

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas¹

Plan Colombia and the Merida Initiative: identifying Results in the Fight against the Drug Problem

Por: Camilo Andrés Devia Garzón,¹ Juan Carlos García Perilla,² Laura Sofía Cabrera Jaimes³ & Darlene Karina Herrera Barrios⁴

1. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos. Maestría en Asuntos internacionales (Universidad Externado de Colombia). Profesor de carrera de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada. Contacto: camilo.devia@unimilitar.edu.co Scholar: https://scholar.google.es/citations?user=M_MhWbEAAAAJ&hl=es Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6264-4958>
2. Politólogo (Pontificia Universidad Javeriana). Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra. Profesor de carrera de la Universidad Militar Nueva Granada. Contacto: juan.garcia@unimilitar.edu.co Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-9620-4635>
3. Auxiliar de investigación del proyecto. Estudiante de último semestre del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Contacto: est.laura.cabrera@unimilitar.edu.co
4. Auxiliar de investigación del proyecto. Estudiante de último semestre del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Contacto: est.darlene.herrera@unimilitar.edu.co

OPEN ACCESS



Copyright: © 2024 Revista El Ágora USB.
La Revista El Ágora USB proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Reflexión

Recibido: marzo de 2023

Revisado: mayo de 2023

Aceptado: julio de 2023

Doi: [10.21500/16578031.6346](https://doi.org/10.21500/16578031.6346)

Citación APA: Devia Garzón, C. A., García Perilla, J. C., Cabrera Jaimes, L. S. & Herrera Barrios, D. K. (2024). Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas. *El Ágora USB*, 24(1), 281-306. Doi: [10.21500/16578031.6346](https://doi.org/10.21500/16578031.6346)

Resumen

Este documento pretende generar una aproximación comparada al Plan Colombia y a la Iniciativa Mérida desde el contexto como expresión específica de las amenazas a la seguridad bajo las cuales se articularon ambos instrumentos; la evaluación de los resultados en cuanto a la lucha contra los cultivos ilícitos para el caso colombiano; y contra la violencia homicida y los grupos armados ilegales en México; y desde la consolidación social (Derechos Humanos). Ambas iniciativas tienen como punto de encuentro dificultades de implementación y el surgimiento de efectos negativos con la evaluación a mediano plazo principalmente generar la militarización de las problemáticas a la seguridad en detrimento de la dimensión social.

Palabras Clave: Plan Colombia, Iniciativa Mérida, Securitización.

Abstract

This paper aims to generate a comparative approach to Plan Colombia and the Merida Initiative from the context as a specific expression of the security threats under which both instruments were articulated. The evaluation of the results in terms of the fight against illicit crops for the Colombian case; and against homicidal violence, and illegal armed groups in Mexico; and from social consolidation (Human Rights). Both initiatives have as a meeting point the difficulties of implementation and the emergence of negative effects with the mid-term evaluation, mainly, by generating the militarization of security issues to the detriment of social dimension.

Keyword: Plan Colombia; Merida Initiative, and Securitization.



Introducción

México y Colombia coincidieron en 2022 en la conmemoración de 200 años de relaciones diplomáticas bilaterales con Estados Unidos. Una relación que ha conseguido distanciarse de antecedentes conflictivos graves producto de la necesidad de consolidación del papel hegemónico de Estados Unidos como lo fue la guerra entre Estados Unidos y México y la intervención del primero en el proceso de independencia de Panamá. Estas relaciones bilaterales continúan teniendo lugares comunes de encuentro de forma recurrente que han llevado de forma paulatina a la identificación de amenazas comunes, al reconocimiento de la necesidad de la profundización de la cooperación bilateral y a la gestión en general armónica de soluciones a estos problemas. Si bien han sido recurrentes los programas de cooperación, el establecimiento de agencias especializadas y por consiguiente el apoyo económico y de transferencia tecnológica, los tiempos recientes se caracterizaron por el establecimiento de robustas iniciativas para cada caso que lograran hacer coincidir en el mediano plazo los esfuerzos en la lucha contra esas amenazas comunes, que fueran sostenibles más allá del gobierno en el poder y que permitieran un flujo económico constantes vital para que Colombia y México mantuvieran la lucha en este caso contra las amenazas del narcotráfico y del terrorismo.

El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida parten de la materialización de esta realidad. El siglo XXI planteó como la principal amenaza para la seguridad, tanto interna como en el plano regional, que ineludiblemente involucra estos tres estados es el problema de las drogas ilícitas y su vinculación con el terrorismo, aunque en términos de corresponsabilidad diferencial: Colombia en una vinculación entre cultivos ilícitos, grupos armados ilegales, métodos terroristas; y México entre tráfico de drogas sobre todo hacia Estados Unidos, grupos armados ilegales y violencia homicida en aumento. Ya con ambas iniciativas formalmente finalizadas, este documento pretende revisar algunos parámetros que permitan evaluar los resultados de ambas iniciativas a mediano plazo como forma de expresar la consolidación de los resultados obtenidos.

En este sentido, se pretende en primer lugar contextualizar la creación del Plan Colombia y de la Iniciativa Mérida como forma de entender la expresión específica de las amenazas a la seguridad bajo las cuales se articularon los objetivos, estrategias e instrumentos de acción. Esto con el fin de establecer la correlación entre los objetivos y los métodos. Luego se realizará una evaluación de los resultados obtenidos en cuanto a la lucha contra los cultivos ilícitos para el caso colombiano; y contra la violencia homicida y los grupos armados ilegales en México como los marcos de priorización establecidos. Finalmente, se compara el componente de consolidación social que plantea cada iniciativa en lo referido específicamente al tema de los Derechos Humanos y la construcción social que se presenta como uno de los puntos de mayores críticas en términos de la consolidación de resultados.

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



Se utilizó como metodología de trabajo la revisión de los marcos generales de estructuración de los planes y las cifras expresadas por fuentes oficiales que pretenden identificar y estructurar elementos que permitan generar marcos de comparación. Si bien es claro y se expresa las diferencias que se presentan en los casos, se identificaron como variables el contexto general, la estructuración de las iniciativas, los resultados de la lucha contra las drogas y los grupos armados ilegales, y la consolidación de los derechos humanos.

Esta reflexión es pertinente para el contexto actual en el que la afinidad ideológica entre los gobiernos de México (Presidente Andrés López Obrador) y Colombia (Presidente Gustavo Petro) se distancia del esquema tradicional de Estados Unidos y que lleva a la necesidad de replantear aspectos críticos de la relación bilateral en el marco de la permanencia de las amenazas comunes. El problema de las drogas y la violencia derivada sigue siendo un factor común en donde la colaboración del gobierno estadounidense sigue siendo vital. Sin embargo, es importante entender los aspectos positivos, pero también los negativos de las iniciativas anteriormente implementadas. Esto es evidente en el planteamiento de mecanismos como el anuncio de Colombia en la categoría de socio estratégico o de la puesta en marca de la Iniciativa Bicentenario para México.

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: contexto y estructuración de objetivos

El Plan Colombia y la Iniciativa Mérida fueron sin lugar a duda los más importantes, costosos y ambiciosos marcos de cooperación en términos de seguridad establecidos en el continente americano en el siglo XXI. Bajo una interesante pretensión de buscar el eslabonamiento temático en cuanto al entendimiento de amenazas comunes a la seguridad, Estados Unidos en el ejercicio de una responsabilidad en el liderazgo regional aprobó el despliegue de estas iniciativas luego de las solicitudes de los gobiernos de Colombia y México, sociedades que experimentaban puntos críticos y aparentemente de no retorno en el manejo de las amenazas a la seguridad y que asumieron no solo como amenazas internas sino que justificaron bajo un esquema de impacto regional y global. Si bien los dos marcos de cooperación no inician de forma paralela, si es claro que el contexto bajo el que se determinan es común.

Previo a la creación del Plan Colombia el país experimentó el periodo más difícil en las relaciones bilaterales con Estados Unidos en varias décadas debido a que la elección de Samper como presidente en 1994 que fue marcada por acusaciones de dineros provenientes de los cárteles de la droga. La histórica colaboración entre ambos Estados que llevaron a acuñar el concepto de *réspice pollum* como la característica principal de la política exterior colombiana llegó con Samper a su punto más bajo. El marco interno también presentaba serias dificultades. Este periodo se caracterizó por una fase de consolidación de los principales grupos guerrilleros que empezaron



un proceso de acercamiento a puntos estratégicos incluyendo su establecimiento en los alrededores de la ciudad de Bogotá.

Con el cambio de gobierno de 1998, Pastrana estableció dos ejes para contrarrestar esta difícil situación: (1) iniciativas de paz que terminaron por dar forma a la zona desmilitarizada del Caguán y el establecimiento de diálogos formales con las FARC-EP en enero de 1999. (2) Restablecimiento y fortalecimiento de las relaciones bilaterales con Estados Unidos que terminarían con un exitoso eslabonamiento temático en donde la problemática interna colombiana quedó atada a la lucha global contra las drogas como prioridad de Estados Unidos. La primera fase del Plan Colombia o Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado (2000-2006) se estableció con un marco general para integrar diferentes estrategias en el marco de la lucha antinarcótica desde el principio de la Responsabilidad compartida de un fenómeno que impacta al sistema internacional.

