

El Plan Colombia

La intervención de Estados Unidos en el
conflicto armado colombiano (1998-2012)

DIANA MARCELA ROJAS

IEPRI

DEBATE



Rojas, Diana Marcela

El Plan Colombia : la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012) / Diana Marcela Rojas. --

Bogotá : Penguin Random House Grupo Editorial, 2015.

328 páginas ; 14 x 23 cm. -- (Biblioteca IEPRI. 25 años)

Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-8806-90-7

1. Plan Colombia - 1998-2012 2. Conflicto armado - Colombia - Cooperación de Estados Unidos - 1998-2012 3. Política antidrogas - Colombia - 1998-2012 4. Colombia - Relaciones internacionales - Estados Unidos - 1998-2012 5. Estados Unidos - Relaciones internacionales - Colombia - 1998-2012 I. Tít. II. Serie.

303.6 cd 21 ed.

A1481954

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Primera edición: abril de 2015

© 2015, Diana Marcela Rojas

© 2015, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
Universidad Nacional de Colombia

© 2015, Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. S.
Cra. 5a. A No. 34-A-09
Bogotá-Colombia
PBX (57-1) 7430700

Diseño de carátula: Diego Martínez Celis

Penguin Random House Grupo Editorial apoya la protección del *copyright*.

El *copyright* estimula la creatividad, defiende la diversidad en el ámbito de las ideas y el conocimiento, promueve la libre expresión y favorece una cultura viva. Gracias por comprar una edición autorizada de este libro y por respetar las leyes del *copyright* al no reproducir, escanear ni distribuir ninguna parte de esta obra por ningún medio sin permiso. Al hacerlo está respaldando a los autores y permitiendo que PRHGE continúe publicando libros para todos los lectores.

Printed in Colombia-Impreso en Colombia

ISBN: 978-958-8806-90-7

Impreso en: Nomos Impresores

Penguin
Random House
Grupo Editorial

ÍNDICE

| | |
|-----------------------|----|
| AGRADECIMIENTOS | 11 |
| INTRODUCCIÓN | 13 |

CAPÍTULO I

SE NECESITA UN PLAN...

| | |
|--|----|
| ¿QUÉ HACER FRENTE A LA DEBACLE? | 24 |
| Un “Plan Marshall” para Colombia | 28 |
| El debate en el congreso estadounidense | 41 |
| Razones de la intervención | 47 |
| LA PRIMERA FASE DEL PLAN (1998-2002) | 52 |
| La intervención “dura” | 52 |
| La fumigación de los cultivos ilícitos | 52 |
| El programa de reestructuración de las Fuerzas Militares | 57 |
| La ofensiva militar se pone en marcha | 88 |
| La intervención “blanda” | 93 |
| El apoyo al proceso de paz | 93 |
| La estrategia a largo plazo de USAID | 97 |

CAPÍTULO 2

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

| | |
|--|-----|
| LA SEGUNDA ETAPA DEL PLAN COLOMBIA (2002-2006) | 120 |
| La “terrorización” del conflicto armado | 121 |

| | |
|--|-----|
| Los fundamentos de la PSD..... | 126 |
| La intervención “dura” en la PSD | 130 |
| La intervención “blanda” bajo la PSD | 144 |
| | |
| LA TERCERA ETAPA O FASE DE “CONSOLIDACIÓN” (2006-2010) ... | 174 |
| La “nacionalización” del Plan Colombia | 174 |
| La Estrategia de Acción Integral | 177 |
| Otros programas..... | 197 |

CAPÍTULO 3

¿ÉXITO O FRACASO? BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

| | |
|---|-----|
| LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS, CONTINUARÁ... .. | 209 |
| La erradicación de cultivos | 211 |
| ¿Del Desarrollo Alternativo al Desarrollo Integral? | 214 |
| La persecución contra los narcotraficantes y la extradición | 218 |
| | |
| “SE ACERCA EL FIN DEL FIN”: RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA CONTRAINSURGENTE | 223 |
| Recuperación del control territorial | 225 |
| ¿Están derrotadas las FARC?..... | 227 |
| ¿Es el fin del paramilitarismo? | 230 |
| La emergencia de las Bacrim | 237 |
| El reforzamiento de la cooperación militar | 242 |
| | |
| RESULTADOS DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL | 245 |
| La modernización del sistema judicial..... | 246 |
| La situación de los Derechos Humanos..... | 249 |

| | |
|---|-----|
| EL IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO..... | 257 |
| EPÍLOGO: DE LA ESTRATEGIA DE PACIFICACIÓN | |
| AL POSCONFLICTO..... | 263 |
| RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS | 286 |

AGRADECIMIENTOS

Este libro retoma una parte de la investigación desarrollada para mi tesis doctoral, la cual fue realizada en la Université de Paris-Est, Francia, bajo el título: *Les transformations de l'intervention à l'ère de la mondialisation: le cas des États-Unis en Colombie (1961-2010)*. Agradezco a mi director, profesor Stephen Launay, su generosa disposición, orientación y paciencia para la elaboración del trabajo.

El Instituto de Estudios Políticos y Relaciones IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia ha sido el ámbito ideal para llevar a cabo esta investigación; agradezco al Instituto el respaldo tanto académico como financiero brindado durante estos años. Un reconocimiento a mis colegas y estudiantes por haber nutrido con sus conocimientos y debates la reflexión aquí presentada; en particular, a mis amigos y colegas, Gabriel Misas y Francisco Leal Buitrago, quienes generosamente leyeron, discutieron e hicieron valiosas sugerencias al trabajo. Un reconocimiento también para los investigadores en formación, Yairsiño Oviedo y Laura Moreno que me acompañaron en distintos momentos como asistentes de investigación.

Mi familia ha sido al mismo tiempo mi refugio seguro y mi mayor motivación; a mi mamá, Doralba y mis hermanas, Carolina y Milena, les agradezco por su amor y su apoyo. Asimismo a mi Dan-

AGRADECIMIENTOS

ny, quien con su amor, su fe y su entusiasmo me dio el ánimo necesario para recorrer el camino y llegar a la meta.

Este trabajo está dedicado a ellos y, muy especialmente, al corazón de mi corazón, mi hija Natacha, quien, cuando crezca, espero pueda encontrar aquí algunos reflejos del camino que hemos recorrido como sociedad.

INTRODUCCIÓN

A finales de los años noventa Colombia era un país devastado por la guerra; millones de personas habían sido desplazadas de sus hogares y se sumaban a los cinturones de miseria de las grandes ciudades huyendo de la violencia desatada por la disputa territorial entre los grupos paramilitares, los narcotraficantes y las guerrillas. Los indicadores de seguridad se deterioraban de forma alarmante y la economía estaba en franco declive. El país parecía ir a la deriva ante la mirada atónita de sus dirigentes y la preocupación de la comunidad internacional frente a la eventualidad de un colapso del Estado colombiano.

En cuestión de una década, el conflicto armado interno se había intensificado y extendido hasta alcanzar niveles sin precedentes; las guerrillas multiplicaron exponencialmente el número de frentes, mejorando su capacidad de acción militar y poniendo en jaque a unas Fuerzas Militares debilitadas y desprestigiadas. Otro tanto había sucedido con los paramilitares, que dejaron de ser pequeños ejércitos privados dispersos a lo largo de la geografía nacional al servicio del mejor postor y se convirtieron en actores centrales de la confrontación. En una inesperada metamorfosis y bajo el liderazgo de los hermanos Castaño, los grupos paramilitares se organizaron en un proyecto político denominado "Autodefensas Unidas de Co-

INTRODUCCIÓN

lombia” cuyo propósito era emprender la guerra contrainsurgente que el Estado no tenía ni la capacidad ni la voluntad de llevar a cabo.

Estas transformaciones se produjeron teniendo como telón de fondo cambios sustanciales en el modelo económico producidos a partir de las recetas neoliberales; la llamada “apertura económica” de los años noventa cambió la vocación agrícola y de mediana industria del país por una tendencia hacia la reprimarización de la economía y una preponderancia del petróleo y del carbón como principales productos de exportación. Un cambio fundamental ocurrió también en cuanto a la economía ilegal. Colombia pasó de ser un país procesador y comercializador de cocaína a convertirse en un productor directo, con lo cual no sólo se amplió el negocio ilícito, convirtiendo al país en el primer exportador mundial de dicha droga; además de generar ganancias extraordinarias, esta transformación hizo del control territorial un elemento central en la lucha armada debido a que se propagaron los cultivos ilícitos y a la necesidad de obtener el dominio de las rutas para los insumos y la comercialización. Sin duda, el dinero de la cocaína fue el combustible que potencializó la expansión de los grupos armados y la consecuente intensificación de la guerra; sin embargo, no sería el único factor.

A los efectos negativos de la apertura económica sobre la mayoría de la población, el desmonte del ya de por sí precario estado de bienestar, el aumento del desempleo y el creciente malestar social, se sumó la crisis política del gobierno Samper (1994-1998), la cual acabó por resquebrajar la institucionalidad y sobre todo la legitimidad del gobierno colombiano. La financiación de una parte de la campaña presidencial con dineros provenientes de la droga mostró hasta qué punto había llegado la connivencia entre la clase política y el narcotráfico. El presidente Samper se mantuvo en el poder durante los cuatro años de su mandato pese a las presiones nacionales e internacionales con un alto costo para el país en términos de gobernabilidad, institucionalidad y democracia.

INTRODUCCIÓN

El desprestigio del gobierno atizó aún más el conflicto y la situación de inseguridad se extendió a las zonas urbanas, antes relativamente alejadas de la guerra. Los índices de seguridad se deterioraron a un punto antes desconocido, tal como aparece reflejado en las estadísticas de la época: secuestros, masacres, “pescas milagrosas”, extorsiones, homicidios, toma de poblaciones, ataque a las bases militares, categorías todas en las que se alcanzaron cifras récord. Colombia parecía estar al borde del abismo, un Estado en riesgo de colapsar que amenazaba con desestabilizar la región y poner en aprietos el proyecto estadounidense de un hemisferio pacificado, integrado bajo la égida de un modelo de globalización regido por democracia y libre mercado.

Así pues, los últimos años del siglo XX se caracterizaron por un agudo debilitamiento del Estado colombiano, que se evidenciaba en múltiples frentes: la incapacidad de las Fuerzas Armadas para enfrentar a los grupos armados ilegales; las altas tasas de impunidad de un sistema judicial ineficiente; la dificultad para mantener y garantizar el control de la totalidad del territorio nacional y brindar seguridad a sus ciudadanos; la crisis de credibilidad en la clase dirigente; los altos niveles de corrupción; así como el socavamiento de valores fundamentales para la sociedad colombiana.

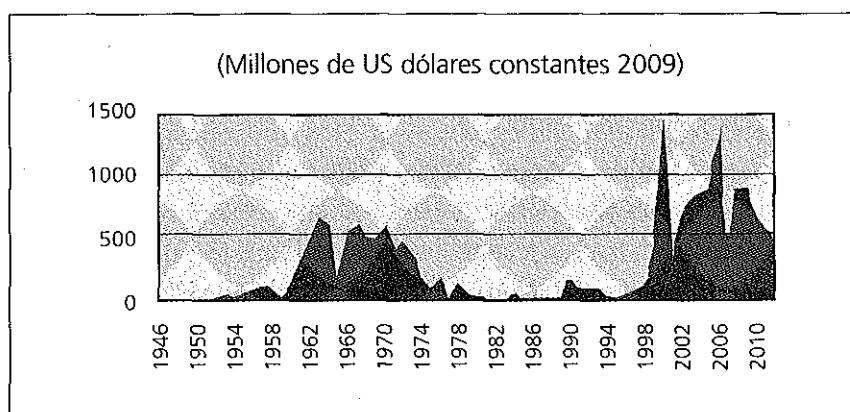
Ante este escenario catastrófico, las élites colombianas buscaron el respaldo de la comunidad internacional, y sobre todo de Estados Unidos, para implementar un gran plan de reconstrucción del Estado y de recuperación de la legitimidad que permitiera superar su condición de fragilidad y ponerle fin a la guerra; de allí surgió lo que con el tiempo terminó por denominarse “Plan Colombia”.

El Plan Colombia ha sido la estrategia más ambiciosa, costosa y prolongada de intervención estadounidense en el país para hacerles frente a los desafíos que la debilidad del Estado colombiano planteaba tanto a nivel regional como a la propia seguridad nacional estadounidense. Con más de nueve mil millones de dólares entre-

INTRODUCCIÓN

gados para financiar la estrategia entre 2000 y 2014, Colombia se convirtió en el principal receptor de ayuda estadounidense en América Latina y uno de los primeros en el mundo. Como lo muestra el gráfico 1, el Plan Colombia constituye un hito en la historia de las relaciones bilaterales, precedido solamente por el período correspondiente a la Alianza para el Progreso durante los años sesenta.

Gráfico 1. Ayuda de Estados Unidos a Colombia (1946-2010)



Fuente: U.S. *Overseas Loans and Grants, Obligations and Loan Authorizations* - commonly known as the *Greenbook*. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/query/do>.

Aunque desde Washington se denominó como “Plan Colombia” a la estrategia basada en los recursos aprobados por el congreso estadounidense entre 2000 y 2006, en el marco de este trabajo el significado y el alcance del término se ha ampliado para referirse al conjunto de la intervención estadounidense entre 1998 y 2010, cuyo objetivo principal fue restaurar la capacidad del Estado colombiano para afrontar las amenazas a la seguridad nacional.

Bajo el plan, el Estado colombiano intensificó la lucha antinarcóticos y combatió a los grupos guerrilleros haciendo de la recuperación de la seguridad el objetivo principal del proyecto político nacional. A

INTRODUCCIÓN

su vez, el país incrementó exponencialmente su gasto militar, pasando del 3 al 6,5 del PIB en el lapso de una década; esta cifra lo ubicó en el primer lugar de América Latina en términos relativos. Asimismo, al estrechar su alineamiento con los Estados Unidos, Colombia se volvió objeto de desconfianzas y controversias en la región, en un momento en el que varios países latinoamericanos contestaban abiertamente la hegemonía estadounidense, construían escenarios regionales alternativos y forjaban alianzas extra continentales.

No obstante, el Plan Colombia no sólo fue una estrategia de carácter militar para hacer frente al conflicto armado interno y el narcotráfico; también aspiró a constituirse en un vasto programa de (re)construcción institucional, recuperación de la legitimidad, mejoramiento de los niveles de vida de la población y establecimiento de condiciones para el ejercicio de la democracia. ¿Se alcanzaron los propósitos trazados en la estrategia? ¿Cuáles han sido los resultados de las políticas implementadas? ¿Qué efectos ha tenido sobre las dinámicas del conflicto armado? ¿Cuáles han sido los costos económicos, políticos y sociales de dicha estrategia?

Luego de varios años de puesta en marcha el Plan Colombia sigue siendo una especie de caja negra aún por descifrar. Motivo de agudas controversias e interpretaciones muy disímiles, un balance de esta experiencia involucra los temas fundamentales del debate político doméstico, así como de las relaciones con Estados Unidos. Mientras en Colombia el proyecto político nacional para la presente década se debate en torno a la consolidación de la estrategia de reconstrucción estatal y la solución definitiva al conflicto armado, Estados Unidos, por su parte, se muestra en general complacido con los resultados obtenidos con el Plan Colombia, presentándolo como un *show case*, un modelo exitoso que podría ser emulado en situaciones de inestabilidad y debilidad estatal como Afganistán y México. Con aciertos y desaciertos, sin duda el Plan Colombia ha tenido un gran impacto tanto en la dinámica de la guerra como en

INTRODUCCIÓN

la transformación de la estructura y funcionamiento del sistema político colombiano.

Pese a la trascendencia y al impacto que ha tenido sobre la vida nacional, el Plan Colombia ha sido relativamente desconocido por la opinión pública nacional; desde sus inicios fue rodeado por una especie de secretismo, no se discutió en el legislativo colombiano y sólo salió a la luz pública una vez estuvo listo para ser presentado ante el congreso estadounidense. En torno a su definición, no hubo participación ciudadana ni se tuvieron en cuenta las percepciones, demandas o posiciones de la sociedad civil. Su formulación estuvo a cargo de un puñado de funcionarios colombianos y estadounidenses, quienes se encargaron de diseñarlo de tal modo que las expectativas del gobierno colombiano para conseguir la ayuda requerida pudiesen ser aceptables en el contexto del debate político doméstico estadounidense. La clase política colombiana mostró un consenso generalizado frente al plan y aceptó la condicionalidad de Washington con tal de obtener tanto los recursos como el respaldo político al proyecto de pacificación nacional. No obstante, algunos sectores de izquierda se mostraron reticentes y desconfiados frente a la estrategia. Las críticas al plan vinieron principalmente de organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, nacionales e internacionales, quienes lo denunciaron como una abierta intervención norteamericana y un “plan guerrillero” que iba en contra de una solución negociada del conflicto armado. Por su parte, si bien en algunos sectores académicos hubo un interés inicial por entender el plan y sus implicaciones, con el paso del tiempo el análisis y la producción académica se concentraron en temas más puntuales que dejaron de lado una visión de conjunto de la estrategia. Más de una década después, el Plan Colombia sigue siendo una experiencia que no se ha comprendido ni explicado en su complejidad suficientemente; tanto el debate político como el análisis experto en torno a su significado y sus implicaciones siguen pendientes.

INTRODUCCIÓN

¿Cómo entender el Plan Colombia en su conjunto? ¿Qué explica que el país se haya convertido en un laboratorio de esta tentativa estadounidense por “recuperar” Estados débiles, en riesgo de colapsar e incluso fallidos? ¿Por qué el Plan Colombia se erigió como la columna vertebral del proyecto político nacional de pacificación? ¿Cuáles fueron los costos para el país? ¿Cuál es el balance de la estrategia? ¿Hasta qué punto y de qué manera el plan ha redefinido los parámetros de relacionamiento entre el sistema político colombiano y el estadounidense? ¿Hasta dónde la política de Estados Unidos hacia Colombia durante el período analizado da cuenta de la manera como hoy se ejerce la intervención internacional?

Este libro busca la respuesta de tales interrogantes. Para ello es preciso examinar a fondo el Plan Colombia bajo el presupuesto de que no fue una estrategia formulada con claridad y coherencia desde el principio, sino, más bien, un experimento de intervención frente a un Estado en riesgo de colapsar. Se trató de una experiencia que, retomando los elementos de políticas y experiencias anteriores tanto de Colombia misma como de otras partes del mundo, buscó dar respuesta a una situación inédita, difícil en su comprensión así como en su manejo; así, el Plan Colombia fue tomando forma y sentido a punta de ensayo y error, haciendo que, en la práctica, el país se constituyera en un laboratorio de una forma particular de intervención¹ por parte de los Estados Unidos.

