

DANIEL M. GERSTEIN, BRYCE PARDO, AARON C. DAVENPORT, IRINA A. CHINDEA

Resumen de la efectividad de los esfuerzos antinarcóticos de EE.UU. en Colombia, 2000–2020, y recomendaciones para el futuro

HALLAZGOS CLAVE

- La amplia alianza entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos (EE.UU.) a partir del año 2000 fue fundamental para evitar que Colombia se convirtiera en un probable estado fallido y poner fin a la insurgencia.
- Los programas de creación de capacidad financiados por EE.UU. han ayudado a transformar las capacidades nacionales colombianas para la interdicción y aplicación de la ley; investigaciones y enjuiciamiento de redes criminales relacionadas con la cocaína y erradicación de la droga.
- Los esfuerzos colombiano-estadounidenses para extender una seguridad permanente y presencia institucional estatal y desarrollo alternativo a niveles rurales han obtenido mucho menos éxito.
- Se ha generado un creciente desajuste entre las metas de los gobiernos de Colombia y EE.UU. El apoyo de EE.UU. seguirá siendo vital para sostener los logros obtenidos con tanto esfuerzo durante los últimos 20 años.
- Es necesario ampliar el uso de medidas y métricas para abordar de manera más completa la naturaleza más amplia de los esfuerzos estadounidenses para ayudar a Colombia a lograr las metas del acuerdo de paz.

Este informe examina el período en Colombia de 2000 a 2020 para evaluar la efectividad de los esfuerzos de seguridad y antinarcóticos de EE.UU., con la finalidad general de informar las decisiones tomadas y los esfuerzos colaborativos del gobierno de Estados Unidos (EE.UU.).¹

El Congreso estadounidense encargó a la Oficina de Responsabilidad del Gobierno (GAO, por sus siglas en inglés) de EE.UU., que evaluara los esfuerzos de seguridad y antinarcóticos de EE.UU. en Colombia durante las últimas dos décadas. La GAO finalizó dos evaluaciones, una en 2008 y otra en 2018. Los informes indicaron que los objetivos de reducción de drogas no se cumplieron a cabalidad, si bien la situación de seguridad había mejorado con la asistencia de EE.UU., la GAO señaló que los logros en el área antinarcóticos eran limitados y no identificó la efectividad a largo plazo de muchos esfuerzos estadounidenses.

Abreviaturas

DTO	organización narcotraficante
EE.UU.	Estados Unidos
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
GAO	Oficina de Responsabilidad del Gobierno de EE.UU.
GBH	herbicida a base de glifosato
PCIM	Plan de Consolidación Integral de La Macarena
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial

En su informe de 2018, la GAO hizo dos recomendaciones al Departamento de Estado de los EE.UU., la principal agencia estadounidense a cargo de la implementación y coordinación de los esfuerzos antinarcóticos en Colombia: (1) evaluar la eficiencia de la erradicación y la interdicción en la reducción de la oferta de cocaína en Colombia y (2) emprender una revisión integral del enfoque antinarcóticos de EE.UU. en Colombia que considere los beneficios y limitaciones relacionados con la erradicación, la interdicción y los esfuerzos de desarrollo alternativo. Este informe permite hacer un seguimiento a ambas recomendaciones de la GAO.²

Con el inicio del Plan Colombia en 2000, los gobiernos de Colombia y EE.UU. iniciaron una relación estratégica enfocada en poner fin a cinco décadas de hostilidades y frenar el tráfico de cocaína, incluyendo la producción y el tráfico de cocaína a EE.UU. El plan original fue desarrollado por el expresidente Andrés Pastrana Arango (1998–2002) como un plan de seis años diseñado para poner fin al prolongado conflicto armado en Colombia, eliminar el narcotráfico y promover el desarrollo económico y social.³ Después de realizar consultas en Washington, D.C., su plan original fue cambiado para priorizar la lucha contra el narcotráfico y la contrainsurgencia.

A lo largo de sus 20 años de historia, la colaboración colombiana-estadounidense ha evolucionado en respuesta a los éxitos logrados, la situación cambiante en el terreno y la implementación de un acuerdo de paz que se firmó en 2016. A pesar de esta estrecha colaboración, la Evaluación Nacional de Amenazas

de Drogas de 2019 realizada por la Administración de Control de Drogas de EE.UU. señaló: “La cocaína es una amenaza resurgente en los Estados Unidos, ya que las incautaciones, la disponibilidad, el cultivo de coca y la producción de cocaína continúan teniendo niveles elevados”.⁴ La abundancia de cocaína colombiana se hace evidente a medida que las organizaciones narcotraficantes (DTO, por sus siglas en inglés) abastecen nuevos mercados de cocaína en Europa, África y Asia.

Durante el transcurso de la colaboración colombiana-estadounidense, la asistencia se ha enfocado en cuatro líneas clave de esfuerzo: erradicación de cultivos de coca; interdicción de cocaína, precursores químicos, dinero en efectivo y otros activos, y la destrucción de instalaciones involucradas en operaciones de producción y tráfico de drogas; los esfuerzos de seguridad y estado de derecho para proteger a las poblaciones y apoyar el desarrollo de las instituciones; y programas de desarrollo alternativo que desalienten la participación en el tráfico de drogas mediante el apoyo a medios de vida legales y viables a través de la capacitación, la formalización de la tierra, la asistencia técnica y las transferencias de efectivo.

En este informe, evaluamos la efectividad de los esfuerzos conjuntos previos y proporcionamos recomendaciones para futura cooperación entre Colombia y EE.UU. en materia antinarcóticos y de desarrollo. Al hacerlo, ofrecemos perspectivas estratégicas en lugar de elaboración de hallazgos, observaciones y recomendaciones detallados.

El informe se divide en tres secciones. En la primera sección, “Contexto estratégico”, proporcionamos una amplia caracterización estratégica del apoyo de EE.UU. a Colombia. La segunda sección, “Evaluación de la efectividad de los programas antinarcóticos financiados por el gobierno de los EE.UU. en Colombia”, proporciona nuestra evaluación al período de 2000 a 2020 en cumplimiento con nuestro primer objetivo de estudio. La tercera sección, “Mirando hacia el futuro del apoyo de EE.UU. hacia los esfuerzos antinarcóticos y de desarrollo colombianos”, identifica oportunidades para que EE.UU. logre el mayor impacto a futuro y cumple con nuestro segundo objetivo de estudio.

Contexto estratégico

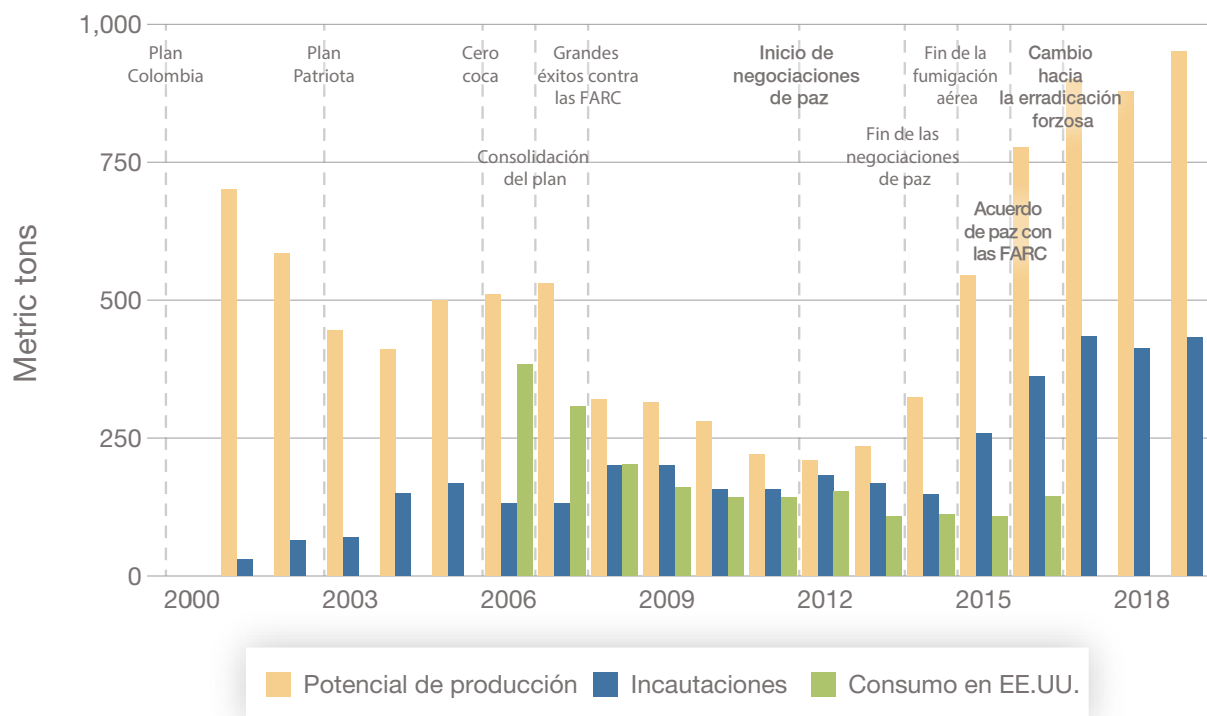
A principios del siglo XXI, el gobierno de los EE.UU., con el fin de ayudar al gobierno de Colombia, enfocó sus esfuerzos en el apoyo a la lucha contra el narcotráfico y la contrainsurgencia a través del entrenamiento de las fuerzas militares y policiales colombianas, además del suministro de equipos para estas operaciones. Los primeros esfuerzos buscaron reducir el número de hectáreas de coca siendo cultivadas por medio de un agresivo programa de erradicación aérea. Algunos años después se añadió la erradicación manual, que era más peligrosa para los erradicadores. Ambos esfuerzos hicieron uso de la erradicación forzosa en lugar de la erradicación cooperativa realizada en coordinación con el gobierno rural y la población.

Si bien los primeros resultados, hasta 2004, condujeron a una reducción de las hectáreas de cultivo de coca, la contrainsurgencia continuó, la violencia y los asesinatos alcanzaron altos niveles y la disponibilidad de cocaína en EE.UU. solo se vio afectada marginalmente. Sin embargo, de 2007 a 2012, el cultivo de coca se redujo significativamente y permaneció en sus niveles más bajos, y la disponibilidad de cocaína en EE.UU. también se redujo mediante la combinación de erradicación e interdicción. Esto no duraría mucho. La figura 1 proporciona una descripción general del suministro y el uso de cocaína y las principales iniciativas antinarcóticos desde 2000 hasta 2020.

De hecho, durante los últimos ocho años, el cultivo de coca se ha elevado a sus niveles más altos en 20 años. Este aumento se atribuyen a dos factores: (1) el incentivo perverso creado por el acuerdo de paz

FIGURA 1

Visión general del comercio de cocaína y las principales iniciativas antinarcóticos, 2000 a 2020



FUENTES: Análisis RAND de datos de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Cumplimiento de la Ley proporcionados a los autores y datos de Gregory Midgette, Steven Davenport, Jonathan P. Caulkins y Beau Kilmer, Lo que los usuarios estadounidenses gastaron en drogas ilegales, 2006–2016, Santa Mónica, California: RAND Corporation, RR-3140-ONDCP, 2019.

