalimentación en los sistemas de evaluación. Experiencias en la cooperación al desarrollo“
José María Larrú Ramos
- Nº 3/2004 “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”
Carlos Giménez, Alberto Acosta, Jaime Atienza, Gemma Aubarell, Xabier Aragall
- Nº 4/2004 “Responsabilidad social corporativa y PYMES”
Amparo Merino de Diego
- Nº 1/2005 “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa”
Carmen Valor y Amparo Merino
- Nº 1/2008 “Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas”
José María Larrú Ramos y Jorge Lugrís Llerandi
- Nº 2/2008 “A system not fit for purpose? Reforms in the EU´s aid architecture and management and their implications for EU´s aid effectiveness”
Sven Grimm
- Nº 3/2008 “El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: Principal desafío de la cooperación internacional”
Ramón E. Daubón
- Nº 4/2009 “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico de las naciones”
Pablo Bandeira
- Nº 5/2009 “El desarrollo institucional en el contexto de la ineficacia de la ayuda oficial: valoración crítica y propuestas de acción”
Pablo Bandeira
- Nº 6/2009 “El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de RedAmérica”
Rodrigo Villar
- Nº 7/2009 “Mind the GAP: addressing the “delivery challenge” in European Commission Development Cooperation”
Jean Bossuyt

- Nº 8/2009 “De la reforma política en nuevas democracias: aspectos sistémicos e institucionales y calidad de la democracia”
Manuel Alcántara Sáez y Fátima García Díez
- Nº 9/2009 “Limitaciones metodológicas para el análisis de la Gobernabilidad”
Manuel Fernández Trillo-Figueroa
- Nº 10/2009 “Fortalecimiento de la Sociedad civil para la acción pública y la gobernanza democrática en contextos de desarrollo”
Gonzalo Delamaza
- Nº 11/2010 “La gestión de la información en organizaciones de desarrollo Vol. 1 y Vol. 2”
Carlos Rodríguez Ariza
- Nº 12/2010 “¿ Más es mejor?”
José María Larru
- Nº 13/2010 “Civil society capacity building: An approach in Uganda”
Kees Groenendijk
- Nº 14/2010 “El futuro de la cooperación europea al desarrollo:¿buscar soluciones globales o volver a un nicho para 2020?”
Sven Grimm y Erik Lundsgaarde
- Nº 15/2011 “Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa”
Juan Andrés Ligeró Lasa
- Nº 16/2011 “Guía para el uso de herramientas de medición de la calidad de las instituciones públicas en la cooperación internacional”
Pablo Bandeira
- Nº 17/2012 “Fortalecimiento institucional y desarrollo: herramientas prácticas para los actores de la cooperación”
Daniel Gayo (Coord.)
- Nº 18/2012 “Cooperación técnica para el fortalecimiento institucional: herramientas prácticas para fomentar sus resultados”
Luisa Moreno (Coord.)
- Nº 19/2013 “Governance Matters: Algunas lecciones aprendidas en proyectos de fortalecimiento institucional”
Ana Fernández-Ardavín (Coord.), Désirée Simonetti y Fernanda Villavicencio
- Nº 20/2013 “La integración de la evaluación en el ciclo de las intervenciones de las ONGD”
José María Larrú y María Méndez
- Nº 21/2013 “El Fortalecimiento de las instituciones públicas en América Latina: situación actual y retos”
Pablo Bandeira

Resumen: Durante los últimos años se están experimentando en el mundo cifras históricas en lo que respecta al consumo de drogas. A día de hoy Colombia está produciendo y cultivando más coca que nunca en su historia, la cifra ha llegado a duplicarse con respecto a años anteriores. Por su parte, México se mantiene como el mayor productor de heroína de América Latina y el tercero del mundo. El presente trabajo realiza una comparación del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, como dos planes sin precedentes en la lucha contra la droga, tanto por su alcance, como por la cuantía económica que recibieron o reciben todavía a día de hoy por parte de EEUU. Los resultados muestran que no se puede hablar de éxito, pero tampoco de rotundo fracaso. Aunque ambos planes han fracasado en su principal finalidad, sí que se han logrado avances en otros ámbitos también incluidos en el núcleo de sus objetivos.

Abstract: Over the past few years, record-breaking marks on drug use have been registered in the world. Today Colombia is growing and producing more coca than ever in its history, the figure has doubled as compared to previous years. With respect to Mexico, it continues to be the biggest heroin producer in Latin America and the third one in the world. This work makes a comparison of the Plan Colombia and the Mérida Initiative, as two unprecedented plans in the fight against drugs, both because of their scope and because of the amount of money that they received or still receive from the US today. The results show that they are not regarded a success, but neither a complete failure. Although both plans have failed as for their main purpose, progress has been made in other areas also included in the core of their objectives.

Palabras clave: Plan Colombia, Iniciativa Mérida, narcotráfico, México, planes antidrogas.

Keywords: Plan Colombia, Merida Initiative, drug trafficking, México, antidrug policies.