A través del examen detallado de la experiencia que se desarrolló entre 1998 y 2010, el presente trabajo se plantea examinar el contexto que dio lugar al diagnóstico de debilidad del Estado colombiano e hizo necesaria una intervención internacional; entender tanto la génesis como la progresiva transformación de la estrategia, a la luz de las dinámicas políticas domésticas tanto en Colombia

1. Para la conceptualización de la intervención internacional y su pertinencia para el análisis del caso colombiano ver: Rojas, Diana Marcela (2012).

INTRODUCCIÓN

como en Estados Unidos; analizar los avances y las dificultades que se fueron dando en la implementación de las diferentes políticas y programas a través de los cuales se puso en marcha el plan; y, finalmente, establecer algunos parámetros de evaluación de la experiencia con miras a formular un balance de la estrategia.

El Plan Colombia se estudiará aquí en tres fases. Estas etapas se han establecido a partir de la variación de los medios utilizados y los programas desarrollados durante la intervención. En el análisis se distingue lo que llamaremos la *intervención dura*, que se refiere a la utilización de las capacidades militares principalmente orientadas hacia la lucha contra las drogas y la guerra contrainsurgente, y la *intervención blanda*, en la que la ayuda estadounidense fue orientada a desarrollar programas de asistencia económica, social y de carácter humanitario.² Cada una de las etapas presenta una variación en la combinación entre intervención dura e intervención blanda.

En el primer capítulo se analiza la primera fase del plan; allí se da cuenta de la manera como se formuló la estrategia, los actores involucrados, el debate político en Colombia y en Estados Unidos así como las razones por las cuales se da una intervención internacional en el país. Esta etapa, de definición y formulación, abarca el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y se articula en torno a dos ejes centrales: el proceso de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, y la reestructuración de las Fuerzas Militares en apoyo a la política antinarcóticos. El segundo capítulo examina la segunda y tercera fases del plan; en ellas el Plan Colombia se implementó a través de la denominada “Política de Seguridad Democrática”; la segunda fase abarcó el primer mandato de Álvaro Uribe (2002-2006) y sus ejes principales fueron la campaña con-

2. La distinción entre intervención dura e intervención blanda se desarrolla retomando elementos de los conceptos de *hard* y *softpower* desarrollados por Nye, Joseph (1991).

INTRODUCCIÓN

trainsurgente contra las FARC y el proceso de negociación con las formaciones paramilitares agrupadas en las AUC. La tercera fase se orientó a consolidar el proceso por medio de la formulación de una estrategia integral (2007-2011); esta última etapa abarca el segundo mandato del gobierno Uribe y se prolonga hasta el primer gobierno de Santos.

El tercer capítulo propone un esquema de evaluación de los resultados del Plan Colombia con el fin de avanzar en un balance del conjunto de la experiencia.

Finalmente, se aborda de manera breve la transición entre el Plan Colombia y la construcción de un escenario de postconflicto, a partir de la apertura del proceso de negociación con la FARC por parte de la administración Santos.

CAPÍTULO I

SE NECESITA UN PLAN...

Los antecedentes del Plan Colombia se hallan en la situación de grave debilidad que padecía el Estado colombiano desde mediados de los años noventa; esta condición hacía que el gobierno fuese incapaz de hacer frente a las amenazas planteadas por la agudización del conflicto armado, el avance del narcotráfico y la crisis económica. La debilidad estatal se evidenciaba en la incapacidad de las Fuerzas Armadas para enfrentar a los grupos armados ilegales, en un sistema judicial precario con una alta tasa de impunidad, en la dificultad para mantener y garantizar el orden en la totalidad del territorio nacional, así como de proporcionar seguridad a sus ciudadanos; a ello se sumaba una profunda crisis de credibilidad en la clase dirigente y unos altos niveles de corrupción, así como el socavamiento de valores fundamentales de justicia, equidad y solidaridad en la sociedad colombiana.

Los informes en Washington sobre Colombia señalaban que los cultivos de coca y la producción de cocaína se habían duplicado entre 1995 y 1999,³ y que la mayoría de ellos se encontraban en los departamentos del sur del país controlados por actores armados ilegales; allí también se registraba un aumento exponencial en el número de organizaciones involucradas en la economía ilegal (incluyendo los

3. Los cultivos de coca aumentaron en un 140% entre 1995 y 1999; la producción de cocaína se incrementó en un 26%, pasando de 230 a 520 toneladas entre 1995 y 2000. INCSR 1999, 2000.

grupos insurgentes) y se consideraba que el gobierno colombiano había perdido el control de más del 40% de su territorio, lo que hacía más difícil llevar a cabo las operaciones de erradicación e interdicción (HRW, 1994,1995), (Gelbard, 1996).

Para entonces no existía consenso, ni doméstico ni internacional, en torno al diagnóstico sobre el caso colombiano; para algunos se trataba de la intensificación de una guerra civil entre guerrillas de izquierda, grupos paramilitares de derecha y fuerzas estatales, que se prolongaba ya por cerca de cuatro décadas (Marcella y Schulz, 1999); para otros, el país estaba bajo la amenaza del poder corruptor de los carteles de la droga que había intentado instaurar una “narcodemocracia” (Sweeney, 1995); de otra parte, la agudización del conflicto había suscitado el desplazamiento forzado de millones de personas y el aumento en el número de homicidios y masacres por lo cual Colombia calificaba como una crisis humanitaria que requería de atención urgente (*The Miami Herald*, agosto 1999). Algunos otros avanzaron sobre la hipótesis de un “estado cuasi fallido” o en riesgo de colapsar ante la precariedad institucional y la pérdida de control territorial y la crisis de legitimidad (McClean, 2002), (Pizarro y Bejarano, 2003), (Tokatlíán, 2008).

Aun cuando no había consenso acerca del diagnóstico, lo cierto es que la conjunción de estos factores explosivos había hecho de Colombia un espacio propicio para el surgimiento o la agudización de amenazas reales o potenciales que constituían una fuente de inestabilidad para la seguridad hemisférica. Ya fuese invocando razones de seguridad nacional, como en el caso del gobierno estadounidense y de los países vecinos, o en defensa de los derechos humanos o por razones humanitarias, por parte de importantes organizaciones no gubernamentales internacionales y de algunos gobiernos europeos, hacia finales de los años noventa la intervención ante la crisis colombiana se hacía imperativa. Pese a esa evidencia, ninguno de los actores internacionales tenía claro qué era lo que se

CAPÍTULO I

debía hacer para resolver la situación ni hasta dónde podían y debían comprometerse en esta intervención. Los dilemas en torno a los modos y el grado de intervención resultaban aún más acuciantes a la luz de las experiencias internacionales acaecidas a lo largo de la década, como las de Somalia, Ruanda y la guerra de los Balcanes (Carbonell, 2000), (Ignatieff, 2003), (Kaplan, 2007).

En particular, la inestabilidad reinante hacía que los objetivos de la política estadounidense hacia el país no se pudiesen alcanzar; estos objetivos incluían la reducción del tráfico de drogas ilegales, la consolidación de la democracia, el desarrollo económico y el fortalecimiento del imperio de la ley para reducir las violaciones de los derechos humanos. Se consideraba que, en general, sería más fácil para Washington alcanzar sus intereses políticos en un ambiente de ley y orden, lo cual era posible sólo bajo un gobierno fuerte, inclusivo, y representativo. El asunto era cómo responder a la situación de creciente ingobernabilidad y fragmentación en Colombia.

La respuesta fue tomando forma paulatinamente durante la primera fase del Plan Colombia, la cual se desarrolla entre 1998 y 2002 y comprende el gobierno de Pastrana. Durante este período se dan las aproximaciones entre Washington y el gobierno nacional que desembocan en la formulación de la estrategia; se presentan los debates en el congreso de Estados Unidos para la aprobación de la ayuda, la cual se obtiene en el año 2000; asimismo, se adelanta el proceso de negociación con las FARC en el Caguán y, de forma paralela, se inicia el programa de reestructuración de las Fuerzas Armadas colombianas.

¿Qué hacer frente a la debacle?

La formulación del Plan Colombia se hizo a partir de las discusiones en torno a la naturaleza de la crisis que enfrentaba en ese momento el país (1), las posibles respuestas a esa crisis (2) y los

imperativos del debate doméstico en Washington (3). El análisis de estos elementos permitirá desentrañar las razones por las cuales se dio la intervención de Estados Unidos (4).

Colombia planteaba a la comunidad internacional varios desafíos difícilmente asimilables a situaciones acaecidas en otros lugares del mundo.

De una parte, la crisis que presentaba el país se había gestado en medio de un conflicto armado interno que, aunque tenía elementos de continuidad con la guerra irregular desarrollada por las guerrillas desde los años sesenta, exhibía claros elementos de transformación, al punto de cambiar la naturaleza y la dinámica misma de la guerra en Colombia. Si bien se trataba de la prolongación de un conflicto ya existente, las lógicas de los actores armados, las dinámicas de la confrontación, las fuentes de financiación así como la percepción y los vínculos internacionales cambiaron de manera sustancial con el fin de la guerra fría; ello dio lugar a otro tipo de conflicto, inclasificable e incluso innombrable, al mismo tiempo viejo y nuevo (Kaldor, 2001), (Munkler, 2005).

La intensificación y transformación de la guerra en el país se dieron mientras se profundizaba la globalización en los países de América Latina. Al implementar el modelo neoliberal se insertó al país de forma más acentuada en la economía global de manera tanto lícita como ilícita; el impacto de la apertura económica modificó sustancialmente los arreglos institucionales precedentes y las bases de la gobernabilidad que habían permitido, hasta principios de la década de los noventa, una estabilidad institucional en el país, de cierto modo excepcional en la región, pese a la persistencia del conflicto armado. De economía agroexportadora controlada por una élite criolla, cuyo producto principal era el café, el país pasó a ser un exportador neto de recursos energéticos y minerales (petróleo, carbón, ferroníquel) bajo el control de inversionistas y multinacionales extranjeras (Misas, 2002).

CAPÍTULO I

En cuanto a la economía ilícita, de país procesador y comercializador de cocaína, Colombia se convirtió en productor directo con grandes extensiones de cultivos de coca en regiones de difícil acceso de la geografía nacional; esto a su vez modificó de manera dramática el régimen de propiedad de la tierra y las relaciones sociales vinculadas a ella. La puja por el dominio de la economía del narcotráfico involucró a sectores de la elite rural terrateniente, a través del paramilitarismo, y a las guerrillas, en una disputa por el control territorial (Reyes, 1987), (Echandía y Bechara, 2006), (Gutiérrez y Barón, 2006); ello se dio tanto a través de la consolidación de zonas en las que se desarrollaban las actividades propias de la economía del narcotráfico (zonas de cultivos, laboratorios, rutas de exportación) como a través del control del poder local (ya fuese a través de la amenaza o de la cooptación) con el fin de evitar la intervención del Estado central.

Pero la disputa por el control de la economía no se dio sólo en torno a la producción de cocaína; los enclaves de explotación y exportación de recursos estratégicos como el petróleo y el carbón fueron también motivo de confrontación a través del cobro de un “impuesto de guerra” a las multinacionales y la apropiación de las regalías a las regiones productoras por parte de las guerrillas y de algunos grupos paramilitares;⁴ ello a su vez generó, como respuesta, la creación de otros grupos paramilitares para proteger tales sectores ante la incapacidad del Estado para proporcionar seguridad (Di John, 2006).

Esta transformación de la economía legal e ilegal alteró el balance de las fuerzas sociales en torno al ejercicio del poder; en su disputa por el control territorial, los actores armados implementaron estrategias de guerra que afectaron la población civil a través

4. Sobre el paramilitarismo en Colombia ver: Romero, Mauricio (2003); Cubides, Fernando (2006) y Duncan, Gustavo (2006).

del desplazamiento forzado, las masacres, los asesinatos selectivos, el secuestro y los atentados terroristas (Pécaut, 2001).

A su vez, la estrategia de control del poder local (alcaldías y consejos municipales, asambleas departamentales y gobernaciones, inspecciones de policía y guarniciones militares regionales), tanto por parte de las guerrillas como de los grupos de paramilitares, fue complementada con una estrategia de “toma del poder central” a través de la financiación de las campañas de los candidatos tanto al Congreso como a la Presidencia. Primero por los carteles de la droga,⁵ y luego por la coalición formada por narcotraficantes, terratenientes y grupos paramilitares.⁶

De este modo, la estructura y la lógica de funcionamiento del sistema político colombiano (el vínculo entre los gobiernos locales y el nivel central, la organización y la función de los partidos políticos, la relación entre las ramas del poder, la legitimidad institucional, etcétera) se vieron profundamente alterados por la dinámica que adquirió el conflicto armado a partir de los años noventa bajo el impacto de los cambios producidos por el modelo económico neoliberal.

Las transformaciones económicas, así como las disputas por el poder en el ámbito regional, generaron una crisis humanitaria de grandes proporciones que encendió las alarmas internacion-

5. Este fue el caso de la campaña presidencial de 1994 en la que resultó elegido Ernesto Samper y que recibió cinco millones de dólares del cartel de Cali, lo cual dio lugar al proceso 8.000 en el que se revelaron los profundos nexos de la clase política con el narcotráfico.
6. El proyecto político de control del Estado central, tanto en el ejecutivo como en el legislativo, fue lo que se conoció como “Pacto de Ralito” de año 2001, revelado por los escándalos de la denominada “parapolítica”. El pacto fue firmado por jefes de grupos paramilitares y más de cincuenta políticos de diferentes regiones del país, entre senadores, representantes, concejales y alcaldes para un proyecto político que prometía “refundar al país”.

les; desde mediados de los años noventa Colombia se ubicó en los primeros lugares de violación de derechos humanos; los informes internacionales de la ONU, el Departamento de Estado y las ONG internacionales dieron cuenta de esta alarmante situación (Malagón, 1997), (*El Tiempo*, enero 1997), (Human Rights Watch, 1998).

Un “Plan Marshall” para Colombia

Luego de una prolongada tensión bajo la presidencia Samper, hacia finales de 1997 las relaciones bilaterales comenzaron a suavizarse y se presentaron signos de un cambio en la política de Washington hacia el país. En los círculos políticos y de negocios en Estados Unidos hubo una creciente preocupación por la estabilidad democrática en Colombia (*El Tiempo*, 1997, dic.). Para 1997 el comercio entre Colombia y los Estados Unidos sumó casi diez mil millones de dólares, haciendo de Colombia el quinto socio comercial más importante en América Latina. Más de cien compañías estadounidenses tenían oficinas en el país, lo que hacía de Estados Unidos el mayor inversionista extranjero, con un 34 por ciento de toda inversión extranjera, un total de 3,7 mil millones de pesos invertidos en Colombia (*El Tiempo*, 1998, oct.). Había para la época una creciente preocupación de los empresarios estadounidenses sobre el deterioro de la situación de seguridad. Como resultado directo de la violencia así como de los cambios continuos en las reglas del juego para la inversión extranjera, seis compañías multinacionales petroleras anunciaron que cerrarían o reducirían sus operaciones en Colombia (*El Tiempo*, 1998, febrero, abril).

Son varios los hechos que muestran esta intención de Estados Unidos por aclimatar un proceso de paz en Colombia (Atehortúa y Rojas, 2001).

En el debate sobre la certificación anual de los esfuerzos anti-drogas de 1998, cambió el tono del Departamento de Estado así

como el de los sectores más duros en el tema de drogas en el congreso. A Colombia le fue otorgada una certificación por interés nacional, entre otras causas porque las decisiones de no certificar al país los dos años anteriores habían traído consecuencias negativas tanto para los intereses económicos estadounidenses como en relación con la entrega de la ayuda antinarcóticos (Tokatlián, 1997).

La posición sostenida por Estados Unidos frente al gobierno de Samper contribuyó al agravamiento de la crisis en el sentido de que la política de aislamiento al presidente debilitó al Estado colombiano en el momento más inoportuno:

En varias entrevistas con funcionarios tanto estadounidenses como colombianos que participaron en la política durante ese periodo, hay un consenso general acerca de que uno de los efectos de la desacreditada presidencia de Samper fue la incapacidad del estado colombiano para responder adecuadamente al rápido incremento del poder de la guerrilla. La administración Samper tampoco estuvo preparada para confrontar la rápida escalada del problema paramilitar, revelada por el incremento de los ataques paramilitares indiscriminados sobre las poblaciones civiles a lo largo de toda Colombia (Crandall, 2000).

Desde marzo de 1998, cuando el gobierno Clinton certificó a Colombia por seguridad nacional, tuvieron lugar varias visitas de altos funcionarios al país: el zar antidrogas, Barry McCaffrey, el jefe del Comando Sur, general Charles Wilhelm, y el director de la Drug Enforcement Administration (DEA), Louis Freeh.

En esta dirección se realizó también la visita a Colombia del asesor de Clinton para América Latina, Thomas McLarthy, el 30 de abril de 1998. Dos semanas antes, durante la Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, los presidentes de Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá se entrevistaron con el mandatario estadounidense y uno de los temas discutidos fue la problemática

CAPÍTULO I

colombiana. El asesor llegó al país con la disposición de observar nuevas posibilidades frente a los problemas del narcotráfico y con respecto al movimiento guerrillero. McLarthy fue enviado directamente por el presidente Clinton con el fin de establecer la veracidad del memorial de agravios que le habían presentado los presidentes latinoamericanos; él se reunió con los generales Rosso José Serrano, Manuel José Bonnet y Hugo Galán, con importantes empresarios y con representantes de las ONG. Finalmente, McLarthy se entrevistó de manera privada con cada uno de los candidatos presidenciales con el fin de evaluar y conocer de cerca la opinión de los aspirantes sobre los problemas relativos a la presencia guerrillera y paramilitar, los derechos humanos y la corrupción.

También visitaron el país miembros del congreso estadounidense; uno de ellos, Benjamín Gilman, presidente del comité de relaciones internacionales del congreso, fue invitado por el director de la Policía Nacional, general Serrano. Denis Hastert, a la cabeza de una comisión del comité de relaciones exteriores de la cámara de representantes, realizó una visita de cuatro días que aprovechó para entrevistarse con altos oficiales del Ejército y de la Policía, y para asegurar el interés en Washington por propiciar una salida al conflicto armado colombiano.

En su visita, el jefe del Comando Sur, Charles Wilhelm se entrevistó con el ministro de Defensa, Gilberto Echeverri, y la cúpula del Ejército. El general Wilhelm hizo una descarnada radiografía de los problemas que afrontaba el Ejército colombiano y expresó la preocupación de su país por la debilidad palpada en las Fuerzas Militares, el avance de la guerrilla y la situación de derechos humanos. Un punto clave fue el relacionado con la colaboración que Estados Unidos podría prestar al Ejército colombiano. Se habló de asesoría en materia de inteligencia militar para el manejo de equipos electrónicos. A cambio de ello los militares debían comprometerse en una revisión a fondo de la forma como operaba la controvertida

Brigada XX,⁷ así como también en dejar atrás la reiterada violación a los derechos humanos.