NOTA: El estimado del consumo estadounidense está disponible solo de 2006 a 2016.

de cultivar coca con el fin de calificar inicialmente al programa y (2) el cese de la erradicación aérea. En respuesta a estos elevados niveles en el cultivo de coca, Colombia y EE.UU. desarrollaron la meta conjunta de reducir el cultivo en un 50 por ciento entre 2017 y 2023. En este punto, parece muy poco probable que se puedan lograr reducciones rápidas de esta magnitud sin volver a las tácticas de mano dura que se emplearon durante los primeros años del Plan Colombia. Además, un regreso a esas tácticas no sería prudente ni posible dada la implementación del acuerdo de paz y las restricciones legales con respecto a la fumigación aérea.⁵

Durante este período de 20 años, se han desarrollado programas de interdicción con la finalidad de interrumpir los grandes flujos de cocaína que se dirigían a EE.UU. La interdicción ha seguido madurando, con organizaciones, procesos e inteligencia dedicados a detener el flujo del tráfico de cocaína. El apoyo de EE.UU. para la interdicción con equipo, capacitación e inteligencia generó un aumento en las incautaciones de cocaína año tras año, mismas que continúan en la actualidad. La interdicción también incluyó el estado de derecho y los programas de profesionalización de las fuerzas de seguridad que se enfocaron en el ámbito nacional. Estos programas tenían la intención de mejorar la capacidad de incautación de narcóticos y productos asociados, aplicación de la ley, investigaciones, reforma de los tribunales y enjuiciamiento de narcotraficantes. El objetivo de estos programas era investigar, enjuiciar y dismantelar las DTO.

Bajo el Plan Colombia, los esfuerzos del estado de derecho, en gran parte enfocados a nivel nacional, tenían como finalidad mejorar el estado colombiano

en lo que respecta a la justicia y la seguridad. Sin embargo, en términos de seguridad y desarrollo rural, el Plan Colombia no abordó adecuadamente las preocupaciones de muchas comunidades. Inclusive hoy en día, la producción de drogas sigue arraigada en áreas con un estado de derecho débil que alguna vez fueron dominadas por la insurgencia o que se salían del control de las autoridades gubernamentales nacionales.

Se implementaron programas de desarrollo alternativo con la finalidad de persuadir a los productores de coca a abandonar el cultivo de coca y optar por alternativas legales. En ocasiones, en el enfoque antinarcóticos se incluyeron el desarrollo alternativo y otros programas de incentivos financieros, pero muchos de ellos se implementaron de manera condicional (es decir, la erradicación era obligatoria antes de que se pudiera ofrecer a las comunidades apoyo para el desarrollo e infraestructura). En muchas ocasiones, estos esfuerzos de desarrollo se llevaron a cabo sin los programas de seguridad y estado de derecho que resultan esenciales para proporcionar las condiciones necesarias para el desarrollo de una actividad económica rural lícita y la creación de instituciones. Sin la seguridad necesaria para proteger a las comunidades y garantizar que la actividad económica lícita no se viera interrumpida por factores criminales o grupos insurgentes, en gran medida, los esfuerzos fracasaron. Incluso en áreas en las que se priorizó la consolidación, como el Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM) apoyado por EE.UU. o el Programa de Consolidación Integral de La Macarena, el enfoque a largo plazo de abordar la lucha contra las drogas y el desarrollo de manera coordinada no fue perseguido de manera uniforme. En retrospectiva, el enfoque en los esfuerzos de

Algunos han caracterizado al Plan Colombia como exitoso en evitar el colapso del país. Sin embargo, estos éxitos no han sido ni siquiera en todo el país; algunas áreas rurales y remotas no han visto ningún cambio.

Desde las negociaciones y la firma del acuerdo de paz, se ha perdido parte del territorio ganado gracias al Plan Colombia. A nivel nacional, la cantidad de cultivo de coca ha regresado en gran medida a los niveles anteriores al Plan Colombia.

erradicación e interdicción más limitados y de corto plazo ofuscó las metas y objetivos tanto económicos como sociales más amplios y de largo plazo que resultan especialmente necesarios para construir comunidades rurales resilientes.

A pesar de estas críticas, el Plan Colombia ha transformado Colombia, profesionalizando la seguridad nacional y los sistemas judiciales y fortalecido al estado en sus esfuerzos a largo plazo para eliminar a los grupos insurgentes. De hecho, algunos han caracterizado al Plan Colombia como exitoso en sacar al país del colapso.⁶ Sin embargo, estos éxitos no han sido ni siquiera en todo el país; algunas áreas rurales y remotas no han visto ningún cambio.

El Plan Colombia también fijó las condiciones para las negociaciones de paz. Las negociaciones de paz y la firma del acuerdo de paz probablemente no hubiesen sido posibles sin la colaboración conjunta y los logros alcanzados a través del Plan Colombia. Como resultado, el acuerdo de paz puede verse como el próximo paso lógico en la historia de Colombia. Sin embargo, desde las negociaciones y la firma del acuerdo de paz, se ha perdido parte del territorio ganado gracias al Plan Colombia. A nivel nacional, la cantidad de cultivo de coca ha regresado en gran medida a los niveles anteriores al Plan Colombia.

Durante este período de más de 20 años, que comenzó con la negociación entre los gobiernos de Colombia y EE.UU. sobre los términos referenciales del Plan Colombia, las prioridades estratégicas entre los socios habían evolucionado y se desalinearon un poco. Cuando se negociaron por primera vez los términos de referencia entre Colombia y EE.UU., Colombia deseaba implementar un enfoque equilibrado entre las líneas de esfuerzo. EE.UU. buscó

priorizar la contrainsurgencia y la erradicación.

Durante el transcurso de estas primeras discusiones, los socios acordaron enfocarse inicialmente en abordar la insurgencia, la erradicación y la interdicción. Esta priorización funcionó bien durante las primeras etapas del Plan Colombia, es decir, el período de 2012 justo antes del comienzo de las negociaciones de paz.

Las cifras de erradicación e interdicción aumentaron. La insurgencia se había debilitado y las medidas generales, como la violencia y los asesinatos, se habían reducido. Sin embargo, gran parte del esfuerzo se enfocó en programas a nivel nacional para la erradicación, la interdicción, el estado de derecho y la seguridad. Esta estrategia resultó en avances a nivel nacional en relación a la profesionalización de la policía nacional y la reforma judicial, pero no abordó las causas fundamentales de la inestabilidad en las zonas rurales o el comercio de coca. Con la negociación y la pronta implementación del acuerdo de paz, las prioridades de Colombia y EE.UU. comenzaron a divergir. Por ejemplo, Colombia reconoció la necesidad de priorizar los esfuerzos al desarrollo de las comunidades locales, mientras que EE.UU. continuó priorizando la eliminación del cultivo de coca. Esta divergencia debe corregirse en el futuro.

Los enfoques del gobierno colombiano, desde el nivel nacional hasta el nivel rural, deben ser implementados por todas las partes interesadas e incluirlos. El resultado debería ser la construcción de soluciones para toda la sociedad. En este sentido, EE.UU. tiene un papel importante que desempeñar para “ganar la paz” mediante el apoyo a programas antinarcóicos continuos y esfuerzos coordinados para el desarrollo nacional y rural, además de la creación de instituciones.

El apoyo de EE.UU. podría ser aún más importante en los próximos años, ya que Colombia celebrará elecciones legislativas y presidenciales en 2022. Durante otros períodos de transición colombianos, los nuevos enfoques a menudo han generado cambios en los programas sobre el terreno, lo que ha dado como resultado la pérdida de impulso en algunos casos. Aquí, PCIM se erige como un ejemplo de por qué la constancia en los enfoques operativos dentro del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), o el Plan de Desarrollo Territorialmente Enfocado, como se pide en el acuerdo de paz, debe ser un enfoque central a futuro.

Los PDET son una infraestructura especial de planificación y gestión para la realización de la Reforma Rural Integral planteada en el acuerdo final de paz. El programa PDET fue creado específicamente para trabajar con los 170 (de 1.300) municipios colombianos que han sido más afectados por la insurgencia y el narcotráfico. Los 170 municipios han sido agrupados en 16 subregiones y fueron priorizados en función de los niveles de pobreza y grado de afectación debido al conflicto armado. Estas áreas son conocidas por la presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilegales.

Evaluación de la efectividad de los programas antinarcóticos financiados por el gobierno de los EE.UU. en Colombia

En 2000, Colombia era casi un estado fallido, con casi el 30 por ciento de su territorio sin gobierno, alta violencia relacionada con el narcotráfico y la insurgencia, altos índices de corrupción y un sistema judicial ineficiente. Durante el período de 20 años que siguió, EE.UU. proporcionó más de \$10.000 millones en asistencia antinarcóticos y de seguridad para la cooperación conjunta entre Colombia y EE.UU.⁷

El progreso durante este período ha transformado gran parte del país. Sin embargo, están surgiendo nuevas tensiones durante la implementación del acuerdo de paz debido a que el progreso ha sido lento y las expectativas en las comunidades rurales en gran medida siguen sin cumplirse.

A lo largo del período de cooperación Colombia-EE.UU., se ha confiado demasiado en la

erradicación de hectáreas de coca para evaluar la eficacia del apoyo de EE.UU. a las operaciones antinarcóticos en Colombia. Esto ha contaminado la forma en que se han medido y percibido los resultados. Este enfoque de corto plazo y de una sola medida no considera los cambios más amplios de toda la sociedad que ocurren en Colombia y los beneficios de que EE.UU. cuente con un socio confiable en América Latina.

A pesar de esta colaboración histórica de 20 años, muchas facetas del comercio de coca siguen sin entenderse bien. Los flujos de precursores de cocaína y varios productos de coca continúan siendo difíciles de entender. La naturaleza cambiante del tráfico de cocaína solo ha exacerbado estos problemas. Una combinación de falta de datos de calidad y, en algunos casos, datos incongruentes han complicado los esfuerzos para desarrollar programas que aborden permanentemente las causas de la actividad ilegal, enfocan en los flujos del comercio de cocaína y construyen economías lícitas en las áreas rurales.

Nuestra evaluación contiene hallazgos y observaciones, incluyendo:

- La amplia alianza entre los gobiernos de Colombia y EE.UU. a partir del año 2000 fue fundamental para evitar que Colombia se convirtiera en un probable estado fallido y poner fin a la insurgencia.
- Los programas de desarrollo de capacidades financiados por EE.UU. (en forma de dólares, capacitación, equipos, inteligencia y otros) han permitido la transformación de las capacidades nacionales colombianas en la erradicación de la coca; interdicción y aplicación de la ley; investigaciones; y enjuiciamiento de redes criminales, además de la extradición de líderes clave del narcotráfico.
- Los esfuerzos colaborativos colombiano-estadounidenses para extender una seguridad permanente y presencia institucional estatal y desarrollo alternativo a niveles rurales han obtenido mucho menos éxito y aún hay considerables desafíos pendientes.
- Se ha generado un creciente desajuste entre las metas de los gobiernos de Colombia y EE.UU., sin embargo el apoyo de EE.UU. seguirá siendo vital para sostener lo que con tanto esfuerzo se han logrado los últimos 20 años.⁸

- Es necesario ampliar el uso de medidas y métricas para abordar de manera más completa la naturaleza más amplia de los esfuerzos estadounidenses para ayudar a Colombia a lograr las metas del acuerdo de paz.