Esta iniciativa de lucha contra las drogas va a tener una evolución determinada por el cambio en las prioridades de Estados Unidos en términos de amenazas globales producto del 11/s. Con el terrorismo como la principal amenaza global el gobierno Bush prioriza Oriente Medio en el marco de su estrategia internacional y por supuesto financiera. En Colombia, el fracaso de los diálogos de paz llevaría la elección de Uribe como presidente en 2002 y la transformación de la estrategia de seguridad. En el marco de la Política de Seguridad Democrática (2003) basada en el fortalecimiento de las Fuerzas Militares producto del fortalecimiento institucional iniciado en el gobierno Pastrana con ayuda de la Fase I del Plan Colombia, pretendió generar una ofensiva contra los distintos grupos armados ilegales

Las FARC, el ELN y las AUC son entendidas como organizaciones que usan el terrorismo como método para desestabilizar la democracia, estableciendo entonces el terrorismo como la amenaza principal y activando nuevamente un eslabonamiento temático con los Estados Unidos ([Presidencia De La República/Ministerio De Defensa Nacional, 2003](#)). Como producto de esta condición y de la publicitada política bipartidista de Estados Unidos para Colombia como socio estratégico se estructuró y puso en marcha una fase II del Plan Colombia Estrategia de fortalecimiento de la democracia y del desarrollo social (2007-2009), que continuaba la lucha contra las drogas esta vez desde el enfoque de la amenaza terrorista como fenómenos transnacionales. Teniendo en cuenta los resultados evaluados como positivos del Plan y retomando la responsabilidad compartida del problema, se justifica en la necesidad de consolidar los avances para que puedan ser permanentes y se plantea como objetivo general “Consolidar los logros alcanzado en la búsqueda de seguridad de todos los ciudadanos, la paz, el desarrollo y la lucha contra la pobreza” ([DNP/DJS, 2007](#)).

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



La Iniciativa Mérida se enmarca en un contexto común pero que acentúa su importancia por la cercanía geográfica con Estados Unidos que evidencia la proximidad de las amenazas de seguridad. Durante la década de los 80 con la declaración de guerra contra las drogas del gobierno Reagan y con la priorización del gobierno estadounidense de defender las fronteras contra la droga, se establecieron las leyes contra el abuso de drogas de 1986 y 1988, junto con la Estrategia Nacional contra las Drogas en los años noventa en el marco de la cooperación bilateral antidrogas (Cuestas Zamora et al., 2012). Debido a las particularidades que el crimen organizado y el narcotráfico tienen según el territorio en el que se enmarcan, los enfoques que tenía Estados Unidos y los que llevaba a cabo México no eran similares y no trataban las mismas realidades, por lo que la cooperación en este tema se deterioró. Solo hasta la residencia de Clinton se crearon varios acuerdos bilaterales y multilaterales entre los que se destaca el aumento de la cooperación entre 1996 y 1998 con el establecimiento de acuerdos de seguridad y la “la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel, el cual elaboró un diagnóstico acerca del problema del narcotráfico” (Estrada, 2012).

A partir de los atentados del 11 de septiembre, Estados Unidos enfocó su política exterior en la lucha contra el terrorismo, es por esto por lo que el presidente Bush buscó alinear su “visión de seguridad nacional y la guerra global contra el terrorismo en las relaciones con América Latina” (Estrada, 2012) y desde allí, el enfoque de México con respecto al problema de las drogas. Como parte de las promesas de campaña el, en ese momento, candidato presidencial Felipe Calderón se enfocó en poner fin al narcotráfico y a la corrupción, además de proponer una política energética, fiscal y laboral en búsqueda de la modernización del país (Espinoza, 2007). Ya como presidente Calderón solicitó al gobierno de Estados Unidos la creación de un programa de cooperación para apoyar la lucha contra las drogas (Gutiérrez, 2019) con el propósito ejercer control territorial en las zonas del país más propensas al narcotráfico, realizar una estrategia para debilitar a los cárteles de la droga ya que estos generan efectos tanto en la población mexicana como en la frontera con Estados Unidos, atacar las rutas de tráfico de drogas hacia Norteamérica y afrontar el aumento del consumo de drogas en México (Ortega y Somuano, 2015).

Teniendo ya como antecedente el pleno desarrollo del Plan Colombia, se pretendió generar un marco diferencial que atendiera las particularidades que el contexto mexicano presentaba en un problema común de lucha contra las drogas. México no presentaba la problemática de cultivos ilícitos determinante en Colombia, pero estaba marcada por la aparición de múltiples grupos ilegales que se encargaban principalmente del tráfico propiamente dicho de las drogas hacia Estados Unidos. Para finales de 2005 el gobierno mexicano se enfrentaba a varios carteles, entre los cuales se encontraba: la familia Michoacana, los Zetas, el cártel del Golfo, el cártel del Milenio, el cártel de Oaxaca, el cártel de Sinaloa, el Tijuana y el de Juárez

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



(Payan & Saldaña, 2016). Debido a su presencia en el territorio mexicano, la violencia aumentó y durante los “primeros 18 meses de la presidencia de Calderón, el gobierno mexicano había invertido aproximadamente siete mil millones de dólares en la guerra contra el narcotráfico” (Cadena, 2010) junto con el establecimiento de medidas enfocadas en el desmantelamiento de los carteles como la reforma al código penal y la autorización a la Procuraduría General de la República para realizar redadas sin orden judicial e interceptar teléfonos. En este marco, el compartir frontera con EE.UU. hizo que México buscara en su vecino del norte una cooperación y una guía que le permitiera combatir el problema de las drogas que venía en crecimiento y que, por acuerdo mutuo, se recurrió al ejército mexicano para combatir a los cárteles quienes son la fuente del problema de la droga, por lo que este tema ha dominado desde entonces, la agenda bilateral con EE.UU., pero cabe resaltar que este plan de cooperación generó rechazo en México por su similitud con el Plan Colombia al permitir la presencia de personal de seguridad civil y militar estadounidense en territorio mexicano.

Este marco contextual permite entender la forma en que se modelaron ambos planes y justifica la determinación de *los objetivos o pilares estratégicos* para cada uno de los casos. En el marco de la lucha contra las drogas y del contexto del conflicto interno, la primera fase del Plan Colombia (2000-2006) buscó un marco de acción ampliado bajo cuatro ejes (DNP/DJS, 2006): para encaminar los esfuerzos de (1) Lucha contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado, se pretendió la reducción de los cultivos ilícitos a la mitad por medio del fortalecimiento de la Fuerza Pública y la modernización del Sector seguridad y defensa, bajo un enfoque de protección de los Derechos humanos, desarrollo alternativo para los campesinos y protección ambiental. En el eje (2) Reactivación económica y social se encaminaron acciones tendientes a la creación de empleo, ampliación de preferencias arancelarias que terminaría con la negociación del TLC, búsqueda de alternativas a las economías ilícitas y generación de redes de apoyo social, todo bajo el entendido de la necesidad de modernizar la base económica, ampliar la participación social y generar desarrollo humano.

Además, se plantea el (3) fortalecimiento institucional para afianzar el estado de derecho, reformando no solo las Fuerzas Militares y de Policía, sino también al sistema de justicia para reducir la impunidad, recuperar el capital humano y proteger los derechos humanos todo el territorio. Finalmente, la generación de espacios para la (4) Desmovilización, desarme y reintegración impulsando procesos de paz incentivando la participación de los diferentes grupos al margen de la ley con el acompañamiento activo de la comunidad internacional.

Los cambios contextuales que determinaron la Fase II consecuentemente se hacen presentes en el establecimiento de los alcances del plan. En este caso se plantearon seis grandes componentes (DNP/DJS, 2007): se incluye

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



la (1) Lucha contra el terrorismo y el narcotráfico por medio de la consolidación del control territorial producto de la política de Seguridad Democrática y bajo el entendido de los cultivos como fuente financiadora de los grupos ahora narcoterroristas. Esto complementado con programas de desarrollo alternativo que aseguren el cuidado del medio ambiente y de la cooperación en el marco ampliado del problema mundial de las drogas. En esta segunda fase se enaltece el (2) fortalecimiento de la justicia y promoción de los DDHH bajo la necesidad de profundas reformas en el sector que incluyen de forma explícita la implementación de un nuevo sistema penal acusatorio, la necesidad de ampliar la presencia estatal y fortalecer las capacidades del estado en este sentido para reducir la impunidad y fortalecer la garantía de los Derechos Humanos.

También se hace específico un componente (3) de apertura de mercados que tienda a fortalecer la economía vía impulso de TLC; la generación de (4) Desarrollo social integral para mejorar la calidad de vida desde el enfoque social por medio de mejorar la acción institucional; la (5) atención integral a la población desplazada; y finalmente el componente de (6) Desmovilización, Desarme y Reintegración que aporte los procesos de desmovilización e impulse nuevos intentos.

Artículo:
Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



Por su parte la Iniciativa Mérida que inició formalmente en 2008 y se planteó a desarrollarse en trece años. En sus primeros años (2008-2010), la Iniciativa Mérida buscaba “equipar a las fuerzas de seguridad de México, mejorar la cooperación e intercambio de inteligencia con Estados Unidos e implementar



una estrategia de arresto y extradición de los jefes de las organizaciones delictivas” (Padinger, 2021).

Sin embargo, es entre 2011 y 2018 con Barack Obama en la presidencia de Estados Unidos y Enrique Peña Nieto en la presidencia de México cuando se incorporaron los cuatro pilares fundamentales a la Iniciativa Mérida (Paniego, 2019): (1) Combatir a las organizaciones delictivas transnacionales, por medio de la colaboración en temas de inteligencia para dar alcance a los líderes de los grupos ilícitos, atacar las fuentes de financiación que el narcotráfico generaba a los grupos ilícitos, además del control al tráfico de armas; (2) Institucionalizar el Estado de derecho y proteger los Derechos Humanos, la protección de las fronteras, fortalecer el sistema judicial y de policía dando prioridad a los Estados más afectados, y manteniendo una estrecha colaboración principalmente en el marco de la extradición; (3) Crear una frontera “del siglo XXI” entre México y Estados Unidos bajo el principio de responsabilidad compartida tendiendo a la mejora de la infraestructura y lucha conjunta contra la criminalidad y la violencia asociadas en termino de seguridad ciudadana; y (4) Construir comunidades fuertes y resilientes, que genere una cultura de respeto a las leyes y marcos socioeconómicos alternativos para las comunidades en riesgo que traigan protección social y logre que los jóvenes escapen de los ciclos ilegales y de violencia.

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas

Desde 2017, con Donald Trump la Iniciativa Mérida cambió debido a que las prioridades estadounidenses estaban enfocadas únicamente en el control de fronteras y puertos y la lucha contra la producción de drogas sintéticas, además de que redujo la asistencia de Estados Unidos a México. Este distanciamiento se profundizaría tras la llegada de López Obrador (AMLO) a la presidencia de México, presentando un choque entre la visión militarista que tenía la Iniciativa Mérida y la visión social del gobierno de AMLO. Ya en el marco de la pandemia y con Biden en la presidencia los momentos finales de la Iniciativa trataron de impulsaron las cuestiones migratorias trayendo de nuevo los cuatro pilares del gobierno Obama.

En término de los *recursos invertidos*, el Plan Colombia representó un esfuerzo bilateral sostenido que llegó a los 9,6 billones de dólares en general, en la primera fase estos recursos llegaron a representar el 35% del presupuesto del Sector Defensa para Colombia como punto máximo. El 72% de los recursos globales fueron destinados a la profesionalización de las Fuerzas Militares y lucha contra el narcotráfico, dejando el 28% para el resto de las iniciativas desde los social, económico y judicial. En cuanto a la Iniciativa Mérida se establece una inversión fluctuante que llegó a 3.3 billones en los trece años de despliegue (Padinger, 2021): prácticamente la mitad de los recursos de otorgaron en los tres primeros años de la iniciativa mostrando la concentración en los momentos iniciales, flujo de dinero que de reduciría ampliamente en los siguiente 10 años.



Elementos para una evaluación de los resultados del Plan Colombia y de la Iniciativa Mérida

El contexto general permite entender la ineludible relación que se configuró entre el problema de las drogas ilícitas y las problemáticas internas de seguridad que se entendieron en torno a la lucha contra el terrorismo transversal a Colombia y México, en respuesta a la priorización de amenazas que realizaron los gobiernos de Estados Unidos. Esta securitización paralela de la agenda bilateral derivó en un proceso de militarización de las problemáticas internas, en la que la solución a los diferentes problemas dependía del fortalecimiento de las capacidades militares y la persecución armada de los grupos al margen de la ley.

Para el caso colombiano, el Plan Colombia determinó como la lucha contra el problema de los cultivos ilícitos se enfocaría en la modernización principalmente del Ejército para lograr dar golpes contundentes a los altos mandos de las guerrillas y con el establecimiento de las aspersiones aéreas de glifosato como la estrategia para la reducción de los cultivos de coca. Como se muestra en la gráfica 1, en la primera Fase del Plan Colombia se triplicaron las hectáreas de coca que fueron erradicadas por aspersión aérea, además la Fase 2 marcó el pico más alto de erradicación forzosa llegando a casi 100 mil hectáreas en 2008.

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas

Es claro que el periodo del Plan Colombia presentó resultados muy positivos en este sentido, que llevaron a que en 2012 y 2013 se llegara al momento de menor presencia de cultivos ilícitos en casi dos décadas. Sin embargo, a partir de 2013 comienza un ascenso del número de hectáreas cultivadas que tendrá su pico máximo histórico para 2017 y que si bien se ha reducido de forma mínima mantiene al país sobre las 140 mil hectáreas pasar de los diferentes esfuerzos gubernamentales en torno a la erradicación forzada y voluntaria, poniendo en entredicho los resultados del Plan Colombia ya en términos de consolidación y de finalización del problema de los cultivos de forma definitiva.

La aspersión aérea con glifosato mostró claramente resultados inmediatos, pero con amplios prejuicios que llevaron a su prohibición en Colombia. Se deben tener en cuenta las disposiciones ordenadas que determinan su suspensión puesto que su desarrollo ha demostrado que los costos ambientales y sociales, sobrepasan los límites aceptables ([Corte Constitucional, 2017](#)) a cualquier reparación que pueda generar hacia la población. Los daños de la aspersión con glifosato han generado evidencia académica que demuestra daños irreparables a la salud de las personas afectadas, según los estudios de la prolongación de las acciones de aspersión colombiana y su afectación en el territorio de Ecuador, han demostrado que:

El 100% de las personas que habitan en menos de 5 kilómetros de donde se realizaron fumigaciones (...) sufrieron intoxicación aguda. En el lado ecuatoriano se enfermó el 100% de la población. Este porcentaje disminuye



ligeramente hasta un 89% cuando se amplía el área a los 10 kilómetros desde la zona de fumigación (Maldonado, 2001, p. 4).

Frente a este impacto, es inconstitucional que el gobierno colombiano en su búsqueda de resolver el aumento de cultivos de presunto uso ilícito genere nuevos problemas públicos, aparte de las afectaciones en la salud física de la población con protección especial por el derecho colombiano al ser campesino, afrodescendiente o indígena, se debe establecer que los daños psicológicos hacen parte del daño emergente de este tipo de prácticas, como lo establecen estudios académicos en donde la población víctima del conflicto armado presenta previos daños psicosociales (Ramírez et al, 2016, p. 2) lo cuales aumentan con el daño a sus zonas de producción y vivienda.

El panorama jurídico ha incluido una serie protecciones jurídicas frente a la aspersión en zonas con alta presencia de material hídrico y vegetal, los recursos naturales en Colombia han obtenido los derechos y garantías constitucionales como sujetos de derechos, como lo explican sentencias del orden constitucional, al reconocer recursos como el Río Atrato como una entidad sujeta a derechos de protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas (Corte Constitucional, 2016).

Este factor es importante, puesto que las acciones de erradicación forzosa, sin la consolidación de alternativas para el desarrollo, generan procesos de vulneración de los derechos de la ciudadanía, causantes de problemas estructurales de insubordinación a las instituciones y la prolongación de los cultivos, puesto que la relación entre las intervenciones sin procesos conjuntos y avalados por la ciudadanía, generan fenómenos de resiembra de entre el 25% y el 30% en los primeros tres meses y superiores o iguales al 50% después de un año (Garzón & Llorente, 2018, p. 8), lo que contrasta con la resiembra en los casos de sustitución voluntaria que esta alrededor del 0,4%. (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020, p. 15).

Si bien el Plan Colombia mostraba también en la estructuración de sus objetivos la necesidad de tener este enfoque complementario de desarrollo alternativo de las comunidades, en la práctica se vio contundentemente relegado dentro de la destinación del presupuesto y el impulso de iniciativas. Sin la generación de este complemento y la sostenibilidad de los proyectos productivos tanto financiera como en presencia y acompañamiento estatal, los resultados seguirán siendo coyunturales y la inversión de recursos como el Plan Colombia no tendrá impacto definitivo.