La reorientación de la política de Estados Unidos hacia Colombia tuvo que ver entonces con el reconocimiento, por parte de sectores del gobierno y del congreso en Washington de la necesidad de una nueva estrategia que “desnarcotizara” las relaciones entre los dos países. Aclimatar, mediar o liderar un proceso de paz significaba el comienzo de un cambio de posición en la agenda y una modificación de la estrategia.

Pensando en crear un clima propicio para que se comenzara a discutir en serio acerca de la solución del conflicto interno colombiano, se llevó a cabo un encuentro auspiciado por el Departamento de Estado entre el 1° y 8 de febrero de 1998 en Houston, Texas. Allí intervinieron distintos actores y expertos en procesos de negociación y conciliación de España, Chile, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Argentina y Costa Rica, sobre temas tan diversos como las guerras de liberación nacional, la insurgencia armada y el terrorismo. Las reflexiones de los expertos convocados por el Departamento de Estado fueron enviadas a la embajada en Bogotá con la orden de desarrollar los planteamientos que allí se hicieron.⁸

La embajada a su vez organizó, en mayo de ese mismo año, una reunión en Cartagena a la cual invitó a un grupo importante de colombianos —violentólogos, politólogos, sindicalistas, periodistas, representantes de las ONG y miembros de las Fuerzas Armadas—, junto con doce invitados de Guatemala y El Salvador. La reunión

7. La Brigada XX, unidad central de inteligencia del Ejército, fue objeto de severas críticas por parte de Estados Unidos; se la vinculó con la creación de grupos de justicia privada, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. Fue desmantelada en 1998. (*El Tiempo*, 1998, mayo).

8. Esto se conocería como el Proyecto Houston, el cual sentó las bases para la posterior formulación del Plan Colombia. *Semana* (1998, mayo).

CAPÍTULO I

tenía como objetivo discutir no sólo las posibles lecciones derivadas de los acuerdos de paz en Centroamérica, sino las diferencias de esos procesos con respecto a la situación de Colombia en ese momento.

Hasta entonces, la paz en Colombia había sido un asunto fundamentalmente interno y apenas interesaba con seriedad a países como Costa Rica, España, Alemania y Holanda. Con las medidas y eventos antes reseñados, Estados Unidos mostró su interés en el tema de la paz, al considerar que el país se estaba convirtiendo en un grave factor de desestabilización para el hemisferio. Tal como lo declaró el embajador estadounidense en Bogotá, Myles Frechette, en una entrevista al dejar su cargo, “Estados Unidos está consciente de que se avecina un proceso de paz y que debe jugar un papel frente a él” (*Semana* 1997, nov).

En 1997, el monto de la ayuda estadounidense ascendió a 88,56 millones de dólares, en comparación con los 51,4 millones de dólares de 1995 y los 73,9 millones de dólares de 1996. Para 1999, Colombia se ubicó como el quinto receptor a nivel mundial de la ayuda militar norteamericana después de Israel y Egipto, al recibir 338 millones de dólares, esto es, el 42% del total de la ayuda antinarcóticos aprobada para América Latina por el congreso estadounidense durante ese año (Greenbook, 2010).

Junto con la necesidad de crear un ambiente propicio para un proceso de paz, se planteó el imperativo de apoyar a las Fuerzas Militares colombianas para enfrentar la amenaza de las guerrillas. Para 1998, los círculos republicanos de Washington sostenían que ya no era posible adelantar la lucha antinarcóticos en Colombia sin enfrentar directamente la amenaza que representaba la insurgencia. No obstante, con el síndrome de Vietnam y los efectos polémicos de la intervención en Centroamérica en los años ochenta rondando todavía por los pasillos de Capitol Hill, no resultaba sencillo convencer al congreso de aumentar la ayuda hacia Colombia, y con ello verse directamente involucrado en el conflicto armado interno.

Pese a las reticencias, en Washington era cada vez más evidente que el éxito de la lucha contra las drogas dependería en adelante de la solución al problema guerrillero.⁹ De este modo se fue configurando una nueva estrategia —la de “las dos guerras” o la de la “guerra ambigua”— mediante la cual se borraban las fronteras entre los combatientes y los no combatientes, entre los campesinos cultivadores de coca, los narcotraficantes y las guerrillas y se conformaba la tesis del enemigo “narcoinsurgente”. Esta nueva estrategia implicaba también un reforzamiento de la tendencia a involucrar de manera creciente a las fuerzas armadas estadounidenses en las operaciones antinarcóticos, pese a la ambivalencia del Pentágono de intervenir más de cerca en una situación tan compleja como la colombiana.

Durante los años ochenta, para los militares estadounidenses la lucha por las drogas era más una tarea propia de la policía que un asunto militar; su principal misión seguía siendo la contención de la expansión soviética. No obstante, a finales de esa década, y en la medida en que las drogas se convertían en un problema de seguridad nacional, las fuerzas militares estadounidenses se vieron compelidas a participar en la estrategia antinarcóticos. En tanto el problema de las drogas se volvía una amenaza equiparable con el conflicto armado interno, en esa misma medida la estrategia antinarcóticos devenía en estrategia contrainsurgente, un asunto fundamentalmente militar y ya no policial en el cual los militares estadounidenses se involucrarían de manera definitiva. De hecho, la

9. El fortalecimiento de las FARC se refleja en la evolución de su número de frentes y de efectivos; mientras en 1986 contaba con 32 frentes y 3.600 miembros, en 1995 duplicó sus fuerzas a sesenta frentes y siete mil efectivos; en 1999 se estimaba que los frentes eran 85 y que sus efectivos ascendían a 18 mil (Vargas, 1999).

CAPÍTULO I

guerra contra las drogas (y en particular el caso colombiano), se convirtió en una de las prioridades del Comando Sur.¹⁰

Por su parte, el gobierno colombiano señalaba dos elementos centrales para la recuperación de la gobernabilidad en el país: un proceso de paz con las guerrillas y una política nacional de seguridad. Frente al avance de las FARC y su capacidad para poner en jaque a las Fuerzas Militares, el gobierno de Pastrana inició un proceso de negociación con las guerrillas que buscó respaldo en las fuerzas nacionales de seguridad, las agencias civiles y la comunidad internacional.

El objetivo declarado del nuevo gobierno era encauzar la creciente visibilidad y la preocupación internacional por la situación colombiana hacia apoyos concretos frente al naciente proceso de paz con las guerrillas. En general, el conjunto de principios, estrategias de respuesta internacional, prioridades temáticas y geográficas, así como los instrumentos para la ejecución de la política internacional fueron denominados “Diplomacia por la paz”.

La filosofía que inspiró la estrategia internacional se basó en la idea de que la crisis nacional no podía ser resuelta a partir de los esfuerzos y recursos domésticos sino que, cada vez más, la participación de la comunidad internacional se hacía imprescindible. De este modo, los propósitos nacionales internos por alcanzar una solución política del conflicto armado debían ser complementados con el apoyo y la colaboración de los países industrializados y los organismos internacionales. Tal cooperación debía estar orientada a mejorar las condiciones socio-económicas de la regiones más afectadas por el conflicto armado y sometida al principio de no intervención en los asuntos del fuero político interno. Se señalaba, fi-

10. “Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Principios de Williamsburg”, 26 de julio de 1995. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d00001b8.htm>

nalmente, que “la iniciativa política de las negociaciones” dependía del gobierno colombiano y que a la comunidad internacional sólo correspondía un “papel de asistencia”. Los objetivos anunciados se implementaron a través de una intensa diplomacia presidencial que se tradujo en numerosos encuentros bilaterales en busca de créditos, inversiones y apoyo para la política de paz. La búsqueda de pronunciamientos a favor del proceso de paz se desplegó en aquellas instancias multilaterales a cuyas reuniones asistió el presidente. A su vez se conformó el llamado “Grupo de países amigos” con el fin de facilitar los acuerdos y los contactos entre los actores del conflicto y el gobierno colombiano. Además, Colombia fue elegida como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para el período 2001-2002. Sin embargo, la piedra angular de la estrategia internacional de Pastrana la constituyó el Plan Colombia.

El presidente Pastrana viajó a Washington buscando el apoyo del presidente Clinton a las conversaciones con la guerrilla; presentó como muestra de la viabilidad de una negociación una agenda de diez puntos publicada por las FARC como “Plataforma para un gobierno de reconstrucción y reconciliación nacional”. En el último punto, las FARC planteaban la “solución del fenómeno de producción, comercialización y consumo de narcóticos, entendido como un problema social que no puede tratarse por la vía militar, que requiere acuerdos con participación de la comunidad nacional e internacional y compromisos de las grandes potencias, como principales fuentes de la demanda mundial de los estupefacientes” (*Semana*, 1998, 14 de sep.).

Pastrana tenía que explicarle a Estados Unidos “que su estrategia de bombardear los cultivos de hoja de coca en territorios enguerrillados” era “una pésima forma de combatir el narcotráfico en la Colombia de aquí y ahora” (*El Tiempo*, 1998, 6 de sep.). En concreto, no sólo crecían las hectáreas cultivadas, también crecía la guerrilla y el número de soldados secuestrados. Washington promo-

CAPÍTULO I

vió entonces un enfoque más conciliador con el gobierno colombiano dejándole un mayor margen de maniobra en el tema de las negociaciones con las FARC en la medida en que el nuevo gobierno se comprometiera a seguir aplicando la política contra las drogas.¹¹

Pastrana habló, entonces, de una especie de “Plan Marshall” para las zonas cocaleras.¹² En esta primera formulación, el Plan Colombia fue concebido como un programa de (re) construcción nacional con la ayuda de la comunidad internacional, pero principalmente de Estados Unidos; se trataba de un plan que abarcaba la mayor parte de los ámbitos de la acción estatal (desarrollo económico, lucha contra las drogas, fortalecimiento del Estado, mejora de las condiciones de vida de la población, finalización del conflicto armado y apoyo al proceso de negociación con las guerrillas, así como el mejoramiento de los niveles de seguridad ciudadana).¹³ No obstante, este impulso inicial se fue modificando de acuerdo con la visión y las exigencias estadounidenses para proporcionar ayuda a Colombia.

A finales de 1998, y por petición personal de Pastrana a Clinton, Philip Chicola, representante del Departamento de Estado para la sección de asuntos andinos, se reunió en secreto con Raúl Reyes,

11. Esto se vio reflejado en el perfil de los nuevos funcionarios que se encargarían de la relaciones con Colombia. En reemplazo del controvertido Myles Frechette fue nombrado Kurtis Kamman como nuevo embajador en Bogotá, quien si bien era considerado de línea dura en los asuntos antinarcoóticos, su actitud fue menos beligerante y polémica que la de su antecesor. En reemplazo de Robert Gelbard fue nombrado Randy Beers como asistente del secretario de Estado, quien mostró desde el principio una actitud más condescendiente con el gobierno colombiano.
12. Discurso del candidato Andrés Pastrana en el Hotel Tequendama, el 8 de junio de 1998, luego de ganar la primera vuelta en las elecciones presidenciales.
13. Esta perspectiva amplia del Plan quedó consagrada en la ley 508 del 29 de julio de 1999 a través de la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz 1999 - 2002”.

miembro del Secretariado de las FARC, en Costa Rica (*The Washington Times*, 1999, 4 de enero). La reunión tenía el propósito de establecer una especie de mediación de Estados Unidos entre el gobierno colombiano y las guerrillas en el proceso de paz. El enfoque de una salida negociada al conflicto no resultaba ajeno al hecho de que varios importantes funcionarios estadounidenses tenían una experiencia directa en las negociaciones con la guerrilla salvadoreña; Tomas Pickering y Peter Romero, personajes importantes del Departamento de Estado, por ejemplo, fueron embajadores en El Salvador durante los años ochenta, en donde Chicola fue consejero político.

A principios de 1999 el asesinato de tres indigenistas estadounidenses a manos de las FARC acabó con la posibilidad de un acompañamiento estadounidense al proceso de negociación, deterioró la imagen y la credibilidad del grupo guerrillero e incrementó el respaldo a las Fuerzas Militares colombianas.

De un inicial apoyo moderado a la estrategia de paz del gobierno Pastrana, Estados Unidos pasa a una actitud más escéptica y crítica; la falta de voluntad y de buena fe de las FARC en el proceso de paz se reflejó en la continuación de los secuestros y los ataques de la guerrilla, así como en el incremento de los cultivos de coca en el departamento de Putumayo. Esta percepción se acentuó aún más con la crisis que se desató en mayo de 1999 con la renuncia del ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda, y las objeciones de los propios estamentos militares colombianos al proceso de paz.

La suma de estos elementos hizo que la administración Clinton considerara que la inestabilidad en el país planteaba un serio riesgo para la seguridad nacional de los Estados Unidos; en adelante, Colombia se convertía en un *crisis case* que representaba una amenaza para la estabilidad y seguridad regional y hemisférica. Se multiplicaron igualmente las visitas de altos funcionarios estadounidenses a Colombia, así como los debates y audiencias en el seno del con-

CAPÍTULO I

greso estadounidense y en distintas entidades de ese país con expertos de ambas naciones. En julio de 1999, el zar antidrogas Barry McCaffrey presentó una solicitud ante el Departamento de Estado para incrementar la asistencia antinarcóticos a Colombia en cerca de mil millones de dólares. En agosto, la visita oficial a Colombia del subsecretario de Estado, Thomas Pickering, y las declaraciones de la secretaria de Estado Madeleine Albright al *New York Times*, reafirmaban la creciente preocupación e interés estadounidense por la crisis colombiana.

Thomas Pickering estuvo en Bogotá con el propósito de evaluar la estrategia de paz del gobierno y definir en concreto la ayuda militar; a su juicio, Colombia no tenía un plan que “explicara en forma clara las perspectivas del proceso de paz”. Y en ese sentido, Washington no podía tomar la iniciativa: era necesario construirlo si el país quería apoyo financiero.

Según Rand Beers, subsecretario para el Control Internacional de Narcóticos, “la paz a cualquier precio no era una política aceptable”: “el proceso de paz no tenía por qué interferir con la cooperación antinarcóticos”. Para Brian Sheridan, subsecretario de Defensa especializado en operaciones especiales, el plan debía ser un proyecto “compreensivo e integrado para tratar los problemas colombianos [...] fortalecer la economía y la democracia, y al mismo tiempo luchar contra el narcotráfico”.¹⁴

En Washington, las posiciones se dividieron en lo referente a las negociaciones con las FARC. Para un poderoso grupo de congresistas republicanos y la línea dura de los militares en el Pentágono,

14. Ver: “Danger: U.S. could go to war on the wrong side”, *The Miami Herald*, 27 de agosto de 1999, p. 29A. “Drug Policy labeled ‘disaster’. McCaffrey to urge regional approach in Latin America”, *The Washington Times*, 23 de septiembre de 1999, p. A15. “Moment of peril in Colombia: It is imperative that the United States step up its efforts to help Colombia fight drugs...”, *The Orlando Sentinel*, 2 de septiembre de 1999, p. A18.

el Comando Sur y el zar antidrogas, las negociaciones de paz con la guerrilla podían debilitar la lucha contra el narcotráfico. (*Semana*, 1998, oct.). Este sector consideraba que la paz no sería viable sin fortalecer al Ejército colombiano y, en consecuencia, se solicitó al gobierno de Clinton aumentar la ayuda militar para combatir a la guerrilla. Para otro sector, liderado por congresistas demócratas y funcionarios del Departamento de Estado, por el contrario, se debía apoyar el proceso de paz sin limitantes y respaldar a las Fuerzas Armadas bajo la condición del respeto a los derechos humanos.¹⁵

Del intento de conciliación de estas dos posiciones surge entonces el Plan Colombia. Una primera versión fue presentada en el Plan de Desarrollo 1998-2002 basada en la idea de crear condiciones económicas, sociales y ambientales favorables a una política de paz integral. Se insistía allí, al mismo tiempo, en la necesidad de otorgar un papel activo a la sociedad para atacar las raíces de la violencia: la exclusión política y económica, y el contraste de formas democráticas de gobierno con la pobreza y la desigualdad (González, 2000), (García, 2001).

La versión presentada en octubre de 1999 a Washington fue más restringida y acorde con las preocupaciones estadounidenses; esta versión del Plan Colombia fue redactada en inglés entre funcionarios colombianos y asesores estadounidenses, y se centraba en la lucha militar contra el narcotráfico como condición para la paz, el fortalecimiento del Estado y el desarrollo económico. El plan, proyectado para seis años, tendría un costo total de 7.500 millones de dólares, de los cuales el gobierno colombiano se comprometía a proporcionar cuatro mil millones de dólares y esperaba que la comunidad internacional, incluyendo Estados Unidos, aportara

15. Ver: Rojas, Diana Marcela (2002) y Atehortúa, Adolfo & Rojas, Diana Marcela (2001).

CAPÍTULO I

los 3.500 millones de dólares restantes.¹⁶ Más adelante se darían a conocer dos versiones más: la oficial, redactada ante peticiones de sectores de oposición liberal en el parlamento colombiano, y una cuarta variante, elaborada entre mayo y julio de 2000 y dirigida a posibles donantes en Europa, Canadá y Japón, con énfasis en el desarrollo alternativo, la recuperación económica, la negociación del conflicto, la defensa de los derechos humanos, el fortalecimiento institucional y la participación comunitaria.

Aunque el trámite del paquete de ayuda dirigido a Colombia y presentado por el presidente Clinton a su congreso fracasó en la segunda mitad del año 1999, la Casa Blanca lo avaló de nuevo el 11 de enero de 2000 como “asunto de emergencia” y de “fundamental interés nacional”.

La estrategia de intervención de Estados Unidos a través del plan se basó en la idea de que “el fin de las drogas significaría el fin del conflicto armado, y el fin del conflicto conduciría al fin del negocio de las drogas”. Ello se fundamentaba en dos presupuestos: el primero sostenía que atacar la fuente del tráfico ilícito era la forma más eficaz de detener el flujo de drogas hacia Estados Unidos; de allí la necesidad de acabar con los cultivos ilícitos a través de la fumigación aérea. El segundo presupuesto partía de la idea de que, dado que los grupos armados ilegales estaban tan fuertemente involucrados con el tráfico de drogas, luchar y eventualmente reducir el tráfico ilícito golpearía sus fuentes de financiación y facilitaría una derrota militar o una negociación en condiciones de debilidad de tales grupos (INCSR, 2001, 2004).

16. “Plan Colombia”. 28 de marzo de 2000. El texto completo del documento fue publicado el 10 de mayo de 2000 en la página web de la Presidencia de la República de Colombia: <http://www.presidencia.gov.co/webpresi/plancolo/plancolo.htm>.