También analizamos individualmente las líneas de esfuerzo para evaluar la eficiencia de cada una durante el período de 2000 a 2020. El Cuadro 1 proporciona los hallazgos y observaciones específicos en cada una de las líneas de esfuerzo.

Erradicación

Un componente clave del Plan Colombia fue la erradicación, la cual comenzó en diciembre de 2000 con la región de Putumayo, un bastión de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), o Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, siendo la primera zona donde se llevaron a cabo esfuerzos de erradicación financiados por EE.UU.⁹ En el Plan Colombia se emplearon tanto esfuerzos de erradicación manual como aéreos. Sin embargo, la erradicación

CUADRO 1
Evaluaciones de Líneas de Esfuerzo, 2000 a 2020

Línea de Esfuerzo	Evaluaciones
Erradicación	<ul style="list-style-type: none"> • La erradicación resultó fundamental para reducir los cultivos de coca de 2000 a 2012, pero de 2013 a 2018 los cultivos de coca se duplicaron.^a • El objetivo conjunto de reducir el cultivo de coca y la producción de cocaína en un 50 por ciento de sus niveles de 2017 para finales de 2023 probablemente no era realista, porque no era posible volver a la erradicación aérea a gran escala por motivos legales. • La erradicación debe ser parte de un enfoque de todo el gobierno y no un programa independiente. • Las incongruencias y las brechas en los datos crean desafíos en la evaluación de la efectividad de los programas de erradicación.
Interdicción	<ul style="list-style-type: none"> • Las cantidades de productos relacionados con la cocaína incautados en los últimos 20 años han seguido aumentando, aunque hubo algunas disminuciones entre 2006 y 2012. • Las operaciones impulsadas por inteligencia han producido interdicciones significativas, pero los flujos continúan. • La colaboración interinstitucional de los EE.UU. y el gobierno de Colombia ha sido importante para maximizar los resultados de interdicción. • Aún quedan desafíos difíciles de interdicción, incluyendo la dificultad para comprender y medir los flujos, las discrepancias con los datos, los envíos de contenedores y la corrupción en los puertos, la porosidad de la frontera terrestre con Venezuela, la conexión con México y las rutas centroamericanas.
Seguridad y estado de derecho	<ul style="list-style-type: none"> • Las operaciones han pasado de combatir una contrainsurgencia armada a la policía nacional implementando el acuerdo de paz durante el período de 2000 a 2020. • Se ha visto progreso en indicadores tales como homicidios, corrupción, estabilidad política y violencia a modo general, pero no se ha sentido de manera uniforme en toda Colombia (especialmente en las zonas rurales). • Desde la firma del acuerdo de paz, la violencia en algunas comunidades rurales ha aumentado debido al vacío creado por la desmovilización de los insurgentes y la falta de progreso en el cumplimiento de la promesa del acuerdo, incluyendo la presencia institucional estatal duradera, los sistemas judiciales imparciales y el gobierno. • Es probable que los programas de aplicación de la ley, estado de derecho y seguridad sin un enfoque complementario en las otras líneas de esfuerzo no tengan éxito.
Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Los primeros esfuerzos buscaban el desarrollo alternativo, como la sustitución del café por la coca. • Los esfuerzos a menudo no tuvieron en cuenta las realidades sobre el terreno, incluyendo la falta de seguridad en las comunidades rurales, la infraestructura inadecuada, el acceso limitado a un mercado de productos lícitos y la disparidad de los precios de la coca frente a los productos lícitos. • Algunas políticas de los programas de desarrollo no han sido alentadoras; un ejemplo es el requisito de eliminar los cultivos de coca antes de comenzar los programas de desarrollo; esta política ha afectado negativamente las transiciones al mercado lícito. • El desarrollo debe ser parte de un programa integral en las comunidades rurales para ser efectivo.

^a United Nations Office on Drugs and Crime and Government of Colombia, *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019* [Colombia: Monitoring Territories Affected by Illicit Crops 2019], Bogotá, Colombia, July 2020.

aérea con herbicida a base de glifosato (GBH) superó con creces los totales de erradicación manual y siguió siendo la principal forma de erradicación durante el Plan Colombia.¹⁰ El número de hectáreas objetivo para la erradicación aérea aumentó entre 2001 y 2007, y después disminuyó gradualmente.

Los primeros éxitos del Plan Colombia se midieron en términos de reducciones significativas en el cultivo de coca con base en un agresivo programa de erradicación aérea que fue llevado a cabo conjuntamente por los gobiernos de Colombia y EE.UU. Entre 2000 y 2004, las hectáreas de coca se redujeron a la mitad. A partir de 2005, la erradicación aérea, que requiere múltiples fumigaciones al año para eliminar el cultivo, se complementó con la erradicación manual, que aseguraba la destrucción del cultivo de una sola vez, pero también era mucho más peligrosa para los equipos de erradicación manual, que a menudo eran atacados y asesinados por medio artefactos explosivos improvisados y francotiradores. Para 2008, se estimó que la producción de coca se redujo a 80.000 a 120.000 hectáreas o de 30 por ciento a 50 por ciento menos que los totales de 2000, dependiendo de si se usan los datos de las Naciones Unidas o del gobierno de EE.UU. Como resultado de los esfuerzos de erradicación, el cultivo general de coca disminuyó en términos de hectáreas totales entre 2000 y 2012.¹¹ La disminución ocurrió a pesar de los esfuerzos de los agricultores por cultivar más

coca para compensar sus pérdidas y el movimiento de cultivos de coca hacia las zonas montañosas y selváticas, donde la erradicación aérea fue más difícil de llevar a cabo.¹²

Hoy en día, el cultivo de coca y la producción de cocaína en Colombia han vuelto a niveles sus históricos, convirtiendo a Colombia en la principal fuente mundial de cocaína desde 2014. A menudo se citan varias razones para este aumento en la producción. El inicio de las negociaciones de paz, para incluir el marco de tiempo previo a la negociación, condujo a un deseo de reducir la violencia y hacer arreglos con las FARC antes de la negociación para mostrar buena fe. Para ello, el gobierno colombiano ralentizó las operaciones de erradicación en las áreas controladas por los insurgentes para reducir la probabilidad de enfrentamientos entre las fuerzas gubernamentales y la guerrilla y evitar así que las negociaciones se descañularan.¹³ El acuerdo final, que señaló transferencias monetarias condicionadas a los cultivadores, creó el perverso incentivo de cultivar coca para su posterior erradicación. Además, las preocupaciones sobre los efectos del GBH en la salud dieron como resultado las prohibiciones legales contra su uso. En mayo de 2015, los tribunales colombianos ordenaron el fin de la erradicación aérea¹⁴ y, el 1 de octubre de 2015, el gobierno colombiano suspendió formalmente la erradicación aérea de coca.¹⁵ Esto ha dejado la erradicación manual, forzada y voluntaria, como la única vía de erradicación.

Para 2020, el gobierno colombiano nuevamente se enfocó fuertemente en la erradicación y se fijó la meta de erradicar 130.000 hectáreas de coca por parte de la policía, el ejército y los erradicadores contratados. Para lograr este objetivo, el gobierno colombiano planeó aumentar la cantidad de Grupos de Erradicación Móvil (conocidos como *GME*) de 100 (la cantidad de grupos activos en 2019) a 200. Al final de la administración Santos en 2018, había 24 grupos activos.¹⁶

A pesar de este aumento planificado de equipos de erradicación manual, era muy poco probable que se cumpliera con el objetivo conjunto colombiano-estadounidense de reducir el cultivo de coca y la producción de cocaína en un 50 por ciento con respecto a los niveles de 2017 para finales de 2023. El cultivo de coca en 2017 fue aproximadamente un 20 por ciento mayor en términos de hectáreas que en

Entre los años fiscales 2000 y 2008, el gobierno de EE.UU. entregó a Colombia aproximadamente \$89 millones para apoyar los esfuerzos de interdicción de la Armada y la Infantería de Marina de Colombia.

2000, y el cultivo de coca actual podría ser más productivo en términos de rendimiento de cocaína. Por ejemplo, la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de EE.UU. estimó que el crecimiento de la coca había aumentado un 15 por ciento entre 2019 y 2020.¹⁷ Al mismo tiempo, y a diferencia de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, el informe 2020 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito indicó que Colombia redujo el área ocupada por coca en todo el país en un 7 por ciento para 2020.¹⁸ Ambas organizaciones informaron un aumento en el potencial de producción de cocaína durante este período. Además, la meta actual se vuelve especialmente desafiante cuando se considera que existen restricciones legales contra la erradicación aérea y que la producción ilegal de coca se ha expandido a áreas protegidas y de más difícil acceso. Finalmente, el gobierno colombiano busca implementar sus obligaciones bajo el acuerdo de paz, y los tipos de programas necesarios para alcanzar estos resultados pondrían en peligro el logro de los resultados más amplios descritos en el acuerdo de paz.

Interdicción

Los programas de interdicción buscan interrumpir las operaciones de las DTO a través de la incautación de drogas, precursores y activos; destrucción de laboratorios de drogas y pistas ilegales; la captura de aeronaves y embarcaciones; y la disuasión de objetivos de alto valor.¹⁹ Bajo el Plan Colombia, el apoyo de EE.UU. para la interdicción con equipo, capacitación e inteligencia generó un aumento en las incautaciones de cocaína año tras año, mismas que continúan en la actualidad. Entre los años fiscales 2000 y 2008, el gobierno de EE.UU. entregó a Colombia aproximadamente \$89 millones para apoyar los esfuerzos de interdicción de la Armada y la Infantería de Marina de Colombia. La Armada de Colombia desempeñó un papel importante en los esfuerzos de interdicción de drogas, incautando cocaína transportada a lo largo de vías navegables internas y en alta mar a pesar de los desafíos derivados de la disponibilidad inadecuada de recursos e inteligencia, y de que los narcotraficantes variaban las rutas que usaban.²⁰ Estas operaciones de interdicción incluyeron incursiones contra varios frentes y bastiones de las FARC.