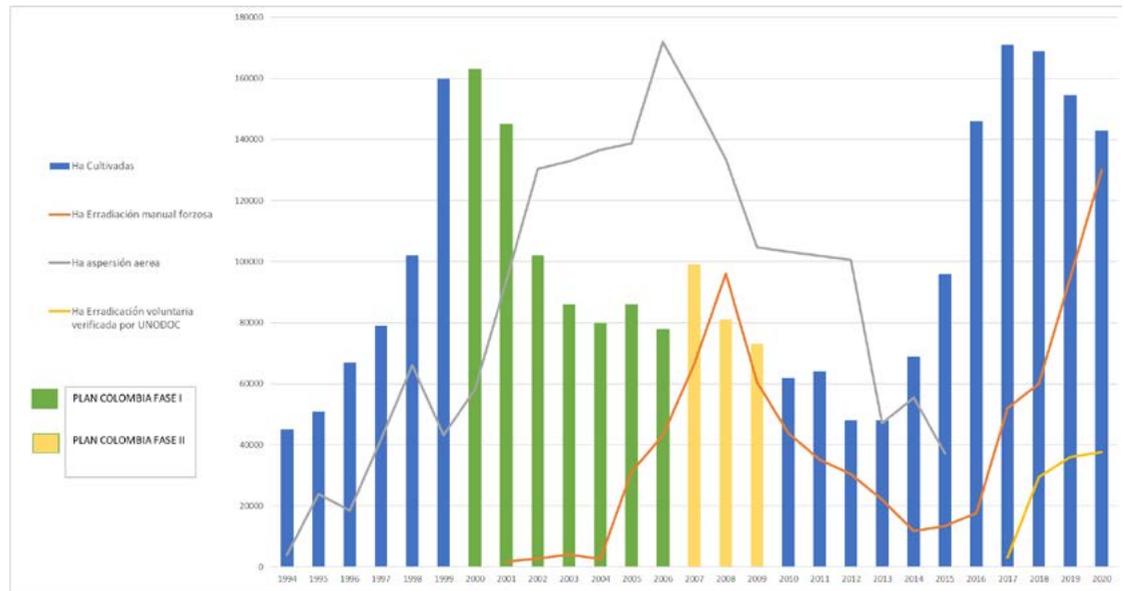
El fortalecimiento de la capacidad militar sería un elemento definitivo para generar un proceso de ofensiva del Estado colombiano contra las FARC, que llevarían a cambios en la trayectoria del conflicto. El crecimiento de las FARC en los años 90 y las facilidades para el fortalecimiento que experimentaron en la zona de despeje del Caguán habían cambiado la estrategia guerrillera hacia la expansión territorial y es asedio a las capitales.

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



Gráfico 1. Evolución del número de hectáreas cultivadas de coca en Colombia 1994-2020 y Evolución del número de hectáreas erradicadas por mecanismo (Aspersión aérea, manual forzada o voluntaria).



Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UNODC (2005); UNODC (2011); UNODC (2021)

Con el empuje de unas Fuerzas Militares con mayor pie de fuerza, profesionalizadas y con capacidades mejoradas producto del Plan Colombia especialmente aprovechado con el poder aéreo y la posibilidad de bombardeos a las zonas de ubicación de los miembros del secretariado. La década que inició en 2010 fue de certeros golpes a la estructura de mando en el marco del Plan Patriota y el Plan de Consolidación. En este contexto se darían las bajas de Martín Caballero en 2007, Iván Ríos y Raúl Reyes en 2008, Mono Jojoy en 2010 y Alfonso Cano en 2011. Las FARC deben abandonar su estrategia expansiva y replegarse nuevamente a sus santuarios tradicionales.

En este sentido es claro que sin el Plan Colombia esta correlación de fuerzas no habría sido posible. El cambio en la lógica del conflicto y los golpes asestados por la Fuerza Pública a la estructura de las FARC fueron el contexto necesario para el establecimiento del proceso de paz en La Habana que terminaría en 2016 con la disolución de la estructura armada guerrillera más importante de Colombia.

La Iniciativa Mérida contaba ya con el referente del Plan Colombia y en este sentido diversos sectores de la política mexicana propugnaban por distanciarse de la situación colombiana y que la estructura del apoyo desde Estados Unidos no se convirtiera en un Plan Colombia 2.0. Más allá del problema de cultivos ilícitos, la situación en México estaba determinada por el incremento de la violencia en el territorio producto del fortalecimiento



de grupos ilegales con dineros provenientes del tráfico de las drogas que utilizaba el territorio mexicano como zona de paso hacia el mercado de los Estados Unidos.

Serian dos los principales criterios que justificarían la implementación de la Iniciativa Mérida: la violencia traducida en el número de homicidios y el fortalecimiento de las estructuras criminales. Como se ve en el gráfico 2, la década previa al establecimiento de la Iniciativa México experimentaba un descenso leve pero sostenido del número de homicidios totales, llegando a un punto mínimo en 2007, equivalente a 8 homicidios por cada 100 mil habitantes. Cifra que ciertamente era muy baja si se compara con Colombia que para ese mismo año tuvo 39 por cada 100 mil habitantes (Banco Mundial, 2023).

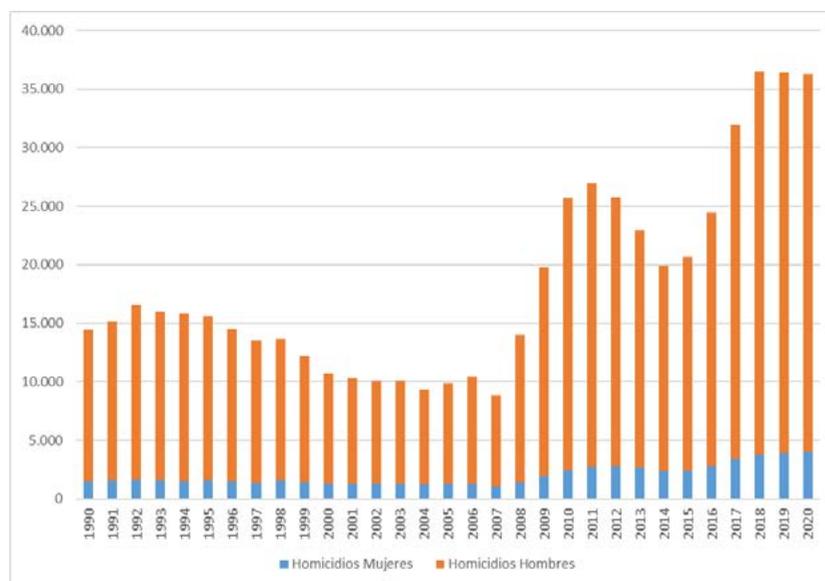
Según *México Violence Resource Project*, en 2007, México contaba con seis grandes grupos criminales: cártel Arallano Félix, cártel del Golfo, cártel de Juárez, cártel de Sinaloa, cártel de Colima y el cártel de Oaxaca. Grupos responsables de violencia sostenida en enfrentamiento contra las autoridades o por luchas entre sí mismos por lograr mayor influencia en el mercado de las drogas y consecuentemente por tener mayor control territorial.

La Iniciativa también derivó en la implementación de unos marcos de militarización de la solución al problema de la violencia y la pretensión de la derrota de los cárteles del narcotráfico por medio de golpear los mandos principales de las estructuras de poder. Si bien México y Estados Unidos establecieron la Iniciativa Mérida como una forma de debilitar a los cárteles y otorgarles a las fuerzas armadas y de policía mexicanas las herramientas para combatirlos, en los seis años de gobierno de Felipe Calderón se registraron altos casos de homicidio y de personas desaparecidas.

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas

Gráfico 2. Evolución de número de homicidios por género en México 1990-2020



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de DatosMacro (2023)



El fenómeno de la violencia homicida ha crecido en términos dramáticos para México mostrando que los resultados de la Iniciativa en este sentido han sido completamente adversos. Desde 2007 hasta 2012 la cifra de homicidios entregada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) muestra que a inicios del quinquenio se presentaron menos de 10.000 asesinatos, pero que a finales del gobierno de Felipe Calderón esta cifra llegó a superar los 25.000 casos (Ver gráfico 2). En términos de desapariciones, los datos oficiales muestran que hubo un aumento “a un ritmo de 1.000 nuevos desaparecidos cada año, sin embargo, organizaciones civiles calculan que hay entre 30.000 y 50.000 tras una década de guerra contra el narco.” (México, E. P., 2016). Para 2017 se llegó al pico de más de 35mil muertes al año, cifra que se ha sostenido hasta el 2020. De nuevo en términos comparados, para 2020 México llegó a 28 muertes por cada 100mil habitantes, superando por tercer año consecutivo a Colombia que viene en tendencia de caída con 23 (Banco Mundial, 2023).

Por otro lado, Aunque se esperaba que las capturas de los capos de la droga causasen el debilitamiento y la posterior desintegración de los cárteles, lo que ocurrió fue una atomización de estos lo que dio origen a otros grupos y bandas criminales. Para 2015, el número de grupos criminales de relevancia aumentó a 23, por lo que tuvieron un crecimiento del 300% y entre 2018 y 2021 se crearon otros 12 grupos criminales, pero los predominantes son: cártel Jalisco Nueva Generación, Guerreros Unidos, los Rojos, Zetas, cártel del Noreste y la familia Michocana (Milenio, 2021).