El debate en el congreso estadounidense

Para el año 2000, la visión de Estados Unidos del conflicto armado había cambiado sustancialmente y ello se reflejaba en el incremento y la orientación de los recursos de asistencia en el Plan Colombia. Sin embargo, en los círculos de decisión estadounidenses persistía el debate acerca de las implicaciones de un mayor involucramiento en el conflicto colombiano y la deriva hacia una situación similar a la de Vietnam o a la experiencia más reciente de El Salvador.

En este contexto se habló de “guerra ambigua” o de “dos guerras”, la primera de las cuales, la guerra contra las drogas, era ampliamente aceptada, mientras la segunda, la guerra contrainsurgente, generaba reticencias e incluso tenía impedimentos legales (Leogrande y Sharpe, 2001, abril).

La propuesta de ayuda a Colombia fue presentada por la Casa Blanca como parte de un plan que buscaba una solución integral a los problemas del país: no sólo contenía una estrategia antidrogas, fortalecía el proceso de paz e insistía en la defensa de los derechos humanos; también estimulaba el desarrollo económico y social, e impulsaba reformas al sistema de justicia.

En palabras del presidente Clinton, se trataba de ayudar a Colombia en los esfuerzos antidrogas: “tenemos un interés nacional apremiante en la reducción de la corriente de cocaína y heroína hacia nuestras costas, y en la promoción de la paz, la democracia y el crecimiento económico en Colombia y la región”. Como resultado, “a largo plazo”, podría esperarse “una erradicación de drogas más efectiva y una interceptación incrementada de los envíos de drogas ilícitas” (Clinton, 2000, enero).

Para Barry McCaffrey, el zar antidrogas esta era, ante todo, “una de las iniciativas más importantes contra las drogas, jamás propuesta por nuestro gobierno”. Según su criterio, “la producción de cocaína y heroína que se expande rápidamente en Colombia constituye una

CAPÍTULO I

amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos y el bienestar de nuestros ciudadanos”. Por consiguiente, era “imperativo” “aportar una cuota justa para combatir la producción y el tráfico de drogas en Colombia” y, al mismo tiempo, “apoyar las alternativas de desarrollo económico, el imperio de la ley, los derechos humanos, el buen gobierno y el reasentamiento de las personas desplazadas en el interior” (McCaffrey, 2000, enero).

Aunque para el presidente Clinton y el zar antidrogas, el eje de la ayuda parecía dirigido sólo a la lucha contra el narcotráfico, la secretaria de Estado, Madeleine Albright, ampliaba el campo de acción al señalar cinco prioridades:

[...] nuestro aporte se usará, primero, para ayudar a entrenar y equipar a las fuerzas de seguridad colombianas para que una parte mayor del país sea puesta bajo el control de la democracia y el imperio de la ley. Segundo, apoyaremos activamente el esfuerzo del presidente Pastrana dirigido a negociar arreglos pacíficos con los grupos armados ilegales. Tercero, aumentaremos drásticamente el apoyo al desarrollo alternativo, al fortalecimiento de los gobiernos locales y a reasentar las personas desplazadas por el conflicto. Cuarto, ampliaremos nuestro apoyo a los esfuerzos para interceptar las drogas. Finalmente, y muy importante, ayudaremos a fortalecer los mecanismos de protección de los derechos humanos y a promover la reforma judicial (Albright, 2000, enero).

Para salirle al paso a la censura de las Fuerzas Armadas colombianas debido a los altos índices de violación de derechos humanos, Albright aseguró que la ayuda no iría “a unidades militares implicadas en atropellos”.

En ese momento se planteó la pregunta acerca de si la ayuda militar podría usarse contra unidades guerrilleras. La respuesta inicial de Albright fue negativa; la ayuda sólo contemplaba la lucha antinar-

cóticos. “Si las guerrillas no están involucradas en el tráfico de drogas, no deben temer a Estados Unidos”, aclaró Pickering (Galvin, 2000, feb.). Pero, de todas maneras, no debía olvidarse que el propio embajador de Estados Unidos en Colombia, Kurtis Kamman, había considerado la necesidad de “proveer más potencia bélica y suficiente personal a las fuerzas militares para que éstas puedan acompañar a la policía en sus esfuerzos contra el narcotráfico”. Si se trataba de fumigar cultivos de coca en zonas guerrilleras, la fortaleza militar era necesaria. Y en eso había claridad suficiente. Bastaría con recordar, igualmente, las declaraciones de McCaffrey y Pastrana con respecto a la imposible demarcación o diferencia entre las operaciones anti-narcóticos y las contrainsurgentes, o con respecto a la derrota del narcotráfico como premisa para derrotar a las guerrillas.

Fue el mismo Clinton quien, quince días después de lanzar su propuesta de ayuda y de reunirse con Pastrana, aclaró el contenido: “La amenaza del siglo XXI se encuentra en la asociación de grupos criminales: narcotraficantes, rebeldes políticos, terroristas y traficantes de armas. Colombia, con la intersección de narcotraficantes y rebeldes políticos, se convertirá en la prueba del esfuerzo contra ese enemigo común que no respeta fronteras” (*Ibíd.*).

En el fondo, entonces, la propuesta de la administración Clinton pretendía golpear al narcotráfico pero, al mismo tiempo y en forma consecuente, a la guerrilla; mecanismo indispensable para presionar y conducir a ésta hacia la solución política. En este sentido, las declaraciones del general Charles Wilhelm, jefe del Comando Sur fueron más directas:

Aunque comparto la opinión de que la solución a los problemas internos colombianos se encuentra en la negociación, estoy plenamente convencido que la victoria en el terreno de guerra sentaría un precedente, lo cual es precondition para llegar a una negociación significativa y productiva. [...] El Ejército de Colombia

CAPÍTULO I

ha estado esencialmente en una defensa táctica; pero en algún momento tomará la ofensiva, saldrá de los cuarteles y llevará la guerra al territorio enemigo (*El Nuevo Herald*, 2000, enero).

La propuesta de la administración Clinton, apoyada por considerables sectores del congreso tuvo varias críticas.

Inicialmente, las dudas afloraron en las filas demócratas. De acuerdo con su posición, no se podía ofrecer ayuda militar a Colombia sin exigir, como requisito, pleno respeto a los derechos humanos por parte de las Fuerzas Armadas. En una carta pública dirigida a Madeleine Albright, los senadores Patrick Leahy y Edward Kennedy cuestionaron la sensatez de continuar con una política antidrogas cuyo fracaso estaba demostrado, e hicieron un llamado para que las condiciones a la ayuda fueran reales y drásticas. Deberían supeditarse al compromiso auténtico de las Fuerzas Armadas colombianas en la lucha contra los grupos paramilitares, al juzgamiento en cortes civiles de los militares acusados de violar los derechos humanos, y a la negativa de ayuda para las unidades o guarniciones vinculadas con paramilitares y atropellos en contra de la población.

La mayoría republicana se mostró crítica frente a la propuesta de Clinton del Plan Colombia y ello debido a varias razones: a su juicio, el tratamiento al problema del narcotráfico era una bandera tradicional republicana que Clinton arrebató; a su vez, el Plan colocaba sobre la mesa una gran ayuda financiera en un año electoral lo cual creaba la ocasión para examinar y criticar la política antinarcóticos del presidente. Además, en su cosmovisión tradicional y muy conservadora, los republicanos rechazaban la negociación política con el movimiento guerrillero y preferían la confrontación directa con estos, en cuanto “narcoterroristas”.

Al final, sin embargo, y a pesar de todas las críticas, el apoyo a Colombia se volvió imperativo. Según el propio Dan Burton, “la guerra en Colombia es tanto nuestra guerra, como lo es de los co-

SE NECESITA UN PLAN...

lombianos”. Y en consenso con Paul Coverdell, Mike DeWine y Charles Grassley, congresistas republicanos, consideraron que “la propuesta es una buena noticia para Colombia y una buena noticia para nuestra habilidad nacional de hacer frente al flujo de drogas ilegales por nuestras fronteras” (Gedda, 2000, 14 de enero).

Algunas otras voces se mostraron abiertamente opuestas a la entrega de ayuda militar con el fin de evitar un costoso involucramiento en los asuntos internos de Colombia. Estos sectores sostenían, por el contrario, que era más conveniente apoyar la negociación política con los grupos guerrilleros. En lo fundamental, la mayoría de las ONG apoyaron esta última posición.

En carta suscrita por treinta y tres ONG de Estados Unidos quedaron expresadas sus dudas acerca de la masiva ayuda militar para Colombia:

Cuestionamos con seriedad su eficacia como política antinarcoóticos, la posibilidad de que termine por involucrar a los Estados Unidos en una guerra sin fin, su impacto en la crisis humanitaria de los desplazados, el daño que le puede ocasionar al proceso de paz y su impacto negativo en los derechos humanos. Sería desastroso si las condiciones de derechos humanos pierden su significado desde el principio.¹⁷

En sentido similar, la Federación Americana del Trabajo consideró que “los Estados Unidos no deberían hacer más fuertes sus lazos con las fuerzas militares quienes han sido responsables de la violencia perpetrada hacia los miembros de los sindicatos. Nuestro gobierno debe hacer más para promover negociaciones de paz...”.¹⁸

17. Carta de 33 ONG estadounidenses con respecto al Plan Colombia, 31 de julio de 2000.

18. Declaración de la Federación Americana del Trabajo acerca de la situación en Colombia. Diciembre de 1999.

CAPÍTULO I

El Plan Colombia fue finalmente aprobado por el congreso y recibió la firma de Clinton el 13 de julio de 2000, la aprobación definitiva de la ayuda estadounidense para Colombia alcanzó 860,3 millones de dólares, además de los 330 millones de dólares que ya habían sido previamente programados para el bienio 2000-2001. El 75% de esta ayuda estaría dirigida a las Fuerzas Militares y a la Policía. Las primeras recibirán 519,2 millones de dólares en asistencia, 416,3 millones de dólares, de los cuales serán destinados a las operaciones del “Empuje al sur de Colombia”. La suma restante, 102,3 millones de dólares se emplearía en interdicción aérea, marítima y terrestre, y en capacitación militar, incluyendo el área judicial y de derechos humanos. El desarrollo alternativo alcanzó el 9%, la reforma judicial y los derechos humanos sumaron el 3%, equivalente a la cantidad destinada para el apoyo a los desplazados (Government Accountability Office, GAO, 2000, p 3).

Los objetivos trazados por el gobierno estadounidense para el Plan Colombia fueron:

- Reducir y dismantelar las organizaciones dedicadas al narcotráfico.
- Disminuir la disponibilidad de drogas con la eliminación de cultivos ilícitos y la interdicción.
- Consolidar las instituciones colombianas que apoyan las actividades antinarcóticos.

Para alcanzar estos objetivos el Plan se centró en cinco áreas claves:

1. La promoción del proceso de paz en curso con los insurgentes.
2. La mejora de la economía.
3. La lucha contra el narcotráfico.
4. La reforma del sistema judicial.
5. La promoción de los derechos civiles, y el apoyo social para el desarrollo.

Razones de la intervención

Para sintetizar los argumentos anteriormente presentados, son varios los factores que explican por qué Estados Unidos decide intervenir de manera directa en la crisis colombiana a finales de los años noventa:

El cambio en el contexto internacional y la modificación de la política exterior de Estados Unidos con el fin de la Guerra Fría. Este hecho implicó una transformación en las temáticas y las prioridades de la agenda de seguridad estadounidense en la que el narcotráfico adquiere un lugar preponderante. Además, muchos conflictos armados se desactivan y otros que permanecen, como el colombiano, empiezan a ser considerados ya no en relación con la confrontación este-oeste, sino en virtud de sus propias lógicas nacionales.

El impacto que tuvo la crisis del gobierno Samper (1994-1998) en todas las esferas de la vida nacional, así como en la percepción internacional sobre el conflicto armado colombiano. Dicha crisis permitió vislumbrar hasta qué punto el narcotráfico había permeado la vida nacional y encendido las alarmas en Washington ante la posibilidad de tener en el hemisferio un Estado controlado por la criminalidad. La crisis misma generó a su vez un proceso de desinstitucionalización y de deslegitimación que puso en peligro la estabilidad democrática del país.

La transformación del papel de Colombia en la economía de la cocaína. En el lapso de unos pocos años, el país pasó de ser procesador y comercializador a convertirse en el mayor productor de base de coca. Entre 1988 y 1993 se produjo un boom de los cultivos de coca en los departamentos del sur del país, especialmente Caquetá, Guaviare y Putumayo. Asimismo, se produjo una transformación en el tipo de organización, el tamaño y el modo de operar de los narcotraficantes. De los grandes “carteles”, como los de Medellín y Cali, se pasó a una nueva generación de microempresas más di-

CAPÍTULO I

fíciles de detectar. Estos cambios se generaron tanto por la alteración de las condiciones del mercado como por la aplicación de las políticas antinarcóticos en la región andina.

El incremento de la participación de los grupos armados ilegales en la economía de la droga. Además, entre 1996 y 1998, se presentaron disputas entre las guerrillas y los grupos paramilitares por el control de las zonas de cultivo, lo cual hizo que las FARC tomaran el control total de la economía ilegal para evitar las infiltraciones paramilitares primero en Putumayo y luego en Caquetá.

La presión ejercida por el gobierno estadounidense deterioró las relaciones bilaterales y presionó una aplicación a fondo de la estrategia antinarcóticos. Ello tuvo efectos no calculados sobre el manejo del conflicto armado al restarle margen de maniobra al gobierno de Samper en la implementación de una política de negociación con los grupos armados; también exacerbó las contradicciones con los sectores sociales directamente afectados por las medidas antinarcóticos, no sólo los propios narcotraficantes sino las poblaciones afectadas por las fumigaciones y le restó credibilidad y apoyo político internacional a la propuesta colombiana de “corresponsabilidad internacional” para enfrentar el tráfico ilícito.

La presión de los países vecinos ante el agravamiento de los efectos del conflicto. La situación de Colombia generó una crisis de seguridad para los países vecinos, los cuales presionaron de manera contradictoria una respuesta tanto de Colombia como del propio Estados Unidos. Además, una expansión del conflicto colombiano y sus consecuencias en la región ponía en cuestión el liderazgo estadounidense en la arquitectura hemisférica de seguridad.

La favorabilidad nacional a la intervención. Ante la crisis que vivía el país y el riesgo de una fragmentación territorial y un colapso institucional, se generó entre la mayor parte de las elites colombianas un consenso acerca de la necesidad de apelar a la comunidad internacional en general, pero en especial a los Estados Unidos, tanto

económica como políticamente, para hacer frente a la situación. Más tarde ese consenso se extendió a la mayor parte de la opinión pública, en un país en el que por tradición ha visto con buenos ojos el estrecho alineamiento con Estados Unidos.

Esta favorabilidad a la intervención se explica en buena medida por dos razones fundamentales, una económica: a finales de los noventa la economía colombiana atravesaba una grave crisis en la que se conjugaron un agudo déficit fiscal heredado del gobierno anterior y una situación económica internacional signada por la crisis asiática. El gobierno colombiano no contaba en ese momento con recursos para hacerle frente a la amenaza combinada de guerrillas y paramilitares. La necesaria modernización de las Fuerzas Armadas para llevar a cabo la guerra contrainsurgente requería de apoyo logístico —en armamento, entrenamiento e inteligencia— que sólo podía ser proporcionado por Estados Unidos. Además, en la medida en que el Plan se definía como una estrategia en esencia antinarcoóticos se consideraba que los costos de esa guerra, debían ser asumidos también por el gobierno estadounidense.¹⁹

La segunda razón es de carácter político: el gobierno Pastrana decidió poner la política internacional del país en función de un proyecto político cuyo objetivo central era solucionar el conflicto armado interno. El respaldo político de la mayor potencia del mundo podía brindar legitimidad a la estrategia, tanto en el plano internacional —dado que Colombia hasta entonces era percibido como un “país problema”— como en el plano interno, pues obligaba a unas elites reticentes a asumir los costos y la responsabilidad de la crisis y comprometerse, económica y políticamente en una estrate-

19. Es de recordar que durante los años ochenta y la primera parte de los noventa, la ayuda financiera de Estados Unidos hacia Colombia, si bien modesta, se concentró en la lucha antinarcoóticos.

CAPÍTULO I

gia de largo plazo,²⁰ además eso blindaba el proceso de negociación con las guerrillas de los ataques de sectores internos que se oponían a una salida negociada de la guerra. Así, la intervención de Estados Unidos se convierte en sustento del proyecto político del gobierno colombiano, tanto el de Pastrana como el de Uribe.

De este modo, la decisión del gobierno colombiano de promover y de gestionar una intervención internacional parecía ser una prometedora jugada a tres bandas: le permitía implementar el proceso de paz y blindarlo frente a la oposición interna, comprometía a las guerrillas a entrar en un proceso serio de negociación respaldado por la comunidad internacional, e involucraba a Estados Unidos no sólo política sino económicamente con un proyecto de “reconstrucción nacional”.

Este clima general de favorabilidad a la intervención no contradice el hecho de que importantes sectores de la sociedad civil, en particular ONG y movimientos políticos de izquierda, lideraran una fuerte oposición al Plan Colombia por lo que consideraban un sesgo “militarista” y antinarcóticos. La sospecha en torno a las verdaderas intenciones de la estrategia se vio agravada por el carácter reservado con el que el gobierno de Pastrana manejó la formulación del Plan. Sólo varios meses después, una vez ya aprobado en el congreso estadounidense a mediados de 2000, el Plan empezó a ser conocido. De este modo, la política más importante para el país en ese momento no se debatió en público.

La oposición al enfoque de la estrategia presentada se manifestó también del lado de los países europeos. En efecto, una fuerte corriente de opinión comenzó a ver el Plan Colombia no como

20. Uno de los argumentos surgido en el debate del Plan Colombia en el congreso estadounidense era cómo justificar un paquete de ayuda como el que se solicitaba cuando las elites colombianas eran tan reticentes a enviar a sus propios hijos a prestar el servicio militar y el gasto en defensa era bajo y no correspondía a los promedios internacionales de un país en guerra.

un plan de paz sino como un plan de guerra. A ello contribuyeron de manera decisiva sectores no gubernamentales europeos, que insistieron en que la estrategia formulada no sólo no solucionaba el conflicto sino que, de manera directa, contribuía a agravar la aguda crisis humanitaria que vivía el país. En general, los países europeos hicieron una cuidadosa distinción entre el “proceso de paz”, que apoyaban, y el “Plan Colombia”, al cual se oponían (Roy, 2001).