Las iniciativas relacionadas con la interdicción, especialmente las operaciones militares contra las FARC, lograron debilitar a los grupos insurgentes y mejorar la situación de seguridad en todo el país; sin embargo, estos esfuerzos no interrumpieron por completo el flujo de cocaína colombiana. Las operaciones de interdicción también interrumpieron las actividades de las FARC que se orientaban a la venta de base de coca y el suministro de diversos elementos a los frentes ubicados fuera de las regiones de cultivo de coca. El resultado fue que los miembros de algunos elementos de las FARC enfrentaron escasez de municiones y suministros básicos y, para 2014, el número de miembros de la organización se redujo de aproximadamente 20.000 miembros a principios de la década de 2000 a aproximadamente 7.000.²¹

En el contexto del enfoque agresivo de interdicción, la administración Santos también se centró en la “destrucción de laboratorios de drogas; incautación de cargamentos y precursores químicos; además de la detención efectiva de los narcotraficantes”.²² En 2016, los esfuerzos combinados de interdicción terrestre y marítima dieron como resultado que la policía y las fuerzas armadas colombianas incautaran más de 421 toneladas métricas de drogas, o un 40 por ciento más que en 2015,²³ y destruyeran “4.613 laboratorios de

Las iniciativas relacionadas con la interdicción, especialmente las operaciones militares contra las FARC, lograron debilitar a los grupos insurgentes y mejorar la situación de seguridad en todo Colombia.

Probablemente EE.UU. y las naciones amigas interceptan solo un pequeño porcentaje de los movimientos de drogas cada año.

base de cocaína y 229 laboratorios de clorhidrato de cocaína”.²⁴

Una de las herramientas de interdicción más efectivas parece ser la interdicción marítima ejercida bilateralmente con EE.UU. en virtud del acuerdo de embarque de buques de 1997, que en 2016 permitió la incautación de unas 146 toneladas métricas de cocaína.²⁵ En 2017, con la implementación del acuerdo de paz y el fuerte enfoque de la administración Trump en la erradicación de la coca, la administración Santos empleó políticas agresivas de interdicción combinadas con la erradicación y sustitución de cultivos.²⁶ Es importante destacar que la exitosa cooperación para la interdicción entre los gobiernos de EE.UU. y Colombia resultó en el arresto de importantes “narco-jefes” colombianos y la extradición de varias figuras del crimen transnacional a EE.UU.²⁷

Los programas de profesionalización del estado de derecho y de las fuerzas de seguridad enfocados a nivel nacional han sido cada vez más eficientes en la incautación de narcóticos y productos asociados, aplicación de la ley, investigaciones, reforma de los tribunales y enjuiciamiento de narcotraficantes. Estos programas también apoyan las operaciones fluviales que buscan interceptar las embarcaciones a medida que se mueven internamente en Colombia. Estas interdicciones fluviales cuentan con la ayuda de inteligencia dirigida que ha obtenido cada vez más éxito.²⁸

Sin embargo, también hay varios desafíos de interdicción que deben abordarse. El primero es la corrupción en los puertos marítimos, que ha dado lugar a preocupaciones sobre el contrabando de

cocaína en buques contenedores. Las DTO también han cambiado sus corredores de transbordo para evitar ser detectadas. Un ejemplo es trasladar sus operaciones de contrabando a la costa del Pacífico. Los cambios en los flujos globales de productos de cocaína que salen de Colombia también han complicado los esfuerzos de interdicción. El comercio de cocaína, incluyendo los flujos de productos relacionados con la cocaína, ha seguido cambiando y expandiéndose a otros destinos internacionales, incluyendo Asia, Europa y África.

La disparidad en los datos de interdicción y las diferencias entre las organizaciones también confunden la comprensión en relación al tráfico de cocaína. Las estimaciones de flujo se basan naturalmente en interdicciones, interrupciones e inteligencia pasadas (es decir, entrevistados), así como estimaciones de producción de la zona de origen. Las significativas incongruencias en los informes siguen siendo una fuente de frustración con respecto al tráfico de cocaína y varían mucho entre las diferentes organizaciones antinarcóticos. Baste decir que una mayor transparencia y divulgación de las suposiciones y los datos fuente de cada agencia con respecto a sus estimaciones podría ayudar a mejorar las estimaciones generales que sirven como base para las decisiones de los programas y políticas antinarcóticos de Colombia.

En general, la interdicción sigue siendo un desafío. Ya en 1987, la GAO advirtió que las “incautaciones de drogas son pequeñas en comparación con las cantidades introducidas de contrabando con éxito en EE.UU.”.²⁹ El Congreso reiteró este mensaje al señalar que “los esfuerzos nacionales de interdicción no han significado una diferencia en nuestra capacidad para reducir el flujo de cocaína a las calles estadounidenses”.³⁰ En una declaración preparada, el almirante Craig S. Faller, comandante del Comando Sur de EE.UU., ofreció la siguiente evaluación: “Si bien mejoramos la eficiencia, solo logramos interceptar con éxito alrededor del 6% de los movimientos de drogas [aéreos y marítimos] conocidos”.³¹ Independientemente del número exacto, es razonable concluir que EE.UU. y las naciones amigas probablemente interceptan solo un pequeño porcentaje de los movimientos de drogas cada año.

Estado de derecho y seguridad

Entre 2000 y 2012, el estado de derecho y la seguridad ciudadana mejoraron en muchas áreas de Colombia, aunque los temas de derechos humanos aún estaban rezagados. Las principales mejoras en el estado de derecho consistieron en la profesionalización de la policía y las fuerzas armadas colombianas, una reducción en las tasas de secuestro y homicidio, medidas anticorrupción y reformas judiciales. Sin embargo, dos grandes escándalos eclipsaron los avances en el ámbito del estado de derecho: el “escándalo de la parapolítica” de 2006 y el escándalo de los “falsos positivos” de 2008. El primero develó el profundo involucramiento de los grupos paramilitares en la política colombiana. El segundo mostró cómo las fuerzas de seguridad colombianas inflaron artificialmente el número de insurgentes muertos secuestrando y matando a civiles inocentes; en algunos casos, estas víctimas fueron vestidas con uniformes guerrilleros y presentadas al público como guerrilleros asesinados durante operaciones cinéticas. Otra fuente de preocupación fueron los abusos contra los derechos humanos cometidos entre 2000 y 2012 por grupos armados no estatales contra miembros de comunidades afrocolombianas y miembros y líderes de sindicatos.³²

Si bien la tasa de homicidios en Colombia disminuyó después de 2012 de 35.68 a 25.4 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2019 y se ha mantenido estable desde la firma del acuerdo de paz en 2016³³, la violencia en ciertas zonas del país y contra ciertas categorías, como los exguerrilleros y líderes de derechos humanos, ha aumentado. De 2013 a 2020, la violencia afectó más a las áreas rurales que a las urbanas, como resultado de la limitada presencia estatal y las precarias condiciones económicas, lo que facilitó que los grupos criminales obtuvieran el control de las economías ilícitas locales.³⁴ Tras la desmovilización de las FARC, otros grupos armados no estatales, como el Ejército de Liberación Nacional y otros grupos criminales, se trasladaron a las áreas libres de la presencia de las FARC y tomaron el control de los cultivos de coca.³⁵ Estos grupos continuaron con el desplazamiento forzado de poblaciones locales y comenzaron a amenazar y asesinar sistemáticamente a combatientes desmovilizados de las FARC, defensores de derechos humanos³⁶ y líderes comunitarios o sociales, quienes el gobierno colombiano se había

El desarrollo de muchos esfuerzos alternativos y otros incentivos económicos se incluyeron en los enfoques antinarcóticos, tenían un alcance limitado, se implementaron en serie y venían con condiciones previas.

comprometido a defender en el capítulo 2 del acuerdo de paz de 2016.³⁷ En 2019, Colombia fue el país más mortífero para los defensores de los derechos humanos, con 106 asesinatos.³⁸

Si no se aborda, la alta violencia en las comunidades rurales sin duda limitará la capacidad de llevar a cabo programas antinarcóticos y de desarrollo en estas áreas. Esto afectará negativamente la capacidad del gobierno para cumplir con sus obligaciones en virtud del acuerdo de paz. El resultado será una preocupación constante por las expectativas no cumplidas en las comunidades rurales, y un efecto a más largo plazo será la pérdida de confianza en el gobierno.

Desarrollo

El desarrollo alternativo y otros esfuerzos de incentivos económicos se incluyeron en los enfoques antinarcóticos, sin embargo, muchos de estos tenían un alcance limitado, se implementaron en serie y venían con condiciones previas (por ejemplo, se requería la erradicación antes de que pudiera comenzar la asistencia para el desarrollo). El esfuerzo por extender el

desarrollo alternativo a las comunidades fue problemático porque hacerlo requería seguridad para proteger a las comunidades locales, generar apoyo comunitario y garantizar que la actividad de desarrollo económico lícito no fuera interrumpida por actores criminales o grupos insurgentes.

De 2000 a 2012, el desarrollo alternativo fue la menos incentivada de las cuatro líneas de esfuerzo. Los programas de desarrollo alternativo se dirigieron principalmente hacia las partes occidentales de Colombia que tenían mejor infraestructura, mayor seguridad y más presencia estatal. Sin embargo, este enfoque fue contraproducente ya que excluyó aquellas áreas del oriente de Colombia que tenían una fuerte presencia guerrillera y que más necesitaban de dichos programas.

La falta de financiamiento adecuado y la política de “cero coca” que estableció el presidente Álvaro Uribe Vélez también resultaron ser un desafío para los esfuerzos de desarrollo.³⁹ El financiamiento inadecuado impidió construir la infraestructura y las instituciones que habrían apoyado la capacidad de los agricultores para pasar de la coca a los cultivos lícitos. Bajo cero coca, se negaba la ayuda a comunidades enteras si tan solo un agricultor de la comunidad continuaba cultivando coca.⁴⁰ La violencia de los actores no estatales involucrados en el tráfico de drogas amenazó a los agricultores de subsistencia y sus familias para obligarlos a seguir cultivando coca y erosionó el atractivo de los programas de desarrollo alternativo.⁴¹

Durante el período de negociaciones e implementación del proceso de paz con las FARC, las ini-

ciativas de desarrollo alternativo se convirtieron nuevamente en un componente de la estrategia de paz del gobierno con las FARC. El capítulo 4 del acuerdo de paz de 2016 creó el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos. Este plan ofreció a las familias participantes del programa el incentivo económico “para cambiar sus cultivos ilícitos por alternativas legales, como el cacao y el café”.⁴² Esto creó el perverso incentivo de cultivar coca para luego obtener el reembolso por su erradicación. El resultado fue un cultivo de coca históricamente alto a partir de 2016.

Sin embargo, la implementación del capítulo 4 del acuerdo de paz ha sido problemática, especialmente bajo la actual administración del presidente colombiano Iván Duque Márquez. Por un lado, la administración no cumplió con los compromisos financieros del gobierno colombiano para compensar las pérdidas económicas de las familias individuales al rescindir su apoyo a las operaciones de producción de cocaína. Por otro lado, no proporcionó seguridad a las comunidades involucradas en el programa, dejando en riesgo no solo a las familias individuales sino también a los líderes de las comunidades participantes en el programa. Entre la firma del acuerdo de paz en 2016 y julio de 2019, 58 líderes comunitarios del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos fueron asesinados en el contexto de grupos narcotraficantes que presionaban a las comunidades para que abandonaran la sustitución de cultivos.⁴³

La actual administración estaba considerando reiniciar la erradicación aérea como resultado del creciente cultivo de coca. Con esta finalidad, el gobierno

Es más probable que tanto los esfuerzos de contrainsurgencia como los de lucha contra el narcotráfico sean exitosos y sostenibles si las cuatro líneas de esfuerzo (erradicación, interdicción, seguridad y estado de derecho, y desarrollo) son diseñadas para complementarse y apoyarse entre sí.

obtuvo un fallo de la Corte Constitucional de 2019, que abrió un camino legal para anular el fallo judicial de 2015 y reiniciar la fumigación aérea.

Conclusiones sobre la efectividad de los esfuerzos colombiano-estadounidenses de 2000 a 2020

El Plan Colombia logró en gran medida sus objetivos de contrainsurgencia y demostró que el cultivo y el tráfico de coca podrían reducirse en gran medida utilizando técnicas de erradicación forzosa; sin embargo, los asuntos más amplios, como la creación de economías legales, la ampliación de las instituciones, la infraestructura y la promoción del bienestar social, deben abordarse, en particular en las zonas rurales. En resumen, las campañas agresivas de erradicación e interdicción por sí solas no abordan las causas fundamentales que contribuyen a la actividad ilegal, incluyendo el cultivo de coca. Un enfoque más integral requiere una estrecha coordinación de los programas y actividades antinarcoóticos y de desarrollo.

Priorizar la erradicación y la interdicción a expensas de la seguridad ciudadana y el desarrollo alternativo nunca iba a generar beneficios sostenibles a largo plazo. En los inicios del Plan Colombia, esta priorización era necesaria para apoyar los objetivos más inmediatos: reducir los cultivos de coca, debilitar a las FARC y acabar con la insurgencia. Sin embargo, a largo plazo, es más probable que tanto los esfuerzos de contrainsurgencia como los de lucha contra el narcotráfico sean exitosos y sostenibles si las cuatro líneas de esfuerzo (erradicación, interdicción, seguridad y estado de derecho, y desarrollo) son diseñadas para complementarse y apoyarse entre sí. Los límites de priorizar la erradicación y la interdicción sobre la seguridad y el estado de derecho y el desarrollo resultan especialmente notorios en las comunidades rurales, donde las causas fundamentales del cultivo de coca y el tráfico de cocaína se experimentan de manera más directa y deben abordarse también así.

Mirando hacia el futuro del apoyo de EE.UU. a los esfuerzos colombianos contra el narcotráfico y el desarrollo

Existen oportunidades para avanzar en la colaboración antinarcoóticos y de desarrollo rural entre Colombia y EE.UU. Evaluamos que se debe poner especial énfasis en que los programas exitosos a nivel nacional deben extenderse a las comunidades rurales. Los enfoques de todo el gobierno serán esenciales para abordar las necesidades generales de las comunidades a medida que trabajan para garantizar la seguridad, construir instituciones, librarse de la actividad delictiva (como la minería ilegal, el cultivo de coca y el procesamiento de cocaína), además de desarrollar economías lícitas dinámicas. Las metas y objetivos de estos esfuerzos están en gran medida contenidos directamente en el acuerdo de paz.

Si bien la reducción del cultivo de coca y la continuación de las interdicciones resultan importantes para reducir el suministro, los esfuerzos futuros deben priorizar las actividades clave de desarrollo rural y desarrollo institucional del acuerdo de paz. Dicho apoyo tendría el efecto de sacar permanentemente a los hogares del tráfico de cocaína y construir sociedades más resistentes.

Nuestras recomendaciones generales son las siguientes:

- EE.UU. debe continuar apoyando los esfuerzos antinarcoóticos y de desarrollo del gobierno colombiano.
- Es necesario implementar enfoques en todo el gobierno que incluyan a todos los interesados y construyan soluciones para toda la sociedad desde el nivel nacional hasta el nivel PDET.
- Si bien la reducción del cultivo de coca y las interdicciones continuas deben seguir considerándose resultados clave, los esfuerzos futuros deben priorizar los resultados clave del acuerdo de paz, incluyendo la vigilancia rural, la seguridad y la aplicación de la ley; desarrollo de infraestructura; y salud y educación.
- Se deben desarrollar nuevas medidas y métricas para evaluar más completamente la naturaleza amplia de la ayuda para Colombia a lograr los objetivos del acuerdo de paz.

- La recopilación de datos debe mejorar con el fin de garantizar que las entradas, los procesos, los productos y los resultados se midan con precisión y puedan ayudar a orientar las decisiones de la política.

Nuestros hallazgos y observaciones específicos comienzan con el desarrollo de un plan de campaña integral que alinee los fines, formas y medios para lograr esfuerzos amplios y coordinados contra las drogas y el desarrollo enfocados en las áreas rurales. El objetivo general debe ser sacar a las comunidades del tráfico de cocaína a través de la aplicación coordinada de las cuatro líneas de esfuerzo. El plan de campaña debe basarse en información fáctica y utilizar herramientas de análisis para decisiones de alta calidad. Los PDET deben priorizarse para garantizar que los recursos se asignen de la manera más eficaz y eficiente con la finalidad de lograr los objetivos generales de la alianza colaborativa entre Colombia y EE.UU.

Para lograr esto, hemos recomendado el uso de un modelo lógico para relacionar mejor las entradas, actividades (procesos), salidas y resultados. Esto garantizaría una alineación de la estrategia con los recursos que priorice la asignación de recursos en función de las metas y objetivos del plan de campaña.

Este enfoque también debiese abordar los problemas de nivel estratégico, operativo y rural simultáneamente. Dicho plan de campaña debe estar respaldado por capacidades de conciencia situacional y multiplicadores que contribuyan al éxito del esfuerzo general. En este caso, el concepto del esfuerzo general debe ampliarse de las operaciones antinarcóticos en Colombia a un impulso gubernamental general para abordar las causas profundas del tráfico de cocaína.

La coordinación de esfuerzos debe partir de la perspectiva de que el tráfico de cocaína no es una opción para el agricultor sino un imperativo económico. Por lo tanto, para abordar una de las causas del tráfico de cocaína, se deben establecer alternativas económicas y de seguridad que permitan a los agricultores lograr o superar los ingresos que podrían obtener del cultivo de coca ilícita. Además, los nuevos enfoques que se incorporen deberían conllevar beneficios familiares tanto sociales como individuales. Como el acceso a la educación, la atención de salud y los servicios básicos.

Se han identificado varios elementos importantes en cinco áreas: enfoques estratégicos, cambios opera-

tivos, implementación rural, desarrollo de una mayor conciencia situacional para llenar los vacíos de conocimiento y facilitación de los esfuerzos de desarrollo y antinarcóticos. Estos elementos tienen la finalidad de proporcionar una base para sincronizar los esfuerzos dentro de la estructura de un plan de campaña.

Nuestra lógica para los cambios necesarios en estas cinco áreas es la siguiente:

- **Los enfoques estratégicos** que han guiado los esfuerzos de Colombia y EE.UU. durante los últimos 20 años debiesen reconsiderarse y adaptarse para reflejar los cambios en el tráfico de cocaína y la implementación del acuerdo de paz.
- **Se deben considerar cambios operativos** que generen un mayor vínculo entre los enfoques estratégicos y la implementación rural del acuerdo de paz.
- **La implementación rural** debe ser una consideración principal al realizar esfuerzos para contrarrestar la cocaína, proteger el medio ambiente, llevar a cabo el acuerdo de paz, construir instituciones a largo plazo y desarrollar infraestructura en las comunidades locales.
- **La conciencia situacional** continúa siendo imperativa para priorizar los esfuerzos, comprender los flujos del comercio de cocaína, tomar decisiones informadas y desarrollar políticas y programas para abordar el comercio de cocaína e implementar el acuerdo de paz.
- **Facilitar y sincronizar estos esfuerzos** requiere desarrollar nuevos enfoques analíticos y compromisos de recursos específicos.

En cada una de estas cinco áreas, los elementos deben estar sincronizados. Esto garantiza la coherencia en la ejecución del plan de campaña. Por ejemplo, dentro de los enfoques estratégicos que uno esperaría a nivel nacional, existirá la necesidad de apoyo continuo de los EE.UU. y soluciones a nivel de gobierno. Además, el centro de gravedad debe pasar del nivel nacional al local, las metas y los objetivos deben realinearse y debe emprenderse una nueva evaluación de las medidas y métricas. Igualmente importante en la sincronización de esfuerzos es que probablemente se requerirá más apoyo en el corto plazo, no menos.

Otro enfoque más sutil para la sincronización es que se deben desarrollar vínculos lógicos entre las

cinco áreas. La figura 2 proporciona una vista instructiva para comprender de qué manera estos vínculos horizontales y verticales son esenciales para la ejecución de un plan de campaña futuro. Por ejemplo, el cambio del centro de gravedad descrito en “enfoques estratégicos” en la figura implica que los cambios deben implementarse a nivel operativo, incluyendo la creación de incentivos en los niveles inferiores que se alineen con las metas y objetivos nacionales y el desarrollo de bases analíticas para priorizar los PDET y programas relacionados. A su vez, estos cambios operativos implican cambios en la implementación rural, como recursos a nivel nacional que respalden directamente los esfuerzos priorizados por el PDET, garantizar la seguridad en las comunidades locales, hacer que los líderes locales y las comunidades asuman la responsabilidad de los resultados y generar

confianza en las comunidades rurales a través del progreso temprano y sostenido.

La conciencia situacional y los esfuerzos de sincronización se convierten en habilitadores esenciales en un plan de campaña definido. Este cruce vertical y horizontal debe ser más que un esfuerzo único. Los elementos deben evaluarse periódicamente y el plan de campaña debe alinearse según sea necesario a medida que cambien los hechos en terreno.

El uso de un plan de campaña también ayuda a sincronizar cada una de las líneas de esfuerzo. En cierta medida, el avance de cada línea de esfuerzo; en nuestro caso, la erradicación, la interdicción, el estado de derecho, la seguridad y el desarrollo; debe realizarse de manera coordinada, a un ritmo que la sociedad pueda asumir y de manera que edifique la moral y las instituciones de las comunidades locales. Tal y como hemos visto en otros antecedentes históri-

FIGURA 2
Recorriendo las cinco áreas

Deben reconsiderarse enfoques estratégicos con el fin de reflejar los cambios en el tráfico de cocaína y la implementación del acuerdo de paz	Los cambios operativos deberían crear un mayor vínculo entre los enfoques estratégicos y la implementación del acuerdo de paz rural	La implementación rural debe convertirse en el centro de los esfuerzos de desarrollo y comercio contra la cocaína	La conciencia situacional resulta clave en la priorización de esfuerzos, toma de decisiones y desarrollo de políticas y programas	Sincronizar esfuerzos requiere el desarrollo de nuevos enfoques analíticos y compromisos de recursos
<ol style="list-style-type: none"> Continuar con el apoyo de EE.UU. Adoptar un enfoque gubernamental con horizontes a largo plazo y apoyo específico del gobierno de EE.UU. Transición del centro de gravedad del nivel nacional al comunitario Realinear metas y objetivos Reevaluar medidas y métricas 	<ol style="list-style-type: none"> Adoptar un enfoque rural de abajo hacia arriba con un enfoque en la buena gobernanza e instituciones Crear incentivos que alineen los objetivos de la lucha contra las drogas y los esfuerzos de desarrollo Emplear enfoques paralelos versus secuenciales a través de las líneas de esfuerzo Desarrollar bases analíticas para priorizar los PDET y programas Continuar apoyando a los esfuerzos de interdicción de Colombia 	<ol style="list-style-type: none"> Apoyar los esfuerzos y la seguridad del PDET Asumir responsabilidad (comunidades y líderes) Generar confianza en las comunidades rurales con un progreso temprano y sostenido Desarrollar la erradicación cooperativa como base para el éxito a largo plazo Abordar inmediatamente la creciente violencia en las comunidades locales 	<ol style="list-style-type: none"> Abordar el problema de la ausencia de datos de calidad Seguir el rastro financiero Comprender mejor la naturaleza cambiante del tráfico de cocaína para desarrollar estrategias y programas Abordar el tema de la corrupción en los puertos, que es una vulnerabilidad Priorizar la tecnología para mejorar la conciencia situacional y la toma de decisiones 	<ol style="list-style-type: none"> Emplear modelos lógicos (como iResults) Extender las cadenas de suministro de las zonas rurales a los mercados Alinear los esfuerzos del gobierno de EE.UU. (p.ej., el Departamento de Estado de EE.UU., interinstitucional) con políticas más coherentes Priorizar los PDET para apuntar a aquellos con mayor necesidad y posibilidades de éxito Tenga en cuenta que es probable un mayor gasto de recursos en el corto plazo

cos de contrainsurgencia, la lucha contra el narcotráfico y el desarrollo institucional, el establecimiento de la seguridad y la presencia del Estado en las primeras etapas del proceso debiese considerarse una condición previa para implementar un plan de campaña.

Un elemento esencial de este plan de campaña implicaría cambiar la toma de decisiones y la implementación a nivel rural o PDET. Los programas y actividades deben seguir recibiendo recursos centralizados a nivel nacional, pero la implementación y gestión de los recursos, junto con las obligaciones de adherirse al acuerdo de paz, deben pasar a los líderes rurales y otros interesados de la comunidad. Esto significa que los líderes rurales tendrían la responsabilidad de asegurar la erradicación de la coca dentro de sus comunidades. El cambio implica que las decisiones sobre qué PDET e iniciativas se implementarán serán responsabilidad de los líderes de la comunidad y se adaptarán en gran medida a las comunidades donde se implementarán estos programas e iniciativas.

En la Figura 3 se proporciona una descripción general del plan de campaña que desarrollamos. El eje vertical contiene los niveles estratégico, operativo y rural. A lo largo del eje horizontal se encuentran

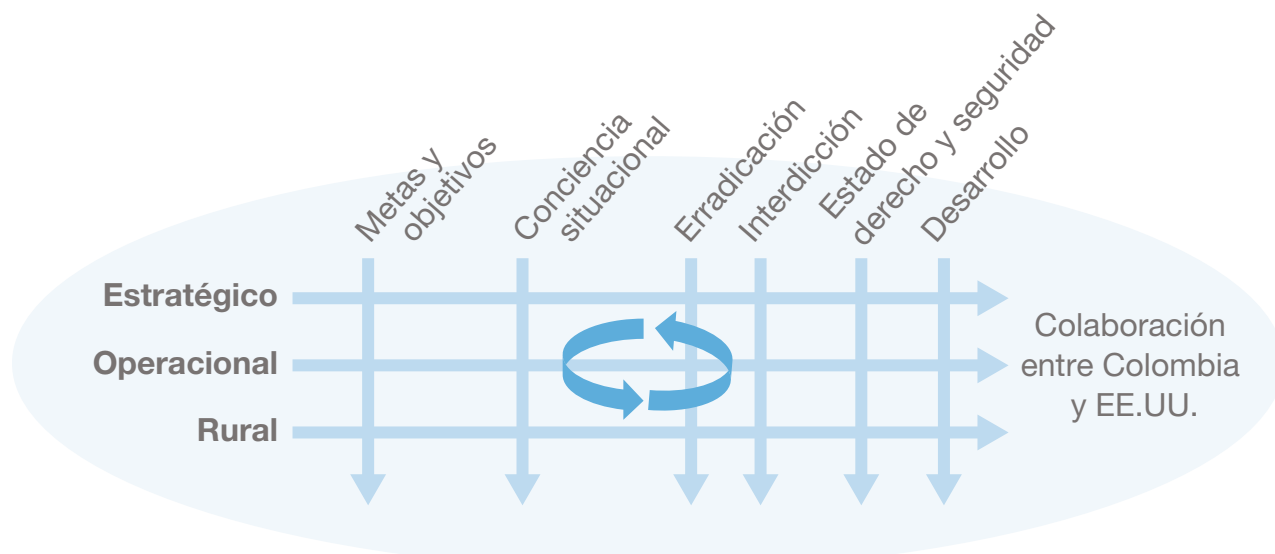
las metas y objetivos, la conciencia situacional y las cuatro líneas de esfuerzo.

Al mostrar el plan de campaña en este formato proporcionamos una representación conceptual muy importante que destaca la necesidad de sincronización entre las diferentes áreas geográficas y los programas que se implementan. Las cuatro líneas de esfuerzo contienen programas y actividades individuales que también deberán coordinarse en tiempo, espacio y finalidad. En otras palabras, todos los elementos de planificación deben estar coordinados para permitir la máxima sincronización de las líneas de esfuerzo a medida que se implementan a nivel nacional, regional y PDET.

También hemos identificado varios imperativos del plan de campaña que podrían incorporarse a futuro. Ciertamente, se podrían agregar otros, pero la siguiente lista proporciona un punto de partida razonable:

- La planificación de campañas requiere equilibrar los fines, las maneras y los medios para garantizar un enfoque de estrategia a recursos.
- Los gobiernos de Colombia y EE.UU. deben seleccionar los PDET a priorizar para garantizar una mejor asignación de los recursos. Los

FIGURA 3
Estructura del plan de campaña



potenciales criterios para la priorización incluyen la cantidad de coca cultivada, la capacidad actual de la infraestructura, la voluntad de implementar la formalización de la tierra, la receptividad del gobierno rural, los predictores individuales y familiares, y la geografía y los microclimas.

- Es probable que cada PDET tenga diferentes prioridades, metas y objetivos que deben tenerse en cuenta en programas específicos de PDET.
- Siempre que sea posible, debe implementarse la erradicación voluntaria con el apoyo de los líderes del gobierno rural y la población.
- El apoyo a los PDET para la seguridad, el estado de derecho y el desarrollo de capacidades locales de interdicción debe convertirse en una prioridad en los planes individuales de cada PDET.
- Las métricas y medidas asociadas a la evaluación de los resultados deben revisarse para reflejar el nuevo equilibrio entre los programas antinarcóticos y de desarrollo.
- Se deben llevar a cabo esfuerzos que garanticen datos de alta calidad para conocer a profundidad la situación del cambiante comercio de cocaína y así tomar decisiones sobre la asignación de recursos y priorizar los programas y actividades.
- Un enfoque de modelo lógico podría ser beneficioso para evaluar los beneficios a largo plazo del plan de campaña. Esto permitiría establecer un vínculo lógico entre insumos, actividades, productos y resultados.

Para la implementación del plan de campaña, se debe considerar el uso de incentivos que generen la aceptación de la comunidad y garantizar que se cumplan las metas y objetivos. Por ejemplo, para la sección de desarrollo del plan de campaña, iniciativas como la titulación de tierras y el desarrollo de infraestructura, incluyendo la construcción y ampliación de caminos terciarios que sean esenciales para la transición a una economía lícita, se debiesen implementar al principio del proceso, mientras que actividades de desarrollo como la construcción de nuevas clínicas de salud y escuelas podría secuenciarse más adelante en el plan. De esta manera, esperaríamos que la limpieza cooperativa de los campos de coca

podría servir como una demostración de buena fe (tal vez un *quid pro quo*) para avanzar hacia la construcción de instituciones a más largo plazo.

Con el tiempo, el plan de campaña podría ajustarse para aprovechar las oportunidades inmediatas o responder a los posibles desafíos que surjan. La actual crisis de la enfermedad por coronavirus presenta una oportunidad para extender rápidamente los limitados servicios de atención médica a las comunidades locales. A medida que las vacunas estén disponibles, se deben implementar programas a nivel nacional para extender la disponibilidad de vacunas a las comunidades locales remotas. La participación de la comunidad también brindaría una oportunidad para que las organizaciones de salud a nivel nacional desempeñen un papel positivo en el apoyo a las iniciativas de salud del PDET. A través de estos medios se puede comenzar a construir la confianza que será necesaria para implementar el plan de campaña dentro de cada PDET.

Conclusión

La historia ha demostrado que las actividades anti-narcóticos y de contrainsurgencia requieren poder de permanencia para lograr el éxito. Cuando dichos enfoques han sido fugaces, en gran medida no han sido efectivos a largo plazo. El éxito requiere que el estado aborde factores estructurales, como la seguridad ciudadana, la construcción de instituciones de seguridad y el bienestar social. Sin una presencia estatal sólida, es probable que continúe la actividad delictiva, incluyendo el cultivo de coca.

Las condiciones están maduras en Colombia; si Colombia cuenta con EE.UU. como un socio fuerte, los recursos apropiados y un horizonte a largo plazo; para que estos programas antinarcóticos y de desarrollo logren resultados exitosos. Sin embargo, estos resultados no están garantizados y requerirán permanecer profundamente enfocados en ganar la paz.

Es probable que los próximos años, con las elecciones presidenciales de Colombia en 2022 y las crecientes preocupaciones sobre la implementación a nivel rural, determinen cómo procedería la implementación de la paz, qué resultados se lograrían y si se cumplirían las expectativas de las comunidades rurales. En ese sentido, EE.UU. tiene un papel potencialmente productivo que desempeñar para ayudar al gobierno nacional colombiano a mantenerse firme y

apoyar los programas e iniciativas locales antinarcóticos y de desarrollo.

Notas

¹ No evaluamos los esfuerzos de reducción de la demanda en los EE.UU. ni cómo interactúan con la oferta. Este tema está más allá del alcance de este estudio, sin embargo la demanda es una dimensión igualmente importante que puede afectar la oferta.

² Este informe proporciona una descripción general de los esfuerzos antinarcóticos de EE. UU. en Colombia desde 2000 hasta 2020; el estudio se describe con mayor detalle en Daniel M. Gerstein, Bryce Pardo, Aaron C. Davenport, and Irina A. Chindea, *Examining U.S. Counternarcotics Efforts in Colombia: Looking to the Future of Colombia-U.S. Collaboration*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2021, Not available to the general public.

³ Connie Veillette, *Plan Colombia: A Progress Report*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, RL32774, 22 de junio de 2005.

⁴ U.S. Drug Enforcement Administration, *2019 Drug Enforcement Administration National Drug Threat Assessment*, Springfield, Va., DEA-DCT-DIR-007-20, diciembre de 2019, p. 59.

⁵ La estrategia antinarcóticos de Estados Unidos y Colombia publicada el 25 de octubre de 2021 no reafirmó este objetivo (White House, “The White House Releases Details of the New, Holistic U.S.-Colombia Counternarcotics Strategy,” press release, 25 de octubre de 2021b).

⁶ GAO, *U.S. Counternarcotics Assistance Achieved Some Positive Results, but State Needs to Review the Overall U.S. Approach*, Washington, D.C., GAO-19-106, diciembre de 2018.

⁷ Nick Miroff, “American Cocaine Use Is Way Up. Colombia’s Coca Boom Might Be Why,” *Washington Post*, 4 de marzo de 2017.

⁸ El 25 de octubre de 2021, la Casa Blanca publicó detalles de una “nueva estrategia antinarcóticos holística entre EE. UU. y Colombia” que aborda la desalineación. La nueva estrategia “amplía el enfoque para incluir acciones específicas sobre seguridad y desarrollo rural, protección ambiental y reducción de la oferta” (White House, 2021b).

⁹ [Name redacted], *Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs: FY2005 Assistance*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, RL32337, 11 de mayo de 2005.

¹⁰ Jonathan D. Rosen, *The Losing War: Plan Colombia y Más Allá*, Albany, N.Y.: State University of New York Press, 2014, p. 35.

¹¹ Angélica Durán-Martínez, *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops, and Politicians in Colombia and Mexico*, Nueva York: Oxford University Press, 2018, pp. 83–84; e International Crisis Group, *Deeply Rooted: Coca Eradication and Violence in Colombia*, Brussels, Belgium, Latin America Report No. 87, 26 de febrero de 2021, p. 1.

¹² Entrevista a Daniel Mejía citada en Rosen, 2014, p. 93.

¹³ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report: Volume I, Drug and Chemical Control*, Washington, D.C.: U.S. Department of State, marzo de 2017, p. 133.

¹⁴ William Neuman, “Defying U.S., Colombia Halts Aerial Spraying of Crops Used to Make Cocaine,” 14 de mayo de 2015.

¹⁵ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2017, p. 132.

¹⁶ Pedro Arenas y Ricardo Vargas, “Forced Eradication of Crops for Illicit Use and Human Rights,” Transnational Institute, 20 de julio de 2020.

¹⁷ White House, “UPDATED: ONDCP Releases Data on Coca Cultivation and Potential Cocaine Production in the Andean Region,” press release, 16 de julio de 2021a.

¹⁸ Luis Jaime Acosta y Oliver Griffin, “Colombia Cut Coca Crop Area in 2020 but Cocaine Output Rose—UNODC,” Reuters, 9 de junio de 2021.

¹⁹ Andrés Ángel, *Rethinking the Balanced Approach to Cocaine Supply Reduction in Colombia*: Washington, D.C.: McCourt School of Public Policy, Georgetown University, MPPL-780, 10 de diciembre de 2020; y Nicholas R. Magliocca, Kendra McSweeney, Steven E. Sesnie, Elizabeth Tellman, Jennifer A. Devine, Erik A. Nielsen, Zoe Pearson y David J. Wrathall, “Modeling Cocaine Traffickers and Counterdrug Interdiction Forces as a Complex Adaptive System,” *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 116, No. 16, 16 de abril de 2019.

²⁰ Rosen, 2014, p. 60.

²¹ Luis Jaime Acosta, “FARC Rebels Involved in Drug Trade Despite Peace Talks: Police,” Reuters, 12 de abril de 2016; y Vanda Felbab-Brown, “Narco-Belligerents Across the Globe: Lessons from Colombia for Afghanistan?” working paper, Madrid, Spain: Real Instituto Elcano, octubre de 2009, p. 15, 20.

²² June S. Beittel y Liana W. Rosen, *Colombia’s Changing Approach to Drug Policy*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 7-5700, 30 de noviembre de 2017, p. 7.

²³ U.S. Sentate, *Assessing the Colombia Peace Process: The Way Forward in U.S.-Colombia Relations: Hearing Before the Subcommittee on Western Hemisphere, Transnational Crime, Civilian Security, Democracy, Human Rights, and Global Women’s Issues of the Committee on Foreign Relations*, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2019.

²⁴ William R. Brownfield, “Assessing the Colombia Peace Process: The Way Forward in U.S.-Colombia Relations,” testimony presented before the U.S. Senate Foreign Relations Subcommittee on Western Hemisphere, Transnational Crime, Civilian Security, Democracy, Human Rights, and Global Women’s Issues, Washington, D.C.: U.S. Department of State, 2 de agosto de 2017, p. 3. Revise también Vanda Felbab-Brown, *Detoxifying Colombia’s Drug Policy: Colombia’s Counternarcotics Options and Their Impact on Peace and State Building*, Washington, D.C.: Brookings Institution, enero de 2020.

²⁵ Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2017, p. 135.

²⁶ Beittel y Rosen, 2017.

²⁷ Felbab-Brown, 2020.

²⁸ Varias personas que entrevistamos dijeron que las operaciones fluviales impulsadas por inteligencia con la finalidad de interceptar productos relacionados con la cocaína habían sido exitosos y deberían continuar.

²⁹ GAO, U.S. General Accounting Office, *Drug Smuggling: Large Amounts of Illegal Drugs Not Seized by Federal Authorities*, Washington, D.C., GAO/GGD-87-91, junio de 1987, p. 3.

³⁰ U.S. House of Representatives, *Reauthorization of the Office of National Drug Control Policy: Hearings Before the Legislation*

and National Security Subcommittee of the Committee on Government Operations, *House of Representatives, One Hundred Third Congress, First Session, October 5 and 14, 1993*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995.

³¹ Staff, Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation, “Hearing on ‘Western Hemisphere Drug Interdictions: Why Maintaining Coast Guard Operations Matter,’” memorandum to Members, Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation, Washington, D.C.: Committee on Transportation and Infrastructure, U.S. House of Representatives, 30 de mayo de 2019. La estimación en este documento es el porcentaje de movimientos marítimos y aéreos conocidos interceptados durante 2018 realizados por EE.UU. y países socios que son rastreados por la Fuerza Sur de Tarea Interagencial Conjunta.

³² Rosen, 2014, pp 70–71.

³³ Para datos de 2012 a 2018, consulte World Bank, “Intentional Homicides (per 100,000 people)—Colombia,” data tool, undated. Para datos de 2019, ver Marina Pasquali, “Colombia: Homicide Rate 2014–2019,” *Statista*, 20 de marzo de 2020.

³⁴ United Nations Security Council, “Amid Resumed Violence, Colombia Government, Opposition Must Preserve Hard-Won Gains in Peace Process, Special Representative Tells Security Council,” 13 de enero de 2020.

³⁵ Mimi Yagoub, “Coca Boom in Northeast Colombia Troubling for Peace Plans,” *InSight Crime*, 19 de mayo de 2016.

³⁶ Steven Grattan, “Four Years After FARC Peace Deal, Colombia Grapples with Violence,” *Al Jazeera*, 24 de noviembre de 2020.

³⁷ Adam Isacson, “5 Ways the U.S. Can Support Colombia’s Peace Process,” Washington Office on Latin America, 19 de julio de 2018.

³⁸ Duncan Tucker, “Colombia’s Coca Farmers Want Viable Alternatives, Not Militarization,” *Amnesty International*, 10 de marzo de 2020.

³⁹ Edgardo Buscaglia y William E. Ratliff, *War and Lack of Governance in Colombia: Narcos, Guerrillas, and U.S. Policy*, Stanford, Calif.: Hoover Institution on War, Revolution, and Peace, 2001.

⁴⁰ Felbab-Brown, 2020, pp. 2–3; Rosen, 2014, pp. 62–63.

⁴¹ Rosen, 2014, pp. 37–39.

⁴² Claire Dennis, “Colombia’s New Crop Substitution Plan Facing Old Obstacles: Report,” *InSight Crime*, 13 de julio de 2017.

⁴³ Gabrielle Gorder, “Uncertainty Surrounds Protection Plan for Colombia’s Crop Substitution Leaders,” *InSight Crime*, 24 de julio de 2019.

Referencias

Acosta, Luis Jaime, “FARC Rebels Involved in Drug Trade Despite Peace Talks: Police,” *Reuters*, 12 de abril de 2016.

Acosta, Luis Jaime, and Oliver Griffin, “Colombia Cut Coca Crop Area in 2020 but Cocaine Output Rose—UNODC,” *Reuters*, 9 de junio, 2021.

Angel, Andres, *Rethinking the Balanced Approach to Cocaine Supply Reduction in Colombia*: Washington, D.C.: McCourt School of Public Policy, Georgetown University, MPPL-780, 10 de diciembre de 2020.

Arenas, Pedro, and Ricardo Vargas, “Forced Eradication of Crops for Illicit Use and Human Rights,” *Transnational Institute*, 20 de julio de 2020. A partir de April 15, 2021: <https://www.tni.org/en/article/forced-eradication-of-crops-for-illicit-use-and-human-rights>

Beittel, June S., and Liana W. Rosen, *Colombia’s Changing Approach to Drug Policy*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 7-5700, 30 de noviembre de 2017. A partir de 15 de abril de 2021: <https://fas.org/sgp/crs/row/R44779.pdf>

Brownfield, William R., “Assessing the Colombia Peace Process: The Way Forward in U.S.-Colombia Relations,” testimony presented before the U.S. Senate Foreign Relations Subcommittee on Western Hemisphere, Transnational Crime, Civilian Security, Democracy, Human Rights, and Global Women’s Issues, Washington, D.C.: U.S. Department of State, 2 de agosto de 2017. A partir de 6 de julio de 2021: https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/080217%20Brownfield_Testimony.pdf

Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report: Volume I, Drug and Chemical Control*, Washington, D.C.: U.S. Department of State, marzo de 2017. A partir de 16 de marzo de 2021: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/2017-INCSR-Vol.-I.pdf>

Buscaglia, Edgardo, and William E. Ratliff, *War and Lack of Governance in Colombia: Narcos, Guerrillas, and U.S. Policy*, Stanford, Calif.: Hoover Institution on War, Revolution, and Peace, 2001.

Dennis, Claire, “Colombia’s New Crop Substitution Plan Facing Old Obstacles: Report,” *InSight Crime*, 13 de julio de 2017.

Durán-Martínez, Angélica, *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops, and Politicians in Colombia and Mexico*, Nueva York: Oxford University Press, 2018.

Felbab-Brown, Vanda, “Narco-Belligerents Across the Globe: Lessons from Colombia for Afghanistan?” working paper, Madrid, Spain: Real Instituto Elcano, octubre de 2009.

———, *Detoxifying Colombia’s Drug Policy: Colombia’s Counternarcotics Options and Their Impact on Peace and State Building*, Washington, D.C.: Brookings Institution, enero de 2020. A partir de 22 de mayo de 2020: <https://www.brookings.edu/research/detoxifying-colombias-drug-policy/>

GAO—See U.S. Government Accountability Office.

Gerstein, Daniel M., Bryce Pardo, Aaron C. Davenport, and Irina A. Chindea, *Examining U.S. Counternarcotics Efforts in Colombia: Looking to the Future of Colombia-U.S. Collaboration*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2021, Not available to the general public.

Gorder, Gabrielle, “Uncertainty Surrounds Protection Plan for Colombia’s Crop Substitution Leaders,” *InSight Crime*, 24 de julio de 2019.

Grattan, Steven, “Four Years After FARC Peace Deal, Colombia Grapples with Violence,” *Al Jazeera*, 24 de noviembre de 2020.

International Crisis Group, *Deeply Rooted: Coca Eradication and Violence in Colombia*, Brussels, Belgium, Latin America Report No. 87, 26 de febrero de 2021. A partir de 19 de abril de 2021: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/087-coca-eradication-in-colombia.pdf>

Isacson, Adam, “5 Ways the U.S. Can Support Colombia’s Peace Process,” Washington Office on Latin America, 19 de julio de 2018. A partir de 15 de abril de 2021: <https://www.wola.org/analysis/5-ways-united-states-can-support-colombia-peace-process/>

Magliocca, Nicholas R., Kendra McSweeney, Steven E. Sesnie, Elizabeth Tellman, Jennifer A. Devine, Erik A. Nielsen, Zoe Pearson, and David J. Wrathall, “Modeling Cocaine Traffickers and Counterdrug Interdiction Forces as a Complex Adaptive System,” *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 116, No. 16, 16 de abril de 2019, pp. 7784–7792.

Midgett, Gregory, Steven Davenport, Jonathan P. Caulkins, and Beau Kilmer, *What America’s Users Spend on Illegal Drugs, 2006–2016*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, RR-3140-ONDCP, 2019. A partir de 6 de julio de 2021: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3140.html

Miroff, Nick, “American Cocaine Use Is Way Up. Colombia’s Coca Boom Might Be Why,” *Washington Post*, 4 de marzo de 2017.

[Name redacted], *Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs: FY2005 Assistance*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, RL32337, 11 de mayo de 2005.

Neuman, William, “Defying U.S., Colombia Halts Aerial Spraying of Crops Used to Make Cocaine,” *New York Times*, 14 de mayo de 2015.

Pasquali, Marina, “Colombia: Homicide Rate 2014–2019,” *Statista*, 20 de marzo de 2020. A partir de 15 de abril de 2021: <https://www.statista.com/statistics/984798/homicide-rate-colombia/>

Rosen, Jonathan D., *The Losing War: Plan Colombia y Más Allá*, Albany, N.Y.: State University of New York Press, 2014.

Staff, Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation, “Hearing on ‘Western Hemisphere Drug Interdictions: Why Maintaining Coast Guard Operations Matter,’” memorandum to Members, Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation, Washington, D.C.: Committee on Transportation and Infrastructure, U.S. House of Representatives, 30 de mayo de 2019.

Tucker, Duncan, “Colombia’s Coca Farmers Want Viable Alternatives, Not Militarization,” *Amnesty International*, 10 de marzo de 2020. A partir de 15 de abril de 2021: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/03/colombia-coca-farmers-want-viable-alternatives-not-militarization/>

United Nations Office on Drugs and Crime and Government of Colombia, *Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019 [Colombia: Monitoring Territories Affected by Illicit Crops 2019]*, Bogotá, Colombia, July 2020.

United Nations Security Council, “Amid Resumed Violence, Colombia Government, Opposition Must Preserve Hard-Won Gains in Peace Process, Special Representative Tells Security Council,” 13 de enero de 2020.

U.S. Drug Enforcement Administration, *2019 Drug Enforcement Administration National Drug Threat Assessment*, Springfield, Va., DEA-DCT-DIR-007-20, diciembre 2019.

U.S. General Accounting Office, *Drug Smuggling: Large Amounts of Illegal Drugs Not Seized by Federal Authorities*, Washington, D.C., GAO/GGD-87-91, junio de 1987.

U.S. Government Accountability Office, *U.S. Counternarcotics Assistance Achieved Some Positive Results, but State Needs to Review the Overall U.S. Approach*, Washington, D.C., GAO-19-106, diciembre de 2018. A partir de 10 de junio de 2021: <https://www.gao.gov/products/gao-19-106>

U.S. House of Representatives, *Reauthorization of the Office of National Drug Control Policy: Hearings Before the Legislation and National Security Subcommittee of the Committee on Government Operations, House of Representatives, One Hundred Third Congress, First Session, October 5 and 14, 1993*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995.

U.S. Senate, *Assessing the Colombia Peace Process: The Way Forward in U.S.-Colombia Relations: Hearing Before the Subcommittee on Western Hemisphere, Transnational Crime, Civilian Security, Democracy, Human Rights, and Global Women’s Issues of the Committee on Foreign Relations*, Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2019. A partir de 15 de abril de 2021: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115shrg37610/html/CHRG-115shrg37610.htm>

Veillette, Connie, *Plan Colombia: A Progress Report*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, RL32774, 22 de junio de 2005.

White House, “UPDATED: ONDCP Releases Data on Coca Cultivation and Potential Cocaine Production in the Andean Region,” press release, 16 de julio de 2021a. A partir de August 5, 2021: <https://www.whitehouse.gov/ondcp/briefing-room/2021/07/16/ondcp-releases-data-on-coca-cultivation-and-potential-cocaine-production-in-the-andean-region/>

———, “The White House Releases Details of the New, Holistic U.S.-Colombia Counternarcotics Strategy,” press release, 25 de octubre de 2021b.

World Bank, “Intentional Homicides (per 100,000 people) – Colombia,” data tool, undated. A partir de 16 de marzo de 2021: <https://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?locations=CO>

Yagoub, Mimi, “Coca Boom in Northeast Colombia Troubling for Peace Plans,” *InSight Crime*, 19 de mayo de 2016.

Acerca de este informe

Este informe proporciona una descripción general de los esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos (EE.UU.) en Colombia desde 2000 hasta 2020, con el objetivo general de informar la toma de decisiones del gobierno de EE.UU. y los esfuerzos de colaboración en el futuro.

El Congreso encargó a la Oficina de Responsabilidad del Gobierno (GAO, por sus siglas en inglés) de EE.UU., que evaluara los esfuerzos de seguridad y anti-narcóticos de EE.UU. en Colombia durante las últimas dos décadas. La GAO hizo dos recomendaciones al Departamento de Estado de los EE.UU.: (1) evaluar la eficiencia de la erradicación y la interdicción en la reducción de la oferta de cocaína en Colombia y (2) emprender una revisión del enfoque antinarcóticos de EE.UU. en Colombia que considere los beneficios y limitaciones relacionados con la erradicación, la interdicción y los esfuerzos de desarrollo alternativo. Este informe ayuda a seguir estas recomendaciones.

División de Investigación de Seguridad Nacional RAND

Esta investigación fue patrocinada por el Departamento de Estado de EE.UU. y se llevó a cabo dentro del Centro de Políticas de Defensa y Seguridad Internacional de la División de Investigación de Seguridad Nacional (NSRD) de RAND Corporation, que opera el Instituto de Investigación de Defensa Nacional (NDRI), un centro de investigación y desarrollo financiado con fondos federales patrocinado por la Oficina del Secretario de Defensa, el Estado Mayor Conjunto, los Comandos Combatientes Unificados, la Armada, el Cuerpo de Marines, las agencias de defensa y el esfuerzo de inteligencia de defensa.

Para obtener más información sobre el Centro de Políticas de Defensa y Seguridad Internacional de RAND, consulte www.rand.org/nsrd/isdp o comuníquese con el director (la información de contacto se proporciona en la página web).

Reconocimiento

Este trabajo se vio beneficiado de los aportes y la asistencia de numerosas personas. Nuestro patrocinador del estudio, la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Cumplimiento de la Ley del Departamento de Estado de EE.UU., en particular, Kevin Furey, C. Logan Wheeler y Nathan Lee, iniciaron y apoyaron este esfuerzo. Brindaron la oportunidad de examinar este tema y el acceso a personal clave del gobierno de los EE.UU. para realizar entrevistas y debates. La Embajada de los Estados Unidos en Bogotá también brindó un apoyo y una guía sobresalientes en este esfuerzo.

Las conversaciones con altos funcionarios del gobierno de Colombia resultaron esenciales para lograr una comprensión de los problemas. También pudimos obtener información invaluable de varios investigadores académicos y grupos de expertos que fueron generosos con su tiempo y sus conocimientos.

Finalmente, deseamos agradecer a nuestro equipo administrativo, incluyendo Agnes Schaefer, Christine Wormuth y Jack Riley, por sus contribuciones al esfuerzo. También apreciamos los comentarios de nuestros revisores, LTG Reynold Hoover (Ejército de los EE.UU., retirado) y VADM Robert Parker (Guardia Costera de EE.UU., retirado), y el equipo de publicación de RAND Corporation, que apoyaron de manera experta el desarrollo de este informe.



RAND Corporation es una organización investigativa que desarrolla soluciones para los desafíos de las políticas públicas con la finalidad de ayudar a que las comunidades de todo el mundo sean más seguras, saludables y prósperas. RAND es una organización sin fines de lucro, no partidista y comprometida con el interés público.

Integridad de la investigación

Nuestro compromiso con ayudar a mejorar la política y la toma de decisiones a través de la investigación y el análisis, se habilita a través de nuestros valores fundamentales de calidad y objetividad, además de nuestro compromiso inquebrantable con el más alto nivel de integridad y comportamiento ético. Con el fin de ayudar a garantizar que nuestra investigación y análisis sean rigurosos, objetivos y no partidistas, sometemos nuestras publicaciones investigativas a un proceso de garantía de la calidad que es sólido y exigente; evitando así tanto la apariencia como la realidad de conflictos de intereses financieros y de otro tipo por medio de la capacitación del personal, la selección de proyectos y una política de divulgación obligatoria; y buscando la transparencia en nuestros valores investigativos por medio de nuestro compromiso con la publicación abierta de los hallazgos y recomendaciones de nuestra investigación, la divulgación de la fuente de financiamiento de la investigación publicada y las políticas, esto para garantizar la independencia intelectual. Para obtener más información, visite www.rand.org/about/principles.

Las publicaciones de RAND no necesariamente reflejan las opiniones de sus clientes y patrocinadores de investigación. **RAND®** es una marca registrada.

Derechos limitados de distribución impresa y electrónica

La ley protege este documento y las marcas registradas aquí contenidas. Esta representación es propiedad intelectual de RAND, y se proporciona únicamente para uso no comercial. Se prohíbe la publicación en línea no autorizada de este documento. Se otorga permiso para duplicar este documento solo para el uso personal, siempre que el contenido no se altere y se entregue completo. Se requiere permiso de RAND para reproducir o reutilizar de otra forma cualquiera de nuestros documentos de investigación para uso comercial. Para obtener información sobre los permisos de reimpresión y enlace, visite www.rand.org/pubs/permissions.

Para obtener más información sobre esta publicación, visite www.rand.org/t/RRA1389-3.

© 2022 RAND Corporation

www.rand.org