Tres años luego del inicio de la Iniciativa Mérida la Procuraduría anunció una lista con los 37 líderes más buscados del narcotráfico, de los cuales se detuvo o abatió a 33 y para 2015 la lista llegó a 122 objetivos que en 2016 se detuvo a 82, y 14 fallecieron (Exteriores, 2022). Este es uno de los métodos más usados durante la ejecución de la Iniciativa Mérida fue la captura de los capos que lideraban los principales cárteles en México y si bien se realizaron capturas importantes como la de Caro Quintero fundador del Cártel de Guadalajara; Joaquín Guzmán Loera “El Chapo”, Vicente Zambada niebla “el Vicentillo” y Alfredo Beltrán Leyva “el Mochomo” líderes de Cártel de Sinaloa; Flavio Gómez Martínez y Servando Gómez Martínez “la Tuta” líderes de los Caballeros Templarios; Edgar Valdez Villareal “la Barbie”, Héctor Beltrán Leyva “el Ingeniero” y Arturo Beltrán Leyva “el jefe de jefes” líderes del Cártel de los Beltrán Leyva; Ezequiel Cárdenas Guillén “Tony Tormenta” y Mario Armando Ramírez “el Pelón” líderes del Cártel del Golfo; Heriberto Lazcano Lazcano “el Lazca” y Miguel Ángel Treviño “Z-40” líderes de los Zetas; Nazario Moreno González “el Chayo” fundador de los cárteles de la Familia y los Caballeros Templarios; Vicente Carrillo Fuentes “el Viceroy” líder del Cártel de Juárez, entre otros.

Aunque se creía que capturas como las mencionadas haría que los cárteles perdieran fuerza al no tener a sus máximos líderes y, por ende, sería

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



más sencillo derrotarlos, sucedió todo lo contrario. La captura de los máximos líderes de los cárteles generó la atomización de estos, lo cual terminó generando un aumento significativo en el número de grupos que las fuerzas del Estado tenían que atacar. Desde 2006, el Cártel de Tijuana tuvo una atomización en las facciones de “el Teo” y “el Ingeniero”, a principios del siglo XXI, el Cártel de Sonora y de Colima se unieron al Cártel de Sinaloa y este se atomizó desde 2007 con el surgimiento del Cártel de los Beltrán Leyva, que a su vez dieron origen al Cártel del Pacífico Sur, los Rojos y el Cártel de la Barbie, e incluso desde 2010 surgieron del Cártel del Pacífico Sur los grupos la Mano con Ojos y la Nueva Administración y del Cártel de la Barbie surgió el Cártel del Charro, el Cártel Independiente de Acapulco y la Barredora. Por otro lado, del Cártel del Milenio surgió la Resistencia y el Cártel Jalisco Nueva Generación y del Cártel del Golfo dio origen a los Zetas y a la Familia Michoacana que a su vez dio origen a Guerreros Unidos y a los Caballeros Templarios, de donde surgieron los Viagras, (Payan y Saldaña, 2016). Esto demuestra que, al capturar a los capos de cada Cártel, aunque si se debilitaba su estructura, se daba la posibilidad de que nuevos narcotraficantes crearan sus propios grupos, se fortalecieran con el tiempo e incluso, se llegaran a generar disputas entre cárteles por las rutas de narcotráfico, presencia territorial y acceso al mercado.

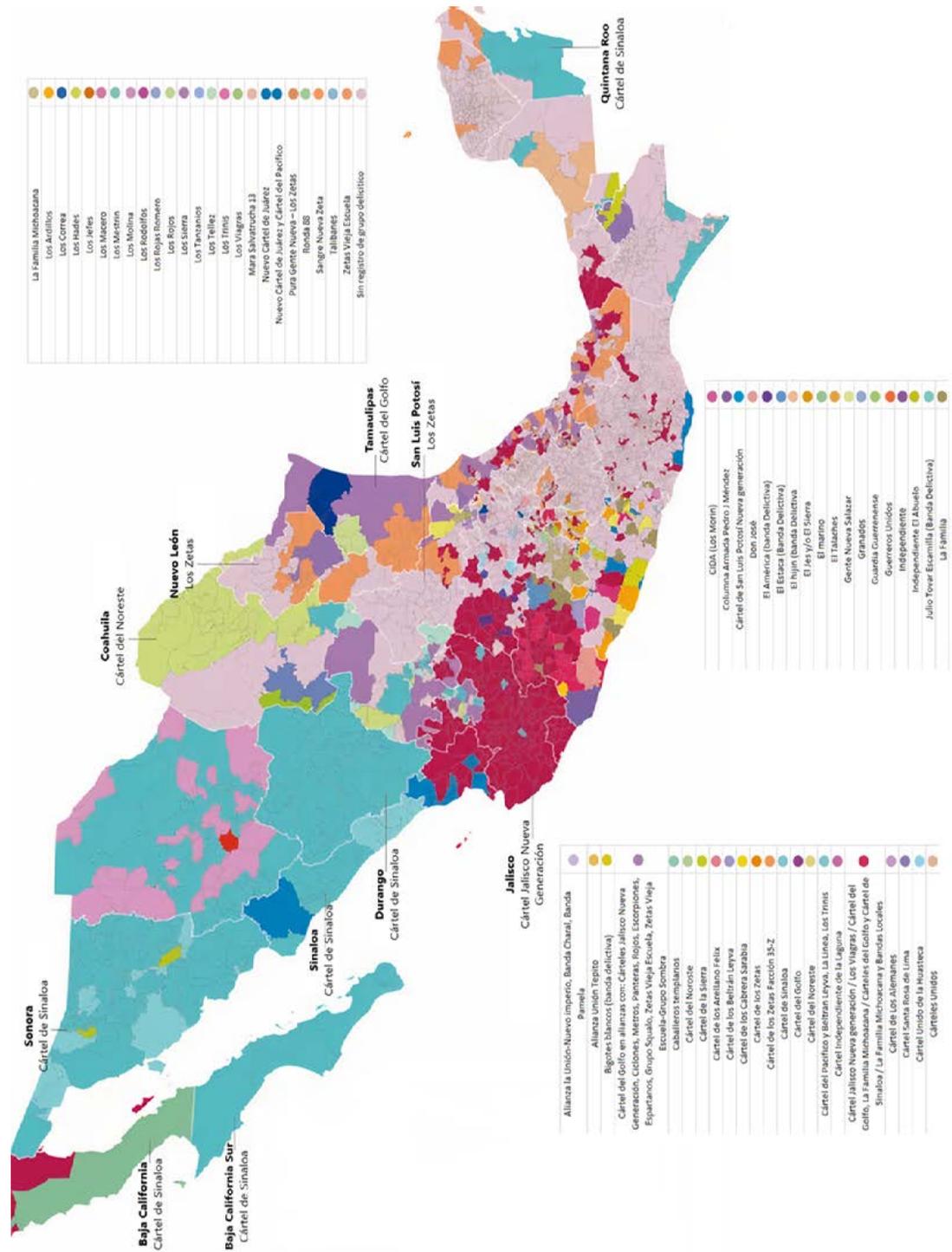
Sumado a los grupos previamente mencionados, México estaría ocupado en un 72% por células criminales ya que “por lo menos en 58.000 municipios hay algún grupo perteneciente al crimen organizado” (Méndez, 2022) llegando a lo que varios autores han conceptualizado como un estado general de anarquía criminal (Ver Gráfico 3). Esta información fue revelada tras el hackeo masivo de “Guacamaya leaks” a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y profundiza una de las consecuencias principales que tuvo la Iniciativa Mérida en términos de seguridad, que fue la atomización de los grupos criminales y el posterior surgimiento de nuevos grupos tras el fracaso del pacto de cooperación.

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



Gráfico 3. Presencia de grupos ilegales en México 2022.



Fuente: EL Universal (2022)

Artículo:
Plan Colombia e Iniciativa
Mérida: identificación de los
resultados en la lucha contra
el problema de las drogas



Sin bien la observación de los contextos y de los resultados en términos de la militarización de las soluciones a los problemas internos de Colombia y México, la estructura de pretensiones del Plan Colombia y de la Iniciativa Mérida también planteaban, así sea en lo discursivo, un componente de apoyo a la construcción social, mejoramiento de las condiciones económicas de la población y fortalecimiento de los derechos humanos. En este último aspecto es quizá donde más puntos de reflexión se pueden encontrar en este sentido retrospectivo y de construcción social a largo plazo.

En Colombia, las necesarias reflexiones en torno a la construcción de una memoria histórica por medio de los mecanismos establecidos de forma posterior al Acuerdo de Paz de 2016 han llevado a establecer una relación de influencia que la aplicación del Plan Colombia tuvo en el deterioro de la situación de los Derechos Humanos en el país. Si bien es discutible la determinante de una relación de causalidad directa entre la aplicación del Plan Colombia y el deterioro de los derechos humanos en Colombia, o que existiera un direccionamiento específico desde Estados Unidos para el desarrollo de las prácticas que afectaron de gran medida los derechos humanos en el periodo de implementación, si se evidencia un profundo impacto en sentido no directo en el periodo de mayor intensidad del conflicto durante la ofensiva del Estado producto del Plan Colombia.

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas

En el Informe de la [Comisión de la Verdad \(2022a\)](#) sobre la historia del conflicto armado en Colombia se determina esta relación del Plan Colombia con el periodo de intensificación del conflicto. Luego del 11/s y con el fin de las restricciones al uso de los recursos del Plan para la lucha antinarcóticos, Estados Unidos se involucró de forma directa en el conflicto no solo desde el apoyo en recursos sino en la planificación y ejecución de acciones para dar de baja a Objetivos de Alto Valor Estratégico (OAV) de los grupos ilegales y en la protección de la infraestructura del sector energético. Esta estrategia de contrainsurgencia se aplicó de forma nacional llevando al debilitamiento progresivo de estos grupos, especialmente de las FARC, debilitamiento que fue necesario y oportuno para el momento de evolución del conflicto.

Sin embargo, la evaluación que se presente sobre el impacto en los temas de derechos humanos ha dejado en evidencia con el tiempo altos costos. En primer lugar, la necesidad de justificar los altos flujos de recursos provenientes del Plan por medio de resultados operacionales fue implementando progresivamente en Colombia la doctrina Vietnam o de *Body Count*:

Tras los golpes iniciales sufridos por las FARC-EP y la ofensiva permanente en su retaguardia estratégica, la insurgencia se replegó y adoptó nuevamente la estrategia de guerra de guerrillas que generó un estancamiento en los planes militares del Estado colombiano. Los militares debían presentar bajas, pero estas cada vez eran más difíciles de obtener por medio del combate ante una guerrilla que se replegaba estratégicamente. La salida fue fabricar la



victoria por medio del asesinato de civiles y su legalización como guerrilleros abatidos en combate. (Comisión de la Verdad, 2022a, p. 525)

En el marco del desarrollo del Macro caso 03 de la Justicia Especial para la Paz, para 2021 se estableció la cifra de 6402 civiles víctimas de ejecuciones extrajudiciales en el periodo 2002-2008 (JEP, 2021). Esta trágica realidad producto del complejo proceso de construcción de paz que experimenta el país ha visibilizado prácticas que se institucionalizaron principalmente dentro del Ejército que condicionaban asensos, permisos y privilegios con bajas al enemigo (Comisión de la Verdad, 2022a, p. 525-530).

Además de esta situación, otras de las estrategias que se utilizaron parte del gobierno colombiano en marco de legalidad han sido denunciadas por el impacto negativo en la población civil.

Adicionalmente, desde 1999 se inició la implementación del Plan Colombia, que incluyó una importante intervención militar en zonas rurales del país, con repercusiones directas en el desplazamiento forzado de las comunidades, y que apeló a estrategias como la red de informantes y los soldados campesinos. Todo ello implicó el involucramiento en el conflicto armado de civiles pobladores de las comunidades y el riesgo inminente de convertirse en víctimas de la guerra. (Comisión de la Verdad, 2022b, p. 407)

Este periodo marcó hitos históricos en términos de victimización de los civiles, datos de la *Unidad de víctimas (2023)* determinan como entre 2000 y 2005 se registraron tres millones y medio de víctimas, convirtiendo por mucho en el periodo de mayor victimización en el país. 2002 representó el año con mayor número de víctimas de desplazamiento con más de 400 mil casos. Además, el número de solicitudes oficiales de refugio aumento principalmente hacia Estados Unidos (de 2614 en 2000 a 11135 en 2002) y Ecuador (de 283 en 2000 a 1701 en 2002) (Rojas, 2003).

El caso de México plantea también una compleja situación en torno de los Derechos Humanos. Uno de los casos más representativos fue el caso de los 43 estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa, que colocó el foco sobre los más de 90.000 desaparecidos que tenía México para 2014 como consecuencia de la guerra contra las drogas. Los jóvenes desaparecidos hacían parte de una escuela, gratuita y financiada por el Estado fueron interceptados por varios carros de la policía local, quienes no dudaron en empezar a dispararle a los estudiantes a pesar de que ellos, en repetidas ocasiones, les pidieron detenerse y les avisaron que no estaban armados. Durante este suceso, murieron tres estudiantes y tres espectadores, el resto fueron sacados de los buses a la fuerza y se los llevaron en carros de policía, pero cuando sus familiares fueron a buscarlos la respuesta que recibieron es que ninguno de los 43 estudiantes estaba en prisión o en custodia.

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



Con el paso del tiempo, se liberaron más de 50 videos de torturas realizadas por autoridades del gobierno. En este contexto, más de 50 personas tienen cargos por crímenes relacionados con los estudiantes desaparecidos entre los cuales hay policías locales y federales, oficiales federales y militares que se encuentran en espera de juicio como también políticos como el ex alcalde de Iguala, José Luis Abarca quien está preso por delincuencia organizada y lavado de activos, además “mantenía estrecha relación con el grupo criminal Guerreros Unidos y fue uno de los responsables de la desaparición de los normalistas junto con su esposa María de los Ángeles Pineda Villa, hermana de los líderes del grupo Guerreros Unidos” (Redacción, 2021) o al ex fiscal Jesús Murillo Karam al ser acusado de “desaparición forzada, tortura y obstrucción a la justicia” (Reina, 2022) por fabricar pruebas y torturar personas para crear una versión oficial a su acomodo.

A su vez, se destaparon varios casos de corrupción en múltiples contextos. En términos de los equipos y las capacitaciones, que era uno de los principales enfoques de la Iniciativa Mérida, se presentaron denuncias sobre el número de recursos que llegaban a cada uno de los estados. Por ejemplo, en Jalisco, uno de los estados en donde más hay episodios de violencia debido a la presencia del grupo Jalisco Nueva Generación, entre 2008 y 2017 del dinero que se asignó a la Iniciativa Mérida a Jalisco llegó menos de un punto porcentual en recursos como vehículos, armamento y equipo táctico, “recibieron tres entregas de equipamiento (no táctico) equivalentes a 314.000 dólares, acceso a capacitaciones y conferencias en diferentes temáticas” (Indigo, 2017) en las que solo participaron 296 de los 21.000 agentes. Por otro lado, se cuestiona la decisión del gobierno del presidente López Obrador de formar una nueva Guardia Nacional en lugar de reforzar a la policía federal, que ya estaba equipada y entrenada por Estados Unidos para “combatir la crisis de seguridad pública del país” (Semple, y Villegas, 2019) y poder disminuir la cantidad de homicidios que aumentaron desde el inicio de la Iniciativa Mérida.

Por otro lado, desde Estados Unidos se publicaron documentos diplomáticos que revelan cómo funcionarios del gobierno y de las fuerzas militares mexicanas recibían dinero a cambio de sobornos y filtrando información de inteligencia a los cárteles. De los casos más representativos está el de Genaro García Luna quien se desempeñaba como secretario de Seguridad Pública durante el gobierno de Felipe Calderón. García fue capturado en Estados Unidos por “conspiración para traficar cocaína, falsear declaraciones y permitir, a cambio de sobornos, operar al Cártel de Sinaloa mientras dirigía la Policía Federal” (Alto Nivel, 2019). Posteriormente fue solicitado en extradición a México por tener cargos de enriquecimiento ilícito, pero la orden de aprehensión fue rechazada por una jueza federal (PolíticoMX, 2022).

Otro caso significativo fue el del general Salvador Cienfuegos Zepeda, quien fue acusado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por falta al derecho a la verdad al afirmar “Qué bueno que no actuamos en el

Artículo:
Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



caso Iguala porque de haber salido hubiéramos creado un problema mayor” (Dávila, 2022) por falta de personal y vehículos, además, se desempeñó como secretario de Defensa y fue detenido a petición de la Administración para el Control de Drogas (DEA) por cuatro cargos: tener “conocimiento o conspirar intencionalmente para manufacturar o distribuir una o más sustancias (heroína, cocaína, metanfetamina y marihuana) controladas, con la intención, conocimiento y motivos razonables para creer que dichas sustancias serían importadas ilegalmente a Estados Unidos desde un lugar exterior” (BBC News Mundo, 2020) y un cuarto cargo por lavado de dinero. Las tensiones en torno a este caso se agudizaron con la reacción negativa del gobierno mexicano tras la captura de Cienfuegos y la posterior limitación la cooperación en términos de seguridad, pero Estados Unidos decidió abandonar el caso y permitió que el general retornara a México en donde fue exonerado por el presidente López Obrador y desestimó las pruebas dadas por los estadounidenses (El Economista, 2021).

Aunque han sido varios los casos de miembros de las fuerzas armadas mexicanas que se han visto envueltos en escándalos de corrupción o en contacto cercano con los cárteles, las unidades provenientes de Estados Unidos también han sido acusadas de delitos similares. Es por esto por lo que el presidente Andrés Manuel López Obrador disolvió la unidad élite antinarcóticos de la DEA que se encargaba de combatir el crimen organizado ya que esta, según el presidente, estaba infiltrada por la delincuencia, además de que varios miembros de esa unidad se encontraban en prisión (DW, 2022). Además, se descubrió que exagentes y agentes de la DEA crearon empresas legales y usaron sus contactos para “avisar a sus clientes sobre las investigaciones abiertas en su contra, identidades de otros acusados y la fecha en que serían arrestados” (Prior, 2022) junto con nombres de informantes a cambio de dinero, fiestas y relaciones sexuales.

Para finalizar, cabe destacar que en recientes informes filtrados por “Guacamaya leaks” del SEDENA se exponen graves violaciones a los Derechos Humanos tales como “el seguimiento y perfilamiento detallado a medios de comunicación, periodistas, activistas, defensores de derechos humanos y civiles de interés” (BBC News Mundo, 2022) y actividades de espionaje llevadas a cabo entre 2011 y 2013 usando el software Pegasus, además los reportes demuestran que el ejército tiene conocimiento de las relaciones entre las autoridades mexicanas y grupos criminales, uno de los reportes muestra “posibles vínculos de 20 alcaldes del estado de Guerrero con grupos y líderes del narco cuando ocurrió la desaparición de estudiantes de Ayotzinapa” (BBC News Mundo, 2022).

Conclusiones

Aunque el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida presentaron contextos particulares y una estructuración diferente que respondía a estos contextos, si puede encontrarse un punto de encuentro sobre todo como producto de las

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



dificultades en la implementación y el surgimiento de efectos negativos con la evaluación a mediano plazo. Ambos planes terminaron por generar un enfoque de militarización de las problemáticas a la seguridad en que se privilegió el fortalecimiento de las capacidades militares y la persecución a las cabezas de los grupos ilegales como mecanismo para enfrentar al tándem de narcotráfico y terrorismo.

Este enfoque de seguridad clásica desde las características propias de la guerra contrainsurgente pudo llegar a tener resultados positivos en el combate de estructuras como las guerrillas y los grupos paramilitares en el caso Colombia que permitieron un debilitamiento paulatino llegando a procesos de desmovilización colectiva como en el caso de las AUC y de las FARC; el último de estos grandes grupos es el ELN con una importante disminución de su capacidad armada y que actúa ahora bajo una estructura atomizada y aprovechando la frontera venezolana para continuar operando. Sin el paraguas que establecían estos grupos la violencia en Colombia mutó hacia estructuras mucho más pequeñas, territoriales, que continúan lucrando a partir del negocio de las drogas.

Este escenario actual el Colombia es coincidente en términos de caracterización de los actores con la realidad de México. Sin la presencia de grupos guerrilleros que justificaban objetivos políticos, los carteles de México presentan una amenaza a la seguridad pero que debe ser entendida ahora en términos de seguridad pública. Este tipo de estructuras llevan a la consolidación de una anarquía criminal nutrida por los recursos provenientes del mercado de las drogas y por la dificultad para consolidar la presencia estatal en un marco de corrupción y generación de una cultura de violencia y de dinero fácil. Los casos de corrupción dentro de las fuerzas del orden y el poco control de las autoridades locales generan espacios donde los muy diversos grupos ilegales crean relaciones de cooperación y conflicto que no pueden ser contenidos.

La conjunción actual de gobiernos progresistas en México y Colombia ha derivado en políticas comunes también para tratar de enfrentar estos actuales desafíos de seguridad que se alejen del enfoque de la acción militar y que permitan soluciones alternativas. El presidente López Obrador ha implementado una estrategia de seguridad en términos de “abrazos no balazos” que pretende reducir la criminalidad desde la intervención de la pobreza y transformado la policía federalizada en un cuerpo de tipo nacional como forma de enfrentar la corrupción. En Colombia, el presidente Gustavo Petro implementa la denominada “Paz total” como una estrategia de sometimiento de los diversos grupos criminales sin distinción que puede abarcar grupos tan disímiles como el ELN, los grupos disidentes de las FARC y las diferentes organizaciones criminales dispersas por el país.

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



Si bien ambas iniciativas postulaban un marco ampliado que incluía desarrollo social, transformación económica y enfoque local, fortalecimiento del sistema judicial y responsabilidad compartida, en la práctica la gran mayoría de los recursos tuvieron destinación relacionada con lo militar, lo que impidió la consolidación de los resultados. Ambos planes son vistos también bajo una lógica de imposición hegemónica estadounidense, lo cual en la práctica no es tan cierto, pero impidió la generación de *Local Owenweship* necesaria para tener el impacto en la resolución definitiva de los escenarios conflictivos. La mayoría de los efectos positivos son entendidos desde el nivel elite en donde se concentraron los recursos, pero al nivel de las bases sociales el esfuerzo fue mínimo.

Este proceso de militarización derivó en la intensificación del conflicto desde la generalización de la violencia, la atomización de los grupos y la generación de infames marcos para mostrar resultados operativos, que afectan los derechos humanos de la población, creado una falsa dicotomía entre la necesidad de enfrentar los grupos ilegales y el respeto a las formas institucionales por medio de la garantía de los derechos humanos, entre el enfrentamiento coactivo de la ilegalidad y las formas preventivas de transformación de los espacios socioeconómicos.

En términos generales el Plan Colombia fue visto como una política ampliamente positiva en términos coyunturales. Marcó un cambio necesario y urgente en la lógica del conflicto y permitió el contexto para la desmovilización de los principales grupos ilegales. Tan es así que se implementó lo que para algunos fue una tercera fase del Plan la *Colombia Strategic Development Initiative* (CSDI) (2010-2015) y la durante el gobierno de Santos se logró la transformación de la ayuda estadounidense con lo que se denominó Paz Colombia. Estos 450 millones de dólares se establecieron como iniciativas de tiempos de paz basados en tres pilares que terminan por ser recurrentes: “seguridad y antinarcóticos, reincorporando a las FARC a la sociedad; expandir la presencia del Estado para fortalecer el estado de derecho y las economías rurales, especialmente en las zonas afectadas por el conflicto, y promover la justicia y servicios esenciales para las víctimas” (Semana, 2016).

Ya para la conmemoración de los 200 años de relación bilateral entre Estados Unidos y Colombia el gobierno Biden anunció en marzo de 2022 la intención de declarar a Colombia como *país aliado estratégico no miembro de la OTAN* como reconocimiento a la estrecha relación entre los países, al trabajo conjunto frente a amenazas comunes, estatus que únicamente tienen Brasil y Argentina. Esto permite continuar con una estrecha relación de cooperación que superó el momento difícil del gobierno Trump y que parece sólida y necesaria en los primeros meses del gobierno Petro en Colombia.

La Iniciativa Mérida por el contrario es vista por el consenso como un fracaso. Los resultados en la lucha contra los grupos ilícitos son mínimos

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



y la violencia continúa desbordada en amplias regiones del país. Con López Obrador en la presidencia se pretendió la suspensión de la Iniciativa Mérida y la generación de nuevos mecanismos institucionales. En este sentido, a partir de octubre de 2021 se llegó al Entendimiento Bicentenario como nuevo marco de la cooperación bilateral para los próximos años, una cooperación que no privilegie lo militar, sino la cooperación para el desarrollo y que tiene como objetivos (Brewer, 2021):

1. *Proteger a nuestra gente, invirtiendo en salud pública en relación con los impactos del consumo de drogas, apoyando comunidades seguras y reduciendo los homicidios y los delitos de alto impacto.*
2. *Prevenir la delincuencia transfronteriza asegurando modos de viaje y comercio, reduciendo el tráfico de armas, apuntando a las cadenas de suministro ilícitas y reduciendo el tráfico ilegal y trata de personas.*
3. *Desmantelar las redes criminales, persiguiendo a las personas vinculadas a financiamientos ilícitos y fortaleciendo los sectores de la seguridad y la justicia*

Esta retrospectiva de algunos elementos derivados de la implementación del Plan Colombia y de la Iniciativa Mérida permiten entender que los resultados en ambos casos tienen importantes matices que deben entenderse en el mediano y el largo plazo, con el fin de evidenciar la consolidación de los efectos coyunturales positivos o compensar los efectos coyunturales negativos. En este sentido es claro que siguen presentes las amenazas comunes a la seguridad que motivaron la creación y puesta en marcha de los planes, aunque con un contexto que se va particularizando. Aunque se presentaron y aun se presentan cambios en los enfoques e ideologías de gobierno en los tres Estados, la relación bilateral marcada por el combate a las amenazas comunes mantiene la necesidad de un enfoque de cooperación sostenida y que se convierta en política de Estado, desde el pragmatismo de la relación pero que sea el resultado de las lecciones aprendidas.

Referencias

- Alto Nivel. (2019, 10 diciembre). *Detienen a Genaro García Luna en EU por corrupción y tráfico de drogas*. Alto Nivel. de <https://www.altonivel.com.mx/actualidad/reportan-detencion-de-genaro-garcia-luna-en-estados-unidos/>
- Banco Mundial. (2023). *Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>
- BBC News Mundo. (2020, 16 octubre). *Salvador Cienfuegos: quién es el general mexicano acusado de 4 cargos de narcotráfico en EE.UU.* <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54578081>
- Brewer, S. (2021). *El Entendimiento Bicentenario: oportunidades y retos del nuevo capítulo en cooperación de seguridad entre Estados Unidos y México*. WOLA. <https://www.wola.org/es/analisis/el-entendimiento-bicentenario-oportunidades-y-retos-del-nuevo-capitulo-en-cooperacion-de-seguridad-entre-estados-unidos-y-mexico/>

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



- Cadena, J. (2010, 9 de abril). *Geopolítica del narcotráfico, México y Colombia: la equivocación en el empleo de las fuerzas militares*. Universidad Santo Tomás. Scielo. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S0185-19182010000300003
- Comisión de la Verdad (2022a). *No matarás. Relato histórico del conflicto armado en Colombia*. Hay futuro si hay verdad. Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
- Comisión de la Verdad (2022b). *Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas*. Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). INFORME No. 20 Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Abril/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No_20.pdf
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia T-622/16. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>
- Corte Constitucional. (2017). Sentencia T-236/17. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-236-17.htm>
- Cuestas Zamora, E., Marínez Caicedo, J. & Molina Vanegas, N. (2012). ¿El modelo antidrogas colombiano es exitoso y puede ser exportado y aplicado a México?. *Criterios*, 5(2), 269–295. <https://doi.org/10.21500/20115733.197>
- DatosMacro (2023). México - Homicidios Intencionados. <https://datosmacro.expansion.com/demografia/homicidios/mexico>
- Dávila, P. (2022, 29 de agosto). Salvador Cienfuegos, oficialmente intocable. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/8/29/salvador-cienfuegos-oficialmente-intocable-292323.html>
- Deutsche Welle. (www.dw.com). (2022, Abril 21). *López Obrador disuelve unidad élite antinarcóticos de la DEA*. DW.COM. <https://www.dw.com/es/l%C3%B3pez-obrador-disuelve-unidad-%C3%A9lite-antinarc%C3%B3ticos-de-la-dea/a-61550291>
- DNP/DJS (2006). *Balance Plan Colombia 1999 – 2005*. DNP Departamento Nacional De Planeación / Dirección de Justicia Y Seguridad https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf
- DNP/DJS. (2007). *Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013)* DNP Departamento Nacional De Planeación / Dirección de Justicia Y Seguridad <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Paginas/plan-colombia.aspx>
- El Economista. (2021, 28 septiembre). *Alistan México y EU acuerdo para sustituir Plan Mérida*. <https://www.economista.com.mx/politica/Alistan-Mexico-y-EU-acuerdo-para-sustituir-Plan-Merida-20210928-0042.html>

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



- El Universal. (2022). *Mapa del Crimen Organizado*. <https://www.eluniversal.com.mx/interactivos/2023/mapa-crimen-organizado/>
- Espinoza Toledo, R. (2007). Las campañas presidenciales del PRI, PRD y PAN en 2006. *El Cotidiano*, 22(145),79-87.[fecha de Consulta 5 de Septiembre de 2022]. ISSN: 0186-1840. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32514510>
- Estrada, C. (2012). La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas. *Revista de El Colegio de San Luis*, 11(3),266-279. [fecha de Consulta 16 de Agosto de 2022]. ISSN: 1665-899X. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426239575012>
- Exteriores, S. D. R. (2022). *México y Estados Unidos dan inicio al Entendimiento Bicentenario*. gob.mx. <https://www.gob.mx/sre/prensa/entendimiento-bicentenario?idiom=es>
- Garzón, J. C. & Llorente, M. V. (2018). *¿Por qué siguen aumentando los cultivos de coca en Colombia?* <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5b33d29448b3b.pdf>
- Gutiérrez, A. (2019, 9 mayo). *El fin de la Iniciativa Mérida*. El Milenio. <https://www.milenio.com/opinion/agustin-gutierrez-canet/sin-ataduras/el-fin-de-la-iniciativa-merida>
- Indigo, R. (2017, 11 diciembre). *Migajas de la Iniciativa Mérida* | Reporte Indigo 1393 [Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=iU3bZWKp_iQ&feature=youtu.be
- JEP. (2021). *La JEP hace pública la estrategia de priorización dentro del Caso 03, conocido como el de falsos positivos*. Justicia Especial Para la Paz. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-hace-p%C3%BAblica-la-estrategia-de-priorizaci%C3%B3n-dentro-del-Caso-03,-conocido-como-el-de-falsos-positivos.aspx>
- Maldonado, A. (2001). Los impactos de las fumigaciones en la frontera ecuatoriana. *Ecología Política*, 21, 61-71. <http://www.jstor.org/stable/20743183>
- Méndez, S. (2022, 24 octubre). *Guacamaya Leaks: 72% de México ocupado por células criminales*. Quinta Fuerza. <https://quintafuerza.mx/mexico/guacamaya-leaks-72-de-mexico-ocupado-por-celulas-criminales/>
- Mexico Violence Resource Project (2007). *Mapping criminal organizations in Mexico*. <https://www.mexicocrimemaps.org/>
- México, E. P. (2016, 4 diciembre). Especial:Año 11 de la guerra contra el narco. EL PAÍS. <https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/>
- Milenio, *Iniciativa Mérida - Bing video*. (2021, 9 octubre). [Vídeo]. <https://www.bing.com/videos/search?q=iniciativa+merida+&&view=detail&mid=F1453E2B67DC626E225AF1453E2B67DC626E225A&&FORM=VR-DGAR&ru=%2Fvideos%2Fsearch%3Fq%3Diniciativa%2Bmerida%2B%26FORM%3DHDRSC3>
- Ortega Ortiz, R.Y.y Somuano Ventura, M. F. (2015). El periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa. *Foro internacional*, 55(1), 5-15. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100005&lng=es&tlng=es

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



- Padinger, G. (2021, 9 octubre). *Qué es la Iniciativa Mérida, el cuestionado pacto de seguridad entre México y EE.UU. que podría ser reemplazado*. CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/10/08/que-es-iniciativa-merida-pacto-seguridad-mexico-eeuu-orix/>
- Paniego, B. (2019). *Lucha contra el narcotráfico: un análisis comparativo del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida*. Documento de Trabajo Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales. CEU
- Payan, T. y Saldaña, D. (2016, febrero) *The Evolution of Cartels in Mexico, 1980–2015*. Mexico Center. https://scholarship.rice.edu/bitstream/handle/1911/92474/MEX-doc-Timeline_Cartel.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- PolíticoMX. (2022, 18 octubre). *García Luna se salva, desechan orden de aprehensión por enriquecimiento ilícito*. <https://politico.mx/garcia-luna-se-salva-desechan-orden-de-aprehension-por-enriquecimiento-ilicito>
- Presidencia De La República/Ministerio De Defensa Nacional (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. República de Colombia <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf>
- Prior, R. (2022, 7 septiembre). *Cárteles utilizan dinero y fiestas de sexo para corromper a agentes de la DEA: Milenio*. La Octava. de <https://laoctava.com/internacional/2022/09/06/carteles-utilizan-dinero-y-fiestas-de-sexo-para-corromper-a-agentes-de-la-dea-milenio>
- Ramírez, H., Juárez, N. Parada, A., Guerrero, J., Romero, Y., Salgado, A. y Vargas, M. (2016). *Afectaciones Psicológicas, Estrategias de Afrontamiento y Niveles de Resiliencia de Adultos Expuestos al Conflicto Armado en Colombia*. *Revista Colombiana de Psicología*, 25(1), 125-140. <https://doi.org/10.15446/rcp.v25n1.49966>
- Redacción. (2021, 25 septiembre). *Ayotzinapa: 7 años después, ¿quiénes son los detenidos por la desaparición de los 43?* *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/09/25/ayotzinapa-7-anos-despues-quienes-son-los-detenidos-por-la-desaparicion-de-los-43/>
- Reina, E. (2022, 19 agosto). *Detenido el exfiscal Jesús Murillo Karam por el “caso Ayotzinapa”*. *El País México*. <https://elpais.com/mexico/2022-08-19/detenido-el-exfiscal-jesus-murillo-karam-y-autor-de-la-verdad-historica-de-ayotzinapa.html>
- Rodríguez, J. R. (2004). *Plan Colombia, conflicto armado y migraciones forzadas*. *Globalización, migración y derechos humanos*, 191.
- Semana (2016). *De Plan Colombia a Paz Colombia*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/plan-colombia-obama-anuncia-ayudas-por-450-millones-de-dolares-para-la-paz/459362/>
- Semple, K. & Villegas, P. (2019, 1 marzo). *nytimes.com*. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2019/03/01/espanol/america-latina/guardia-nacional-mexico.html>
- Unidad de Víctimas (2023) *Víctimas del conflicto armado – Registro Único de Víctimas* <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas



UNODC (2005). *Colombia: Censo de cultivos de coca*. https://www.unodc.org/pdf/andean/Colombia_coca_survey_es.pdf

UNODC (2011). Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2010. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia-cocasurvey2010_es.pdf

UNODC. (2021). *World Drug Report 2021*. Statistical Annex: illicit drug cultivation and production (tables). https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021_annex.html

Notas

ⁱ Este documento es uno de los productos del proyecto INV-EES-3466 titulado “Relaciones trasgubernamentales entre agencias de seguridad de Colombia y México con Estados Unidos en materia de delincuencia organizada” financiado por la Universidad Militar Nueva Granada para la vigencia 2022

Artículo:

Plan Colombia e Iniciativa Mérida: identificación de los resultados en la lucha contra el problema de las drogas