En estas circunstancias, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que expresaba una clara oposición al Plan Colombia. El Plan era percibido en Europa como una estrategia fundamentalmente norteamericana que reproducía su política antinarcoóticos en estrecha relación con una lucha contrainsurgente. A su juicio, y debido al enfoque militarista, el Plan no sólo no contribuiría a resolver la guerra en Colombia sino que terminaría diseminándola por toda la región andina. A cambio se proponía una especie de “plan alternativo” dirigido a apoyar proyectos de asistencia social y económica que contribuyeran a paliar los efectos del conflicto armado sobre la población y crearan un ambiente más propicio para las negociaciones de paz.

Así, parecía llegarse a una especie de división del trabajo en la intervención internacional en Colombia: Estados Unidos se encargaría de respaldar y financiar la estrategia militar, mientras Europa y otros actores internacionales apoyarían los esfuerzos de paz y financiaría programas sociales.²¹ No obstante, pese a las declaraciones y tentativas del gobierno Pastrana por mantener un enfoque

21. En mayo de 2001 la Unión Europea anunció su propósito de otorgar 330 millones de dólares a Colombia. Aunque las mesas de donantes se constituyeron en el principal mecanismo para la obtención de la ayuda europea, las divergencias respecto a la mejor manera de hacerle frente a la crisis colombiana, así como los escasos recursos que se obtuvieron allí, hicieron que la influencia de estos actores fuera secundaria con respecto al papel jugado por Estados Unidos.

CAPÍTULO I

multilateral a través de su “Diplomacia por la Paz”, la visión y el enfoque estadounidenses terminaron por prevalecer, dándole forma y contenido a la respuesta internacional.

A continuación se analizará en detalle la manera como se implementó el Plan Colombia en esta primera fase.

La primera fase del plan

En esta primera etapa de la estrategia predomina la intervención dura sobre la intervención blanda; la distribución de la ayuda estadounidense así lo revela. El 80% de la ayuda sería de carácter militar, mientras que el 20% restante de tipo social y económico. La asistencia a los programas militares se va a concentrar en dos objetivos fundamentales: adelantar una política de fumigación intensiva de cultivos ilícitos e implementar un programa de restructuración de las Fuerzas Militares colombianas. Por su parte, la ayuda de carácter económico y social se orienta a respaldar el proceso de paz que el gobierno Pastrana emprende con las guerrillas y posteriormente se concentrará en tratar de paliar los efectos de la erradicación aérea a través de un todavía precario programa de desarrollo alternativo focalizado.

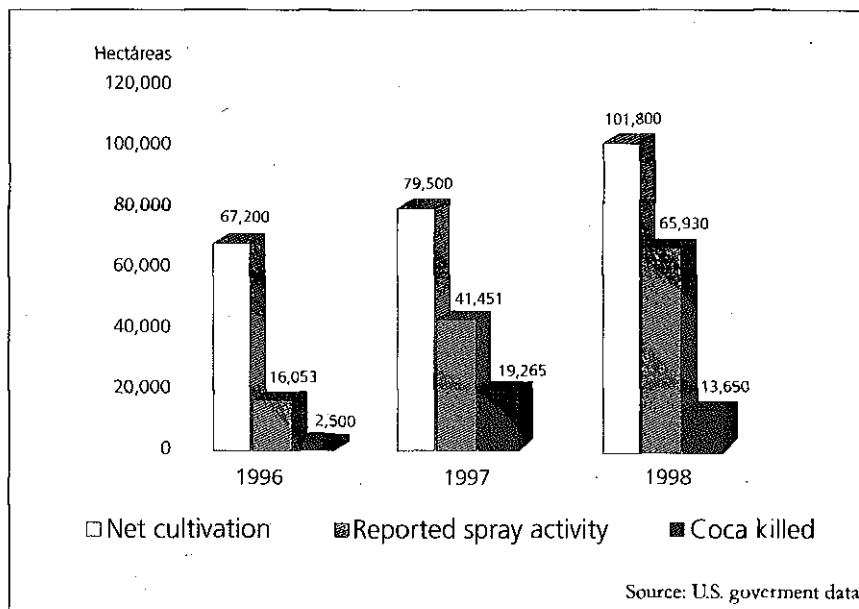
La intervención “dura”

La fumigación de los cultivos ilícitos

Para finales de los años noventa el Departamento de Estado estimaba que Colombia producía tres cuartas partes de la cocaína mundial. Pese a que entre 1996 y 1998 se había adelantado una campaña intensiva de fumigación de cultivos ilícitos, los resultados eran negativos ya que, en lugar de disminuir, los cultivos de coca se habían incrementado en un 50% (GAO, 1999). Ello se debía tanto al traslado de los cultivos de Perú y Bolivia hacia Colombia por el

llamado “efecto globo”, como por la creciente participación de los grupos armados ilegales en el negocio ilícito.²²

Gráfico 2. Resultados de la erradicación de cultivos de coca (1996-1998)



Fuente: Informe GAO, 1999.

De acuerdo con los funcionarios estadounidenses:

[...] la actual alianza entre insurgentes y narcotraficantes plantea un claro desafío a la habilidad de Colombia para conducir

22. Para finales de los años noventa el Departamento de Defensa estimaba que dos tercios de las unidades de las FARC y un tercio de las del ELN estaban involucrados de alguna forma en el narcotráfico, y que entre ambos grupos guerrilleros llegaban a sumar veinte mil efectivos. Se calculaba que los ingresos que recibían los insurgentes por el negocio ilícito podía llegar hasta los seiscientos millones de dólares anuales. (GAO, 2000, p. 13).

CAPÍTULO I

de manera efectiva las operaciones antinarcoóticos. El gobierno colombiano tiene poco o ningún control sobre la mayor parte de las áreas del país en donde se desarrollan las actividades del narcotráfico (GAO, 1999, p. 9).

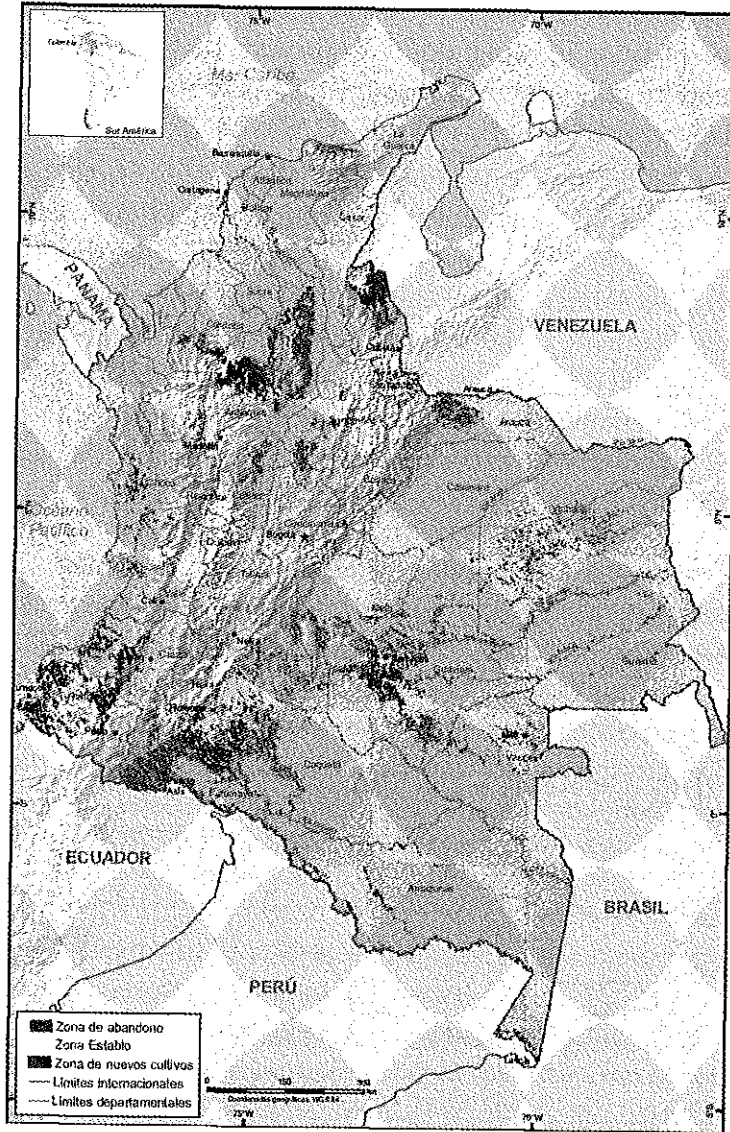
Desde 1996 las fumigaciones se habían llevado a cabo en dos de las tres principales zonas de cultivos ilícitos, que los funcionarios estadounidenses deseaban expandir a la tercera zona, en el sur del país, dado que allí los cultivos ilícitos se habían pasado de 19.000 hectáreas en 1997 a 30.100 en 1998 (GAO, 1999, p.18).

La participación de Estados Unidos en la erradicación aérea de hoja de coca en Colombia se reflejaba en los montos de la ayuda: las estimaciones mostraban que la ayuda para la erradicación ejecutada a través de contratistas estadounidenses en Colombia aumentó de aproximadamente 6,6 millones de dólares en el año fiscal 1996 a 36,8 millones de dólares para 1999. Durante este último año la ayuda antinarcoóticos aumentó a 173,2 millones dólares, los cuales se destinaron a respaldar la campaña de fumigación aérea a través de la adquisición de helicópteros y otras aeronaves, así como de apoyo a otras actividades de la Policía Nacional (GAO, 2000, p. 34).

La campaña de fumigación aérea presentó dificultades de acceso y seguridad, sobre todo en la zona selvática del sur del país en la que el estado había perdido el control y proliferaban los cultivos ilícitos. Para 1999, la distribución regional de los cultivos de coca en el país era la siguiente: en el departamento de Caquetá 39.400 hectáreas, seguido de Putumayo, con 30.100; Guaviare, con 26.700, y luego Norte de Santander y serranía de San Lucas, con 2.800 respectivamente. Precisamente eran las regiones del sur y del oriente del país, donde la confrontación militar había sido más intensa en los últimos años, las que, al mismo tiempo, tenían la mayor cantidad de cultivos de coca, esto es, el 94% (*El Tiempo*, 1999, julio).

SE NECESITA UN PLAN...

Mapa 1. Cambios en las áreas de cultivo de coca en Colombia, 2001-2007



Fuente: Gobierno de Colombia - sistema de monitoreo apoyado por UNODC

Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

CAPÍTULO I

A la par de las fumigaciones, Washington reconocía entonces la necesidad de que el gobierno colombiano estableciera un control efectivo sobre las zonas en donde la mayoría de las actividades de tráfico de drogas se desarrollaban; para ello el apoyo a los militares colombianos se hacía indispensable (GAO, 1999, p. 3).

Hasta ese momento las Fuerzas Militares se habían mostrado reticentes a involucrarse de lleno en la lucha contra el narcotráfico pese a la presión estadounidense.²³ La decisión de Washington de intensificar la fumigación de cultivos hizo que los militares participaran directamente en las labores antinarcóticos dada la necesidad de garantizar el acceso a las zonas de producción controladas por guerrillas y paramilitares. De hecho, funcionarios de la embajada de EE.UU. expresaron su preocupación por la preeminencia dada a la erradicación a expensas de sus programas.

[...] el personal militar estadounidense en Colombia declaró que el énfasis en la fumigación de cultivos por parte del Departamento Estado menoscababa sus esfuerzos para apoyar la capacidad de las Fuerzas Militares colombianas para llevar a cabo sus propias operaciones de lucha contra el narcotráfico y proporcionar el apoyo terrestre y aéreo a la Policía colombiana cuando llevaban a cabo misiones de erradicación o interdicción, en particular en las zonas donde los grupos insurgentes están activos (GAO, 1998, p. 34).

23. Aun así, a finales de los años ochenta el Ejército había participado en la persecución de narcotraficantes. La “Estrategia Nacional contra la Violencia” promulgada por el gobierno Gaviria, así como el nombramiento de un civil como ministro de Defensa en agosto de 1991, fueron decisiones con las que se buscó retornar a la división de funciones dentro de las Fuerzas Armadas: mientras el Ejército se ocupaba de la guerrilla, la Policía se concentraría en la lucha contra el narcotráfico, los carteles y la delincuencia organizada (Dávila, 1999, p. 302).

SE NECESITA UN PLAN...

A partir de octubre de 1996, el Departamento de Estado decidió aumentar de manera significativa el nivel de apoyo a la erradicación aérea de la coca y la amapola en Colombia. El costo de las operaciones de fumigación aérea aumentó en un 350%, pasando de 19,6 millones de dólares en 1996, a 68 millones de dólares en 1999 (GAO, 1999, p. 18). En los requerimientos de ayuda para Colombia se incluyeron recursos destinados a unidades militares y ya no sólo para la Policía Nacional (GAO, 1998, p. 37). Al año siguiente el gobierno estadounidense retiró algunas restricciones a la ayuda ofrecida a las Fuerzas Militares (que durante años fue retenida por cuestionamientos a la protección de los derechos humanos), permitiendo que buena parte de ella se destinara a la lucha contra las guerrillas en el sur del país. Esta ayuda consistió principalmente en refacciones, equipos de comunicación, municiones y mantenimiento para helicópteros, buques y otros vehículos (*El Tiempo*, 1997, dic.). De este modo se vinculó el programa de fumigación de cultivos ilícitos con la necesidad de emprender una serie de reformas en las Fuerzas Militares colombianas con el fin de cumplir con las tareas que fijaba el Plan Colombia.

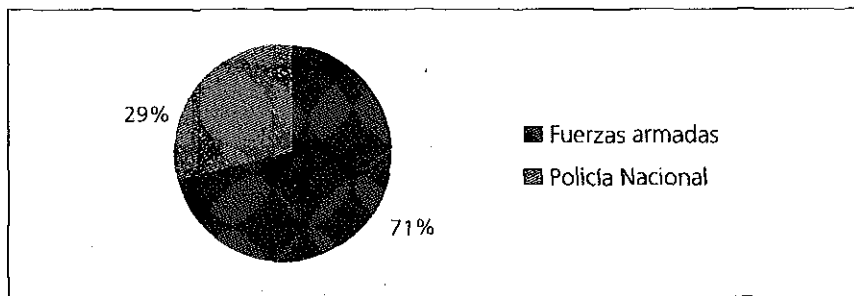
El programa de reestructuración de las Fuerzas Militares

La grave crisis generada por las derrotas militares del periodo 1996-1998 y el avance avasallador de las FARC hacia una guerra de movimientos generó un proceso de cambio y reestructuración de las Fuerzas Militares en el cual se conjugaron la voluntad política del gobierno Pastrana, el cambio de mentalidad de los comandantes militares y el respaldo de Estados Unidos; todo ello se tradujo en una ampliación y profundización de la lucha contra las drogas en el país. La mayor parte de los recursos de la ayuda estadounidense a lo largo del Plan Colombia se concentró en este sector.

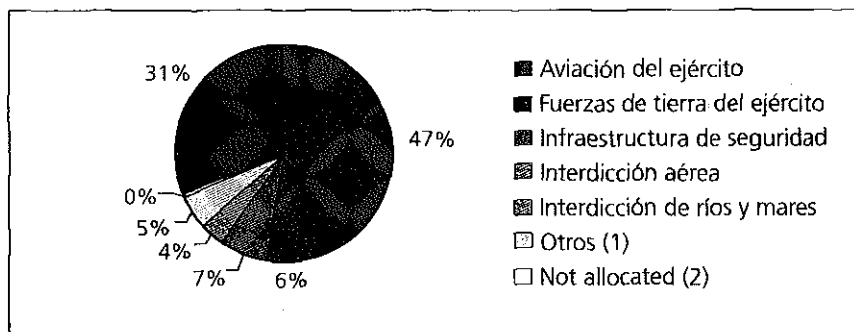
CAPÍTULO I

Gráficos 3. Ayuda militar de EE.UU. al Plan Colombia (2000-2008)

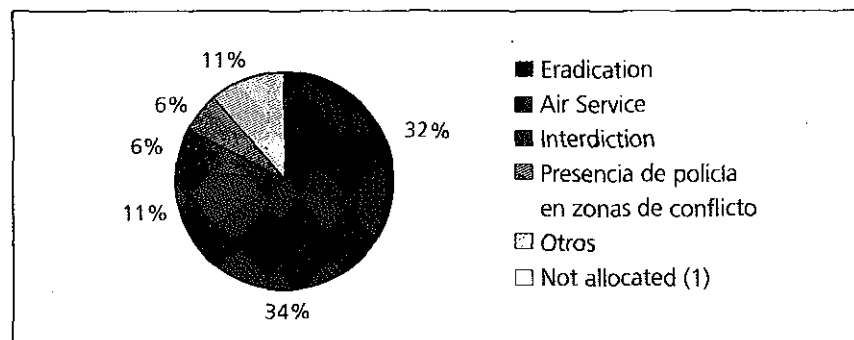
Distribución de la asistencia militar



Total ayuda para las Fuerzas Militares



Total ayuda para la Policía



Fuente: Cálculos propios a partir de los informes GAO, 2000-2008.

Veamos entonces en detalle en qué consistió el programa de modernización de las Fuerzas Militares colombianas a partir del diagnóstico en el que se basó y del análisis de la manera como fue implementada la reforma militar.

El diagnóstico

En 1998 se consideraba que uno de los principales factores de los problemas de gobernabilidad en el país se debía a la ausencia de una política nacional declarada para la seguridad nacional que expresara el compromiso del conjunto de la sociedad para resolver un conflicto armado que ya cumplía tres décadas. (Romero y Arias, 2008).

De hecho, la política de seguridad nacional había sido formulada por las instituciones militares hacía décadas y por lo tanto se hallaba desfasada con respecto a las necesidades del país.

[...] a través de expresiones anticomunistas, como producto de la combinación caprichosa de elementos como la tradición institucional, los conflictos del momento y la influencia proveniente de la concepción político-militar estadounidense y la Doctrina de Seguridad Nacional suramericana. No sólo hubo una ausencia de directrices políticas en el estado que permitieran armonizar y unificar en cada etapa histórica el comportamiento militar, sino que se escamoteó la solución de los problemas sociales más acuciantes del país al darles tratamiento de orden público. (Leal, 2011, p. 7).

A ello se sumaba que el Estado colombiano no había tenido una actitud preventiva frente al crecimiento de las guerrillas que se había dado desde finales de los años ochenta. Ello debido a que la acción de militares y policías se concentró en neutralizar amenazas más graves provenientes de los carteles de la droga. La ausencia de una estrategia integral se reflejaba en los bajos niveles de gasto en seguridad y defensa en Colombia en términos comparativos regionales (Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2004, p. 23).

CAPÍTULO I

A mediados de 1998 el jefe del Comando Sur, general Charles E. Wilhem, se reunió con el ministro de Defensa, Gilberto Echeverri, y la cúpula del Ejército. Allí, el general estadounidense hizo una descarnada radiografía de los problemas que afrontaba el Ejército colombiano y expresó la preocupación de su país por la debilidad que se palpaba en las Fuerzas Militares, el avance de la guerrilla y la situación de derechos humanos. Frente a este diagnóstico se planteó la posibilidad de colaboración de Estados Unidos con el Ejército colombiano. (*Semana*, 1998, junio).

Al respecto la Universidad de la Defensa en Washington señalaba que:

Las políticas de seguridad colombianas no existen y las estrategias para garantizar la estabilidad resultan ser reactivas y defensivas. En ausencia de una dirección política por parte del gobierno civil, las Fuerzas Militares todavía usan la estrategia desarrollada durante la Violencia de los años 50 y 60, protegiendo solo las ciudades principales, ocasionalmente haciendo incursiones en las zonas rurales. Por esto las FARC y el ELN operan en más del setenta por ciento del territorio nacional, controlando aproximadamente el cuarenta por ciento. Ningún plan estratégico ha sido desarrollado con fuerza de ley sobre el cual las Fuerzas Armadas puedan basar planes adecuados de batalla, entrenamiento, u operaciones para reconquistar el territorio que se encuentra bajo el control de los insurgentes. (Zackrisson, 1998, intro.).

En el diagnóstico estadounidense se establecía que el Estado colombiano necesitaba recuperar el control sobre el territorio nacional. Las derrotas militares que sufrieron las Fuerzas Armadas a manos de las guerrillas entre 1996 y 1998 demostraban que ya no se trataba de una insurgencia tradicional y que ésta había aumentado considerablemente su capacidad militar convencional. La débil respuesta a los ataques puso en evidencia que las unidades milita-

SE NECESITA UN PLAN...

res estaban esparcidas a lo largo del territorio nacional y no tenían suficiente fuerza numérica, lo que hacía que su presencia en varias regiones fuese meramente simbólica.

De hecho, la estrategia contrainsurgente del Ejército colombiano era en la práctica la misma de los últimos treinta años; de hecho, el manejo militar posterior al Plan Lazo de los años sesenta fue “eminentemente pragmático, al albur de los éxitos y fracasos de la lucha antisubversiva” (Leal, 2011, p. 7).

La estructura militar así lo reflejaba:

La organización de las unidades de contraaguerrilla y la forma en la que patrullaban había sido diseñada en los años sesenta, cuando se crearon los GIL o Grupos de Inteligencia y Localización, los cuales tenían la misión de rastrear y ubicar a las columnas guerrilleras, que luego serían enfrentadas por unidades principales. Sin embargo, los GIL, compuestos por cerca de 18 hombres, generalmente enfrentaban los combates por sí solos, debido a la falta de apoyo de otras unidades. Como las guerrillas solían operar en grupos de unos 15 hombres, los GIL fueron inicialmente exitosos. Pero ante unidades guerrilleras de mayor tamaño y con mejor armamento, las unidades de contraaguerrilla comenzaron a ser copadas. (Villamizar, 2003, p. 34).

Los pequeños y aislados puestos de avanzada resultaban ser blancos fáciles para la insurgencia:

En Colombia a diferencia de El Salvador, las FARC, y el ELN, en vez de concentrarse en grandes unidades militares, decidieron dispersarse en decenas de frentes a lo largo y ancho de la endemoniada geografía del país. El Ejército cayó en la trampa e igualmente comenzó a dispersarse en decenas y decenas de brigadas, batallones y puestos militares. Pero, mientras que la guerrilla mantuvo intacta su movilidad táctica, el Ejército terminó

CAPÍTULO I

apuntalado a tierra. Hoy en día, más del 70% del Ejército nacional está protegiendo instalaciones militares, centros urbanos, oleoductos o torres de energía. Existen pocas unidades móviles y hay sólo veinte mil soldados profesionales. (National Defense University 1998).

Además de los problemas de dispersión, el tamaño de la Fuerzas Militares colombianas resultaba a las claras insuficiente para enfrentar a semejante amenaza. El pie de fuerza era de 2,9 hombres por cada mil habitantes, lo que ubicaba al país por debajo del promedio regional; en relación con el tamaño de su población, las Fuerzas Militares colombianas ocupaban el puesto once en América latina (DNP, 1995). Tal y como lo señalaba el propio Ministerio de la Defensa colombiano, una tercera parte de los efectivos militares sobre un total de 144.000 se encontraban en entrenamiento o defendiendo instalaciones fijas; otro 13% se encontraba defendiendo 842 puntos estratégicos de infraestructura, tales como puentes, carreteras, vías de comunicación, oleoductos, instalaciones eléctricas y aeropuertos; y un 5% estaba desplegado en las fronteras. Esto hacía que quedara menos de la mitad de la fuerza disponible para operaciones en el territorio nacional (*The Miami Herald*, 2000, abril).

De allí la necesidad de aumentar el pie de fuerza no por sí mismo, sino como un elemento de una estrategia racional más amplia. De acuerdo con el agregado militar estadounidense en Colombia de la época:

El sistema de reclutamiento es otro problema. Hay una alta proporción de reclutas en el Ejército colombiano mal preparados para servir en las áreas conflictivas a las cuales fueron asignados y en gran parte, meramente tratando de sobrevivir su reclutamiento para regresar vivos a casa. En algunos casos, el servicio militar se entiende como algo para evitarse, no como un deber patriótico. He hablado sobre el hecho de que hay una falta de

SE NECESITA UN PLAN...

entrenamiento en el campo al nivel de unidad. Mucho del entrenamiento termina siendo lo que en nuestro ejército llamamos OTJ, entrenamiento sobre la marcha. Como resultado, no hay ni tiempo ni recursos para que los que han recibido entrenamiento en las escuelas militares de los Estados Unidos u otros países compartan sus experiencias o transmitan sus nuevas habilidades a sus colegas. (National Defense University, 1998).

Asimismo, la geografía jugaba a favor de los insurgentes. Las guerrillas controlaban territorios en su mayoría selváticos, de difícil acceso por vía terrestre y, además, minaban las pocas carreteras existentes. La capacidad de transportar vía aérea a las tropas oficiales era muy reducida. Para cubrir un territorio de más de un millón de kilómetros cuadrados con 6.300 kilómetros de fronteras terrestres, las Fuerzas Militares colombianas contaban apenas con 25 helicópteros de transporte pesado y tan sólo 17 de ellos estaban en servicio (Rabasa y Chalk, 2001). De allí la urgente necesidad de mejorar la capacidad aérea.

Se evidenció también que había un total divorcio entre las distintas ramas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada); cada vez que se planeaba una operación contra la guerrilla cada rama actuaba de manera independiente. Además, los celos y la desconfianza malograban cualquier intento de compartir sus planes con lo cual era imposible alcanzar buenos resultados (*Semana*, 1999, agosto).

Otros factores que explican el avance de las guerrillas en el terreno militar a finales de los noventa fueron las graves fallas en la inteligencia militar y la falta de apoyo de la población campesina a los operativos del Ejército Nacional. Asimismo, los vínculos entre algunos sectores de las Fuerzas Militares con los grupos paramilitares le restaban credibilidad y confianza a la institución. También se presentó una falta de continuidad de liderazgo dentro del estamento militar ya que se cambiaban continuamente los ministros de Defensa y los altos mando.

CAPÍTULO I

Asimismo, las Fuerzas Militares adolecían de numerosos fallos internos haciéndolas proclives a la corrupción; ello se reflejaba en el uso de los ascensos como recompensa, el uso indebido de los recursos del gobierno para obtener ganancias personales, irregularidades en el sistema de adquisición de equipos así como en los vínculos de algunos mandos militares con grupos de narcotraficantes y de paramilitares a escala regional. Además, la tendencia a no establecer la distinción entre el enemigo armado y los potenciales colaboradores hizo que en los últimos años aumentaran las violaciones de derechos humanos y la institución perdiera credibilidad nacional e internacional (*El Tiempo*, 1998, dic.).

A ello se sumó la crisis de legitimidad que se generó durante el gobierno Samper a raíz del escándalo por la financiación por parte del Cartel de Cali de la campaña presidencial; la revelación de los vínculos de importantes sectores de la clase política con el narcotráfico, la descertificación y los señalamientos por parte de Estados Unidos, así como el desprestigio internacional, minaron la moral y la confianza de los militares, tanto en la propia jerarquía interna como en la dirigencia nacional.

Todos estos factores contribuyeron a generar una crisis de las Fuerzas Militares colombianas y a revelar un claro desbalance en el terreno en su contra:

El Ejército, si bien logró proteger la infraestructura en términos globales, resultaba incapaz de responder con eficacia y oportunidad ante los desafíos planteados por los grupos armados ilegales, al igual que no podía evitar la influencia a nivel local de los frentes guerrilleros, ni los ataques a poblaciones y cuarteles de policía. Igual impotencia manifestaba para evitar emboscadas y ataques contra guarniciones militares o patrullas, en las cuales perdía hombres, armamento y dejaba la imagen de cierta incapacidad ante un enemigo poderoso. (Dávila, 1999, p. 305).

Así pues, la reestructuración de las Fuerzas Militares era un asunto que se hacía cada vez más urgente; la ayuda estadounidense aparecía como indispensable, razón por la cual los militares colombianos comenzaron a insistir en la idea de que las FARC debían ser consideradas como un cartel de las drogas. Por su parte, los funcionarios encargados del tema antinarcóticos en Washington adelantaron un cabildeo por incrementar la ayuda a Colombia lo cual se reflejó en el anuncio del presidente Clinton de aumentar la ayuda antinarcóticos a las Fuerzas Militares colombianas con el envío de helicópteros de tropas, aviones de observación, vehículos, repuestos y equipos de comunicaciones (*El Tiempo*, 1996, 16 de oct.).

En el ámbito doméstico las voces que reclamaban una urgente reforma a las Fuerzas Militares también se hicieron oír; un grupo de parlamentarios colombianos presentó una iniciativa para reformar varias de las disposiciones sobre el fuero militar de modo tal que el Ejército pudiera contar con un mayor margen de maniobra en el manejo del orden público en las zonas afectadas por la violencia y tuviera facultades de policía judicial (*El Tiempo*, 1996, 5 de sept.). Igualmente el Consejo Gremial Nacional pidió una reestructuración del conjunto de la Fuerzas Armadas así como el compromiso nacional de fortalecerlas económicamente (*El Tiempo*, 1996, 14 de oct.).

En una serie de reuniones, seminarios y grupos de trabajo, en los que participaron funcionarios y expertos tanto colombianos como estadounidenses, se estableció que para combatir a las FARC y al ELN con éxito, las Fuerzas Armadas de Colombia necesitaban incrementar su capacidad en los siguientes campos militares: infantería liviana, movilidad aérea y terrestre (helicópteros de combate y transporte, armamento liviano), ingeniería, inteligencia y operaciones psicológicas, policía militar y unidades de administración. Estas capacidades se usarían en operaciones de ofensiva tradicional, reconquistando gradualmente más territorio nacional y restableciendo el control por parte del Estado.

CAPÍTULO I

Para alcanzar estos objetivos era necesario construir una política de seguridad de largo plazo que no quedara supeditada a los vaivenes de la coyuntura política o a los cambios de gobierno. Se recomendó que el gobierno colombiano elaborara una política de seguridad nacional en la cual todas las agencias del gobierno (Fuerzas Armadas, Fiscalía, Procuraduría, Comisión de Paz, Tesorería) pudieran basar sus estrategias operacionales. Esta política debía definir los roles específicos y misiones de cada agencia, para prevenir la extensión de responsabilidades y la extensión excesiva de los recursos de cualquier agencia.

Se consideró que los líderes militares debían fomentar una política nacional de defensa (a iniciativa de la Presidencia) que sirviera de fundamento a la doctrina militar, estrategias, presupuestos, entrenamiento militar y pedidos de asistencia internacional.

Con el Plan Colombia, buena parte de los esfuerzos y recursos se concentrarían en promover un programa de reestructuración y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, programa que se iría definiendo a partir de una serie de recomendaciones respecto tanto a la política de seguridad nacional como en relación con la estructura y administración del propio dispositivo militar. Como se mostró, tales recomendaciones fueron hechas tanto desde el diagnóstico nacional como de la evaluación hecha por expertos estadounidenses.

La implementación de la reforma militar

Progresivamente, la estrategia de fortalecimiento de las Fuerzas Militares fue tomado forma a partir de seis grandes temas: la definición de una política nacional de seguridad; el aumento del gasto militar; los cambios en el tamaño y la estructura de las fuerzas; la transformación de los enfoques doctrinario y operativo; el desarrollo de un sistema integrado de comunicaciones y de inteligencia estratégica, y finalmente, el mejoramiento de la imagen y de las relaciones con la sociedad civil.

1. *Hacia la formulación de una política nacional de seguridad y defensa.* La definición de una política nacional de defensa tuvo profundas implicaciones políticas; significó dejar atrás la idea de que en el país había sólo “problemas de orden público” que se enfrentaban con el patrullaje de unos cuantos soldados solitarios, con equipo al hombro y una radio compartida o con unas brigadas dedicadas a perseguir a los jefes guerrilleros (Watson, 2000, pp. 535-36). En adelante se reconocería que se trataba de una guerra que requería del respaldo decidido de los civiles y que había que combatir en forma no sólo eficaz sino también legítima.

Con la llegada del gobierno de Pastrana en agosto de 1998, el nuevo ministro de Defensa, Rodrigo Lloreda, asumió la reforma militar como una tarea prioritaria en la cual la ayuda estadounidense se consideraba imprescindible (Leal, 2002, p. 167). De este modo se le abrían las puertas a una intervención con consecuencias de largo plazo tanto para las Fuerzas Militares colombianas en particular, como, en general, para el manejo del conflicto armado por parte del gobierno nacional; tal y como se señalaba en su momento:

La participación de Estados Unidos en la búsqueda de la paz en Colombia muy seguramente va a recomponer el tablero y a alterar la dinámica de la confrontación interna. [...] Para que la ayuda militar a Colombia se incremente de manera sustantiva, Washington va a exigir unos cambios muy importantes en el desempeño del Ejército frente al tema de los derechos humanos y un deslinde absolutamente inequívoco frente al paramilitarismo, fenómeno este al que consideran, tal vez con una visión demasiado reduccionista pero no carente de fundamento real, como poco menos que un ejército mercenario al servicio del narcotráfico. Además, muy probablemente condicionen esa ayuda al diseño de una estrategia militar clara que en los últimos tiempos no ha existido y que tal vez demande cambios estructurales profundos

CAPÍTULO I

que hasta ahora el Ejército no ha querido acometer. (*El Tiempo*, 1998, sept.).

La apelación a la ayuda estadounidense se concretó con la firma de un memorando entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos en el marco de la Tercera Conferencia de Ministros de Defensa celebrada en Cartagena en diciembre de 1998. En la práctica, se trató de un acuerdo de cooperación que hacía posible se dieran intercambios entre efectivos militares así como ayuda a Colombia en los esfuerzos de reforma de sus Fuerzas Militares. También ayudaría a mejorar la movilidad de las operaciones y a recoger información de inteligencia, así como a las actividades de comando y de control. El documento creó un comité bilateral y permanente para asuntos de Defensa y Seguridad entre Estados Unidos y Colombia, el cual se encargaría de identificar las necesidades y los requerimientos de las unidades que operaban para combatir al narcotráfico (*El Tiempo*, 1998, 1° de dic.). Se anunció también la llegada de una comisión de Estados Unidos a Bogotá que se encargaría de verificar el funcionamiento de la justicia penal militar colombiana, evaluar el proyecto que buscaba su reforma en el Congreso colombiano y aportar criterios que permitieran agilizar el juzgamiento de los militares implicados en la violación de derechos humanos (*El Tiempo*, 1998, 2 de dic.).

La reforma militar y la implementación de una estrategia integral frente al narcotráfico y las guerrillas hicieron necesario el desarrollo de capacidades administrativas, de planeación y de seguimiento que el Estado colombiano aún no poseía.

El Comando de las Fuerzas Militares colombianas creó entonces el Equipo Estratégico para el Cambio, que elaboró un plan de reestructuración que modernizaría a la institución. El plan abarcaba cuatro aspectos principales: fortalecimiento del equipo humano a través del cambio en los modelos de mando, control y estructura jerárquica; transformación de la instrucción y el entrenamiento militar; y mejo-

ramiento en el uso de sus recursos humanos y técnicos, eficiencia en el apoyo logístico; y finalmente, la modernización de sus sistemas de comunicaciones (*El Tiempo*, 1998, 31 de dic.).

El gobierno colombiano instaló tres mesas de trabajo, integradas por congresistas y representantes de cada una de las ramas militares, las cuales estaban encargadas de preparar los proyectos de ley cuyo objetivo era profesionalizar y reestructurar a fondo a las Fuerzas Militares (*El Tiempo*, 1998, nov.). Igualmente el gobierno recibió del Congreso nacional facultades extraordinarias por seis meses con el fin de realizar una reestructuración de la institución militar (*El Tiempo*, 1999, 30 de dic.).

En agosto de 2001 el presidente Pastrana sancionó la Ley de Defensa y Seguridad Nacional, la cual se estructuró a partir de tres componentes: en el primero, se creó un sistema de seguridad y defensa en el cual los funcionarios civiles nacionales, regionales y locales, así como los comandantes del Ejército y la Policía y los órganos de inteligencia, adquirieron funciones y responsabilidades explícitas respecto de los temas de seguridad y defensa. El segundo componente organizó la planeación de la seguridad y la defensa nacionales; se ordenó a la Fuerza Pública y al ministro de Defensa elaborar planes de seguridad y defensa a nivel estratégico, operativo y presupuestal. El tercero, que corresponde a los procedimientos operacionales, dio nuevas facultades a las Fuerzas Militares para controlar el orden público (ley 684 sobre organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, 13 de agosto de 2001). No obstante, en mayo de 2002 la Ley de Defensa y Seguridad fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

2. *El gasto en defensa y seguridad.* La formulación de una política nacional de seguridad y defensa pasaba asimismo por un incremento sustancial del gasto militar, asunto en el cual se evidenciaban las aporías a las que se veía enfrentado el país. En el contexto latinoamericano, el gasto militar colombiano había sido más bien mo-

CAPÍTULO I

desto. Sólo a partir de los años noventa se presentó un incremento significativo, ubicando al país en cuarto lugar en gasto en defensa y seguridad, después de Brasil, Argentina y México. Sin embargo, el asunto no estaba exento de contradicciones, como lo señalaba un analista en su momento,

[...] el gasto militar es insuficiente para afrontar los requerimientos del desafío armado que enfrenta el país, sin embargo, está consumiendo recursos que se requieren a gritos para enfrentar las tareas del desarrollo económico. Este crecimiento del gasto militar tiene, pues, un doble rostro: por un lado, amenaza afectar duramente la estabilidad macroeconómica, debido a los riesgos de una grave crisis fiscal. Pero, por otro lado, dada la persistencia del conflicto interno, sólo un alto gasto militar permite crear un mínimo de condiciones para el funcionamiento de la economía. (Pizarro, 2003).

Bajo el gobierno Samper y al mismo tiempo que se hacían reclamos por reestructurar las Fuerzas Militares y proporcionarles mayores recursos, se planteaba la necesidad de reducir el déficit fiscal y racionalizar el gasto de la nación. En 1996, la Comisión del Gasto Público recomendaba no destinar más dinero al sector militar hasta que no se diseñara una estrategia coherente para enfrentar la guerra (*El Tiempo*, 1996, sept.). Se anunció un impostergable recorte fiscal que incluía a los militares y que involucró cuestionamientos y debates por la eficiencia en el uso de los recursos; tales cuestionamientos estuvieron acompañados por el dictamen de la Comisión del Gasto, dirigido a congelar los recursos de seguridad y defensa y a propiciar la revisión de algunas de las políticas de crecimiento y desarrollo de las instituciones militares, especialmente el Ejército.

Por su parte, Washington advirtió que las serias limitaciones presupuestarias podrían impedir a la administración Pastrana apoyar las iniciativas de lucha contra el narcotráfico. En marzo de 1999, “el Departamento de Estado informó que el gobierno colombiano no

ha podido aumentar su compromiso de lucha contra el narcotráfico debido a que su presupuesto nacional se enfrenta a su peor crisis en décadas, con un déficit anual del 5% del producto interno bruto.” (GAO, 1999, p. 14).

Para el Departamento de Defensa estadounidense, Colombia estaba gastando mucho menos de lo que debería en defensa y seguridad y, en su concepción, tanto el Estado como el sector privado, tenían que hacer mayores sacrificios. Un informe al congreso señalaba que Colombia no había presentado ninguna nueva y significativa financiación para el Plan Colombia (bajo el concepto original del Plan, el gobierno colombiano se había comprometido con cuatro mil millones de dólares y pidió a la comunidad internacional 3,5 mil millones de dólares). Sin embargo, aparte de la ayuda estadounidense, esa asistencia no se había materializado conforme a lo previsto (GAO, 2003, p. 25).

En agosto de 2002, el gobierno colombiano anunció una serie de decretos y propuestas para incrementar los gastos de defensa y reforzar la economía en general. Se ordenó el pago de un impuesto para preservar la seguridad democrática. Este nuevo tributo gravó el patrimonio líquido a 31 de agosto de 2002 y recaudó cerca de 2,5 billones de pesos, lo que permitió cerrar la brecha presupuestal de la Fuerza Pública para el año 2002 (seiscientos mil millones de pesos) y financiar el llamado “plan de choque” del año 2003 (1,4 billones de pesos) y 2004 (cuatrocientos mil millones de pesos) (Villamizar, 2004, p. 7).

El gobierno consiguió la aprobación de los denominados “Bonos de Guerra” y pareció asegurarse así el financiamiento del incremento en el pie de fuerza y de la creación de una tercera brigada móvil. A lo anterior se sumó la creación de la aviación militar, que si bien respondía a las necesidades de movilización de la tropa y la logística para la lucha contra la guerrilla, implicaba ingentes desembolsos (Dávila, 1999, p. 307).

CAPÍTULO I

Para ayudar a mantener este aumento de los ingresos, la administración también presentó al Congreso colombiano un paquete de desarrollo económico y reformas administrativas para incrementar los ingresos y la congelación de la mayoría de los gastos corrientes durante dos años. Además se introdujo un programa de racionalización de gastos del Ministerio de Defensa para optimizar los recursos públicos y lograr una eficiente gestión institucional.

3. *Estructura y tamaño de las Fuerzas Militares.* La ofensiva de las guerrillas, que se tradujo en derrotas militares en el sur del país entre 1995 y 1997, obligó a las Fuerzas Militares a introducir cambios en su tamaño y estructura. Para recuperar el control del territorio dos tareas se hacían imperativas: mejorar la movilidad y ampliar la presencia. Ello implicaba implementar las medidas que permitieran a los militares contar con la suficiente capacidad operativa para realizar acciones con el fin de neutralizar a las FARC y al ELN; se requería de un mayor número de soldados dado que el objetivo no era sólo expulsar a las guerrillas de un territorio sino consolidarse allí en el mediano plazo.

En el año 2000 el país contaba con un total de 152 mil hombres en las Fuerzas Militares. Se consideraba que había una deficiencia en el pie de fuerza para enfrentar el conflicto interno, lo cual hacía necesario un aumento del mismo para alcanzar los estándares internacionales; igualmente era preciso reconsiderar la disposición efectiva de hombres para el combate, es decir, mejorar la relación combate/apoyo.

El proceso de profesionalización buscó incorporar nuevos contingentes de soldados profesionales y de soldados de apoyo al Ejército, así como escuadrones móviles de carabineros a la Policía de Carreteras y más efectivos a los cuerpos Gaula de todo el país. La profesionalización de la tropa representaba una ventaja crucial en el desarrollo de una guerra contrainsurgente. Se consideraba que los soldados profesionales estaban mejor entrenados y equipados,

tenían una mayor motivación, poseían mayores conocimientos y tenían mayor experiencia práctica de combate en comparación con los soldados conscriptos.

El programa de incremento del pie de fuerza se implementó de manera gradual. Se cambió el sistema de reclutamiento con el objetivo de sustituir a los bachilleres por soldados profesionales. Anualmente las Fuerzas Militares reclutaban 45 mil bachilleres que eran asignados a labores administrativas y no a combate. Sólo los soldados profesionales y regulares enfrentaban a la guerrilla. Se elaboró entonces un plan para reemplazar cada año diez mil soldados bachilleres que no podían ir al combate, por diez mil soldados profesionales.

En 2001 se duplicó el número de los uniformados profesionales y se planteó incorporar diez mil nuevos soldados regulares por cuatro años dentro del Plan Fortaleza. Muchos soldados profesionales que cuidaban infraestructura fueron progresivamente reemplazados por soldados regulares para que un mayor número de profesionales estuviese disponible para el combate (*Semana*, 2001, 2 de julio).

Asimismo, se decidió prolongar el servicio militar para incorporar diez mil nuevos conscriptos al año e impulsar un plan para contratar otros treinta mil soldados profesionales, además de planear la formación de más de ochenta mil policías en tres años. Con ello se esperaba que los efectivos totales de las fuerzas de seguridad colombianas pasaran de menos de 230.000 a cerca de cuatrocientos mil hombres.

Bajo el gobierno Uribe se crearon contingentes de defensa territorial integrados por soldados reclutados entre la población campesina que servirían en sus municipios de residencia, colaborando a tiempo parcial con unidades regulares del Ejército y la Policía mientras seguían viviendo en sus domicilios privados y manteniendo sus actividades laborales civiles. La incorporación de los soldados de apoyo, llamados “soldados campesinos” fue una medida de emer-

CAPÍTULO I

gencia ante las limitaciones económicas: se trataba de aumentar rápidamente la presencia militar en todo el territorio nacional y hacerlo de la forma más barata posible; se estimó que un soldado de apoyo demandaría la tercera parte de costos de un soldado regular. El objetivo de estas fuerzas auxiliares era recopilar información y defender sus localidades de un ataque guerrillero a la espera de recibir apoyo del Ejército. El primer contingente de estos “soldados campesinos”, con unos quince mil hombres, se dio al servicio en 2002 (*El Tiempo*, 2002, agosto). El Ministerio de Defensa se planteó como meta contar con un total de cien mil ciudadanos encuadrados en estas fuerzas de seguridad territorial.

Para el año 2011, el total de la Fuerza Pública ascendía a 436.380 efectivos, de los cuales 276.776 pertenecían a las Fuerzas Militares y 159.582 a la Policía Nacional. El personal militar estaba distribuido así: 96.734 eran soldados regulares y bachilleres, 20.645 eran soldados campesinos y 85.611 eran soldados profesionales. Esto contrasta con la cifras del año 2002 cuando el total de los miembros de las Fuerzas Militares era 203.283, de los cuales noventa mil eran soldados regulares, 21.908 soldados profesionales y no había aún soldados campesinos incorporados a las filas. Para 2010, Colombia poseía la segunda fuerza militar más grande de América latina, después de Brasil (Donadío et al., 2010).

En lo referente a la organización de la Fuerzas Militares, a partir del año 2000 se introdujeron reformas a las estructuras del Comando General y de cada una de las fuerzas; se crearon cuatro jefaturas en el Ejército: personal, logística, entrenamiento y doctrina, y operaciones; cada una de ellas bajo el mando de un mayor general, las cuales reemplazaron la estructura anterior y eliminaron o fusionaron varias oficinas. Ello permitió simplificar la relación entre la Comandancia del Ejército y las unidades subalternas.

Igualmente se reformaron los estatutos de carrera, de evaluación y de ascenso del personal militar. Se reformó el estatuto de

carrera de oficiales y suboficiales, el Estatuto del Soldado Profesional y se estableció un nuevo régimen disciplinario y un nuevo régimen de evaluación y clasificación de los oficiales y suboficiales. Los cambios también incluyeron la reforma al sistema de Justicia Penal Militar; la creación de nuevas jefaturas, tales como las de Desarrollo Humano y las de Educación y Doctrina y la creación del Centro de Inteligencia Conjunto (CIC).

4. *Transformación de los enfoques doctrinario y operativo.* En un esfuerzo por adaptar la doctrina militar a las realidades del conflicto armado interno, las Fuerzas Militares pasaron de un enfoque pasivo, defensivo y estático, a un concepto operacional proactivo, ofensivo y móvil. Se transformaron los planes de formación y entrenamiento militar, centrados hasta ese momento en la guerra convencional y el desarrollo profesional, y se reorientaron hacia la estrategia contrainsurgente.

Además, ante la decisión de involucrar a los militares en la lucha contra las drogas, “fue necesario desarrollar una nueva doctrina para operaciones de esta índole, la cual no existía en el Ejército colombiano y probablemente en casi ningún ejército del mundo. En esto jugó un papel clave la Policía Nacional, la cual con su amplia experiencia en este campo, ayudó a desarrollar una doctrina para una misión completamente sui generis desde el punto de vista militar.” (Villamizar, 2003, p. 68). Así se fue desarrollando progresivamente un nuevo enfoque doctrinario que combina la guerra irregular con la lucha antinarcoóticos en el que no sólo se redefine la misión del Ejército sino también la de las otras dos ramas, la Marina y la Aviación.

Desde el punto de vista operativo, la reforma tenía como objetivo contar con fuerzas de gran movilidad táctica y estratégica y con suficiente potencia de fuego. Esto implicaba dos tareas principales: una transformación de la estructura organizativa de las Fuerzas Militares y el desarrollo de una capacidad aérea de envergadura.

5. *Cambios en la estructura organizativa.* Inicialmente se creó, en marzo 1998, la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur, conformada por unidades militares y de la Policía Nacional. A partir del año siguiente las Fuerzas Militares modificaron sus hábitos operacionales haciendo que, en lugar de unidades pequeñas y desprovistas, fuera la compañía la base de las operaciones de contraguerrilla; estas unidades contarían con apoyo de artillería y recibirían apoyo y refuerzos en menos de una hora.

A principios del año 2000, el Ejército contaba con cinco divisiones, 18 brigadas, una unidad de despliegue rápido, 153 batallones y tres brigadas móviles. El objetivo era realizar operaciones conjuntas de la Armada, la Fuerza Aérea, el Ejército y la Policía, y dar más movilidad a las tropas con más helicópteros y menos batallones fijos.

La conjunción de la necesidad de frenar el avance de los cultivos ilícitos a través de la fumigación aérea con el imperativo de enfrentar militarmente a las guerrillas, hizo que Estados Unidos y el gobierno colombiano se pusieran de acuerdo en la creación de un híbrido que les permitiera a las Fuerzas Militares colombianas adelantar operativos contrainsurgentes asumiendo de manera simultánea un papel central en la lucha contra el narcotráfico. De hecho, “el Ejército y, en general, las Fuerzas Militares vieron en la adopción de una misión antinarcóticos la única manera de obtener recursos provenientes del gobierno estadounidense, como la venía haciendo la Policía Nacional.” (Villamizar, 2003, p. 116).

Inicialmente surgió la idea de un batallón antinarcóticos y luego se amplió a la creación de una brigada antinarcóticos compuesta por tres batallones cuyo trabajo se planeó en tres grandes fases: en una primera fase, el primer batallón antinarcóticos, asistido por la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur, el Batallón Número 90 de la Brigada Fluvial de Infantería de Marina y la Policía Antinarcóticos con el apoyo de la Fuerza Aérea, llevaría a cabo operaciones conjuntas durante un año en los departamentos de Putumayo y Caquetá. Su objetivo

consistiría en reducir el narcotráfico y los grupos armados que lo fomentan en un 30%. En la segunda fase se activarían los batallones antinarcóticos 2 y 3, que actuarían junto con los batallones 70 y 80 de Infantería de Marina y la Policía Antinarcóticos con el apoyo de la Fuerza Aérea. Sus operaciones se prolongarían por tres años, operando en los departamentos de Guaviare, Vaupés, Arauca, Norte de Santander y en el sur del departamento de Bolívar. Su objetivo sería reducir un 40% adicional a lo previsto en la primera fase. Con la tercera fase se buscaría ampliar las operaciones conjuntas contra el narcotráfico en todo el país por tres y seis años, luego de que se hubiesen cumplido con éxito las fases 1 y 2 (*Semana*, 1999, nov.).

A principios del año 2000 entró en funcionamiento el primer batallón antinarcóticos del Ejército que se encargaría de apoyar militarmente las operaciones de fumigación de cultivos; su misión consistía en enfrentar al bloque sur de las FARC que controlaba las principales zonas de cultivos en el sur país ubicadas en los departamentos de Putumayo y Caquetá. El batallón fue entrenado por el escuadrón de los *Green Berets* (boinas verdes) estadounidenses, contó con un equipo de última tecnología y estuvo apoyado por 18 helicópteros artillados, dos aviones OV-10, un avión fantasma (*Semana*, 1999, oct.). Todos los hombres del Batallón Antinarcóticos tenían que ser aprobados por la embajada de EE. UU. y el Departamento de Estado en materia de derechos humanos.

La ayuda estadounidense aprobada para el año 2000 destinó seiscientos millones de dólares para entrenar y equipar a los dos batallones antinarcóticos que operarían en el sur del país y contarían con treinta helicópteros Black Hawk, quince Huey y 18 UH1N (GAO, 2000).

El segundo y el tercer batallones terminaron su entrenamiento por parte de las fuerzas especiales estadounidenses en diciembre de 2000 y mayo de 2001 respectivamente. Se les asignó como misión garantizar la seguridad de un programa intensivo de fumigaciones

aéreas sobre los cultivos de droga que llevaban a cabo la Policía Nacional de Colombia y contratistas privados estadounidenses. Los responsables estadounidenses participaron directamente en la selección y entrenamiento de los batallones.

6. *Integración de las fuerzas.* Además de los batallones antinarcóticos, las Fuerzas Militares buscaron resolver el problema de la movilidad y de la integración de las fuerzas. El objetivo era lograr que la organización militar fuese lo suficientemente flexible como para adecuarse a diferentes tipos de misión aprovechando la integración de capacidades aéreas, navales y terrestres. Dicha integración se estableció a través de dos modalidades: la Fuerza de Tarea y los Comandos Conjuntos.

El primer paso en esta dirección fue la creación de la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra), en diciembre de 1999; Fudra es la punta de lanza de la estrategia de guerra de las Fuerzas Militares y la única capaz de movilizar mil de sus cerca de seis mil hombres, en cuestión de horas, a las zonas más inhóspitas del país. Se trata de una unidad de lucha antisubversiva compuesta por tres brigadas móviles y una brigada de fuerzas especiales, dotada con helicópteros Black Hawk y MI, de la aviación del Ejército y el apoyo permanente de la Fuerza Aérea con aviones de ala fija tanto de transporte como de combate. Posteriormente fueron agregadas las brigadas móviles 7 y 10. En las operaciones “Gato Negro” en el Guainía y “Tsunami” en Nariño, llevadas a cabo durante el año 2001, la Fudra puso en la práctica el enfoque de fuerzas conjuntas.

Los comandos conjuntos con jurisdicción regional tienen por como propósito integrar de manera conjunta todos los componentes que operan en una zona determinada, para que el comandante regional tenga a su disposición todos los medios necesarios para adelantar operaciones ofensivas contra los grupos armados ilegales.

En 2003 se creó la Fuerza de Tarea Conjunta Omega (FUTCO), inicialmente conformada por la Fudra y sus cinco brigadas móvi-

les, cuyo puesto de mando se halla ubicado en el municipio de La Macarena (Meta). La Fuerza Omega fue conformada para el Plan Patriota en el sur del país y tenía la misión de acabar con el secretariado de las FARC.

En diciembre de 2004 se creó el Comando Conjunto del Caribe, el cual comprende unidades terrestres bajo el mando del comandante de la Segunda División del Ejército, la Fuerza Naval del Caribe con sus respectivos organismos y la Base Aérea de Barranquilla con su Comando Aéreo de Combate.

Durante 2008 se creó el Comando Específico del Caguán (CEC), con tres brigadas móviles y con puesto de mando en San Vicente del Caguán (Caquetá). Al año siguiente se creó el Comando Específico del Oriente (CEO), con tres brigadas móviles pero con puesto de mando en el municipio de San José del Guaviare (Guaviare). Durante 2009 se agregó la Fuerza Conjunta de Acción Decisiva (Fucad). También hacen parte de la Omega un componente fluvial integrado por la Brigada Fluvial con puesto de mando en Putumayo, el Componente Aéreo Conjunto integrado por miembros de la Fuerza Aérea y Aviación del Ejército, el cual tiene puesto de mando en el Fuerte Militar Larandía (Caquetá). A finales de 2009 se activó el Comando Conjunto del Pacífico que agrupa la Tercera División del Ejército, la Fuerza Naval del Pacífico y el Comando Aéreo de Combate N° 3 de la Fuerza Aérea.

En términos generales, este cambio en la organización de las Fuerzas Armadas contribuyó a “articular territorialmente unidades del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, centralizando el mando operativo en el Comandante de las Fuerzas Militares, en detrimento de los comandos de las tres fuerzas”. (Leal, 2011, p. 13)

Bajo el gobierno Uribe se puso en marcha el “Plan 3x3”, que consistió en la creación de tres brigadas móviles por año, para terminar en 2006 con 18 de estas unidades, especialmente diseñadas para darle al Ejército un mayor cubrimiento geográfico, así como la

CAPÍTULO I

creación de cuatro batallones de alta montaña en los Farallones de Cali, Boyacá, Cauca y el Eje Cafetero, durante 2003.

Además de una mejor integración entre las fuerzas, el desarrollo de una importante capacidad aérea fue central para poder conducir operaciones de noche usando equipos de visión nocturna.

El poder aéreo

La movilidad se convertirá en la piedra de toque de la estrategia militar del Plan Colombia. La superioridad aérea otorga a las Fuerzas Militares una ventaja táctica significativa; la posibilidad de neutralizar a las guerrillas depende de la capacidad de movilizar rápidamente los soldados. Asimismo, es a través del poder aéreo que se impide la movilización masiva de guerrilleros ya que se vuelven blanco fácil de los helicópteros artillados y los aviones de combate. Para ello es indispensable la disponibilidad de helicópteros y aeronaves de ala fija que transporten el personal y apoyen los operativos terrestres:

El apoyo de fuego cercano es provisto por los helicópteros artillados, los cuales acompañan y escoltan las aeronaves de transporte en el desarrollo de las operaciones de asalto aéreo. Adicionalmente, es muy importante contar con aviones que sirvan como plataforma de apoyo de fuego prolongado, papel que en Colombia desempeña de manera muy efectiva la flota de aviones AC-47, mejor conocido como el "avión fantasma". Los AC-47 tienen la capacidad de apoyar las tropas en tierra con alto poder de fuego por periodos largos de tiempo. Este apoyo resulta crucial a la hora de contener o evitar ataques a poblaciones, unidades de Policía o militares y apoyar a las tropas cuando desarrollan combates contra los grupos irregulares. (Villamizar, 2003, p. 50).

En el año 2000, Colombia contaba sólo con 25 helicópteros de transporte, de los cuales apenas 17 estaban en funcionamiento (Ministerio de Defensa Nacional, 2000). El gobierno colombiano

invirtió importantes recursos propios en el desarrollo de la capacidad aérea. Se compraron helicópteros de combate, se renovaron los viejos aviones OB-10 y se reequiparon cinco aviones fantasma dotándolos con armamento y mejores sistemas de visión nocturna (*Semana*, 2001, 2 de julio).

Con el fin de mejorar el transporte de tropa así como el apoyo de fuego cercano, buena parte de la ayuda militar que Estados Unidos proporcionó bajo el Plan Colombia se destinó a la adquisición, reparación, mantenimiento y combustible de helicópteros y aeronaves de ala fija. Así, se pasó de tener una flotilla de helicópteros muy limitada, a tener la tercera fuerza helicoportada del hemisferio después de Estados Unidos y Brasil.

Entre los años 2000 y 2008 Estados Unidos proporcionó 844 millones de dólares para ayudar a expandir y mantener la Brigada de Aviación del Ejército, la cual triplicó el número de aeronaves y duplicó su personal. La mayor parte de la ayuda para esta brigada, también conocida como el “Programa de helicópteros del Plan Colombia” (PCHP), era parte de un contrato administrado por el Air Wing del Departamento de Estado, un componente del INL (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs).

El principal contratista de este programa fue DynCorp,²⁴ la cual proporcionó pilotos, técnicos de mantenimiento, entrenadores y apoyo logístico para el PCHP dado que el gobierno colombiano todavía no estaba en capacidad de hacerse cargo de estas tareas. El contrato con DynCorp también contempló la formación de pilotos y mecánicos colombianos que progresivamente se fueran haciendo

24. DynCorp International es una de las principales contratistas en el mercado mundial de las fuerzas armadas privadas. Los ingresos de DynCorp provienen mayoritariamente de la contratación de sus servicios con agencias de seguridad de los Estados Unidos, entre las que se cuentan el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa, la NASA, el FBI, el ejército de los EE. UU, la DEA y el Departamento de Prisiones.

CAPÍTULO I

cargo de la conducción y el mantenimiento de las aeronaves. El programa de aviación de la Policía Nacional por su parte fue implementado a través de la empresa contratista Lockheed-Martin.

El emblema del incremento del poder aéreo ha sido el helicóptero Black Hawk. A través del Plan Colombia, el Estado colombiano recibió quince de estos aparatos en donación, trece al Ejército y dos a la Policía. Asimismo se recibieron sesenta helicópteros UH-1H y UH-1N, modelos anteriores al Black Hawk que son usados primordialmente en operaciones de transporte (GAO, 2003, p. 11) El gobierno colombiano adquirió, con fondos propios, otros veinte Black Hawk UH-60L y en 2010 anunció la compra de nueve helicópteros más de los cuales la Fuerza Aérea recibiría uno mientras que el Ejército y la Policía cuatro para cada uno (*El Tiempo*, 2010, abril).

La Brigada de Aviación del Ejército está compuesta por tres flotillas de helicópteros: la primera denominada “Plan Colombia Helicopter Program (PCHP), está conformada por 52 naves, a saber: 17 UH-1Ns, 22 UH-1Is y 13 UH-60L Black Hawk. La segunda, denominada “flotilla FMS”, fue comprada por el gobierno colombiano bajo el programa Foreign Military Sales (FMS) y está compuesta por 20 UH-60Ls. La tercera flotilla está conformada fundamentalmente por aeronaves de fabricación estadounidense y rusa tomadas en arriendo por la Brigada de Aviación junto con los aviones que han sido nacionalizados.

Además de una mejora sustancial de la movilidad y la capacidad de fuego aéreo, las Fuerzas Militares también desarrollaron la capacidad de realizar operaciones nocturnas, lo cual les da una ventaja táctica y operacional sobre los grupos insurgentes. Ello fue posible no sólo gracias a la adquisición de los equipos y tecnología sino también a la planeación que permitió maximizar la ventaja de operar en la noche (Pintor, 2004).

Sistema de comunicaciones e inteligencia estratégica

El programa de modernización de las Fuerzas Militares incluyó el desarrollo de la capacidad de inteligencia tanto humana como técnica, que permitiera una mejor planificación de los operativos contra las guerrillas. El objetivo consistía en interceptar las comunicaciones, inutilizar los centros de comunicaciones y puestos de mando del enemigo. Para ello se buscó mejorar la calidad de la información recogida, no sólo con espías sino también con satélite (esta última proporcionada por Estados Unidos) con aerofotografías y equipos de interceptación. Parte fundamental de la inteligencia técnica son los llamados rastreadores o *trackers* y las plataformas de inteligencia. Se trata de aviones que están equipados con una sofisticada tecnología de interceptación de comunicaciones, fotografía aérea y radiogoniometría: “Estas aeronaves, en conjunto con los radares de base en tierra (GBR) y la Central de Inteligencia Conjunta (CIC), conforman el sistema de inteligencia técnica que le permite a las FF. MM. obtener, procesar y analizar información utilizada en la lucha contra el narcotráfico y, más recientemente, contra los grupos armados.” (Villamizar, 2003, p. 55).

Las Fuerzas Militares implementaron un sistema de comando, control y comunicaciones o C3I, conformado por el Centro de Operaciones Conjuntas (COC) del Comando General de las Fuerzas Militares y los centros equivalentes en cada uno de los Comandos de Fuerza. La coordinación entre estos distintos centros “permite conducir las operaciones principales con información segura y en tiempo real, lo cual era prácticamente inimaginable antes de 1998.” (Villamizar, 2003, p. 58). Igualmente se avanzó en la utilización de plataformas satelitales, se estandarizaron las comunicaciones entre las tres fuerzas y se mejoró la seguridad en las comunicaciones evitando así la interceptación de los mensajes por parte de los grupos armados ilegales.

En cuanto a la inteligencia humana, uno de los proyectos más polémicos de la administración Uribe fue impulsar la constitución de redes de informantes civiles para colaborar con las fuerzas de seguridad.

Mejoramiento de la imagen y relaciones con la sociedad civil

Además de los medios técnicos y el mejoramiento de las capacidades ofensivas, la guerra también hizo imperativo que las Fuerzas Militares ganaran legitimidad y respaldo por parte de la ciudadanía. En los años anteriores la imagen de los militares se había deteriorado debido a un escandaloso récord de violación de los derechos humanos así como a las alianzas de algunos sectores con narcotraficantes y paramilitares. Desde mediados de los años noventa, la comunidad internacional, y sobre todo grupos defensores de derechos humanos en Europa y Estados Unidos reclamaban acciones por parte del Estado colombiano para asumir su responsabilidad y dar respuesta a las denuncias que se hacían en estos temas. El Plan Colombia se constituyó pues en un espacio de expresión y de presión de los diversos actores involucrados en el tema de los derechos humanos.

Dos temas fueron entonces cruciales en el replanteamiento de las relaciones entre las Fuerzas Militares y la sociedad civil: el respeto a los derechos humanos y el vínculo con los grupos paramilitares. En ambos asuntos Estados Unidos ejerció una fuerte presión sobre el gobierno colombiano para tomar medidas contundentes.

A finales de los años noventa, el tema del respeto a los derechos humanos pasaba por una reforma al Código Penal Militar a través de la cual se buscaba que las violaciones a los derechos humanos por parte de los militares no quedaran impunes bajo el fuero militar y pasaran a la justicia civil.

Estados Unidos había presionado por una reforma del Código Penal Militar y un proyecto al respecto había sido elaborado por

una comisión mixta de civiles y militares nombrada por el gobierno Samper. Bajo el gobierno Pastrana se presentó una versión modificada del proyecto, la que discutió una comisión de Estados Unidos que estuvo en Bogotá a finales de 1998; su propósito era verificar el funcionamiento de la justicia penal militar colombiana, evaluar el proyecto que buscaba su reforma en el Congreso y aportar criterios que permitieran agilizar el juzgamiento de los miembros de las Fuerzas Militares implicados en la violación de derechos humanos. Posteriormente un grupo de militares colombianos viajó a Estados Unidos para estudiar sobre el terreno la forma de impartir justicia militar en los tribunales castrenses en ese país (*El Tiempo*, 1998, 2 de dic.).

De hecho, una de las condiciones requeridas por el congreso de Estados Unidos para aprobar el Plan Colombia fue en efecto la reforma de la justicia penal militar. Esta finalmente se aprobó en agosto de 1999; en ella se excluyeron de la justicia penal militar los delitos relacionados con tortura, genocidio y desaparición forzada; se prohibió la investigación y juzgamiento de civiles; se separó la administración de justicia del ejercicio del mando y se definieron los delitos típicamente militares.

Para la aprobación del Plan Colombia, el congreso de Estados Unidos incluyó una fuerte condicionalidad con el fin de asegurar el respeto de los derechos humanos por parte de las Fuerzas Militares colombianas; se planteó: “el procesamiento en tribunales civiles del personal militar acusado de violaciones a los derechos humanos o de vínculos con los grupos paramilitares, y su suspensión del servicio durante el juicio. Se esperaba la completa cooperación de las autoridades civiles en la persecución, investigación y castigo a los responsables (Section 6101).

Para la entrega de los fondos para el año fiscal 2000-2001 fue necesaria la certificación previa del Secretario de Estado sobre el compromiso del gobierno colombiano en perseguir a los miem-

CAPÍTULO I

bros y líderes de los grupos paramilitares (Congressional Research Service, CRS, 2001, mayo). A este condicionamiento también se sumaron las disposiciones contempladas en la Enmienda Leahy.²⁵

Las medidas disciplinarias también formaron parte del propósito de mejorar el récord en derechos humanos de las Fuerzas Militares. Siguiendo el ejemplo de la campaña de depuración que se hizo en la Policía Nacional unos años atrás, se le otorgaron facultades al comandante de las Fuerzas Militares para retirar del servicio activo a quienes se desempeñaran de manera insatisfactoria en la lucha contra los grupos armados al margen de la ley. Asimismo el gobierno señaló que dentro de los criterios para los ascensos militares, así como para la rotación y adscripción a unidades, se tendría en cuenta el respeto a los derechos (*El Tiempo*, 1999, agosto).

En los esfuerzos de inculcar el respeto por los Derechos Humanos (DDHH) y el Derecho Internacional Humanitario (DIH), las Fuerzas Armadas han hecho énfasis en la educación de sus efectivos en estos temas. Se diseñó el Plan Estratégico para el Sistema Educativo que desarrolla un currículo especial a través del cual se transmiten valores y principios y se promueve la ética militar y la disciplina, con el fin de asimilar el cumplimiento de los DDHH y el DIH por parte de los miembros de la fuerza pública.

En relación con los vínculos con el paramilitarismo, desde finales de los años noventa los informes del Departamento de Estado, de Human Rights Watch y de la Oficina de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos habían exigido de manera constante al Estado colombiano que le diera prioridad al combate a los grupos paramilitares, responsables de la mayor parte de violaciones a los derechos humanos, así como que no se tolerara más el

25. La Enmienda Leahy prohíbe asistir a cualquier unidad de fuerzas de seguridad si el Departamento de Estado tiene pruebas de que la unidad ha cometido violaciones graves de derechos humanos.

apoyo por parte de algunos sectores militares a tales grupos ilegales (*El Tiempo*, 2000, marzo).

El gobierno colombiano se comprometió entonces a suspender, investigar y enjuiciar ante la justicia civil a los miembros de las Fuerzas Armadas que hubieran cometido violaciones a los derechos humanos, incluyendo las ejecuciones extrajudiciales, o que hubiesen alentado, ayudado o beneficiado a los grupos paramilitares.

Washington estableció condicionamientos en este sentido: para la entrega de la ayuda, el Secretario de Estado debe certificar anualmente que “el gobierno colombiano está adoptando medidas necesarias para fortalecer las instituciones civiles y el respeto por los derechos humanos en las zonas que se encuentran aún bajo la influencia de las organizaciones paramilitares, los grupos armados que las han reemplazado y la guerrillas (U.S. Department of State, Memorandum, 2010, p. 5).

La intervención estadounidense hizo que el gobierno colombiano se viera obligado a fijar una posición de claro rechazo del paramilitarismo y de sus vínculos con miembros de las Fuerzas Militares: “Fue nuestra presión la que hizo que salieran muchos oficiales con conexiones con el paramilitarismo”, dijo un funcionario estadounidense (*Semana*, 2001, 2 de julio). A raíz de la Enmienda Leahy, unidades como la Brigada 17 del Ejército, después de la masacre de Apartadó (2005), o el Comando de Combate Aéreo de Palanquero, luego del bombardeo en Santo Domingo (1998), dejaron de recibir la ayuda estadounidense.

En suma, la modernización de las Fuerzas Militares colombianas en los seis aspectos analizados tuvo como propósito crear las condiciones necesarias para desplegar una estrategia contrainsurgente de gran envergadura. En la primera etapa del Plan Colombia las acciones militares se concentraron en el sur del país, en la región aledaña a la zona de despeje donde se realizaban las negociaciones con las FARC, y allí donde proliferaban los cultivos ilícitos.

La ofensiva militar se pone en marcha

La campaña en el sur fue el escenario en el que por primera vez se puso a prueba la estrategia militar del Plan Colombia en el terreno. En diciembre de 2000, con dos batallones antinarcoóticos (conformados por 2.300 efectivos equipados con 45 helicópteros, equipos avanzados de comunicación e inteligencia, armas y municiones), se dio inicio a la campaña denominada “el empuje al sur de Colombia” (*Push into Southern Colombia*). Se trató de una ofensiva militar diseñada para conseguir llevar a cabo la fumigación aérea en los departamentos de Caquetá y Putumayo. La misión de los batallones consistió en entrar a las áreas de cultivo y producción de drogas, “despejarlas” de la presencia de grupos guerrilleros y así asegurarlas para la fumigación y para cualquier otro tipo de operaciones, las cuales estarían a cargo de la Policía Nacional.

Enseguida, una flotilla de aviones de fumigación *Turbo Thrush*, acompañados por helicópteros de la Policía y el Ejército, emprendió misiones diarias sobre el valle del Guamuez, principal zona de cultivos ilícitos. Se fumigó con Round-Up Ultra, una mezcla de glifosato y dos aditivos (Cosmo Flux-411f y Cosmo-iN-D). Las fumigaciones se llevaron a cabo entre diciembre de 2000 y febrero de 2001, lapsó durante el cual los aviones de fumigación y los batallones encontraron poca oposición, a diferencia de lo sucedido en los meses anteriores en los departamentos de Guaviare y Caquetá. Esta primera ofensiva fue considerada como exitosa.

Sin embargo, en un reportaje hecho por una ONG estadounidense, se señalaba el papel que habían cumplido los paramilitares en la recuperación de la zona:

Estamos convencidos que las unidades financiadas por los Estados Unidos no deben obtener todo el crédito por la falta de oposición contra los aviones de fumigación. Las fumigaciones efectuadas entre diciembre del 2000 y febrero del 2001 se faci-

litaron porque los paramilitares establecieron las condiciones de seguridad necesarias en la zona en los meses anteriores, a través de sus brutales acciones (Isacson y Olson, 2001, p. 10).

Los paramilitares, en efecto, habían llegado a la zona desde finales de 1998 y habían sacado a las FARC de varios municipios por medio de una campaña de terror en contra de los civiles que ellos consideraban colaboradores de la guerrilla.

Los efectos de las fumigaciones repitieron el mismo patrón que se había observado en otras regiones: la ofensiva en el Putumayo generó el traslado de cultivos de uso ilícito y de la violencia asociada al narcotráfico hacia departamentos vecinos. En el caso de Nariño, este traslado desde el departamento de Putumayo estuvo acompañado por la disputa sobre el control de áreas aptas para el cultivo de uso ilícito y la apropiación violenta de territorios colectivos que pueden utilizarse para este fin. Las fumigaciones realizadas antes de 2000 en los departamentos de Guaviare y Caquetá desplazaron las plantaciones de coca hacia el Putumayo.

Posteriormente, las fumigaciones en el Putumayo generaron el traslado de los cultivos hacia el departamento de Nariño, una de las despensas agrícolas más grandes del país. Para 1999, “Nariño, registraba menos del 6% de la producción ilícita (3.959 hectáreas de coca), sin embargo, en el año 2003, aparecía como el primer departamento cultivador de coca, registrando el 20% del total nacional, al registrar un aumento del 102% entre 2001 y 2002 (7.700 hectáreas). [...] En 2003, los departamentos con mayor producción de coca fueron, en orden de importancia: Nariño, Guaviare y Meta. Estas regiones produjeron el 54% del total del cultivo de coca. De doce departamentos involucrados en los cultivos de coca en 1999, Colombia tiene para el 2003, 23 departamentos involucrados en esta economía ilícita” (Center for International Policy, 2004, noviembre, pp. 133-134).

CAPÍTULO I

En un informe al congreso estadounidense se señalaban las dificultades que había tenido la campaña en el sur:

Aunque la brigada antinarcóticos había logrado cierto éxito, el Ejército colombiano todavía no recuperaba el control territorial en los departamentos cocaleros del sur del país. Después de un exitoso primer año de operaciones durante el año 2001, la eficacia de la brigada antinarcóticos fue disminuyendo en 2002. Esto se debió en parte a que los insurgentes trasladaron sus actividades de producción de drogas, tales como los laboratorios, fuera del alcance de la brigada. