

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 asolaban 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>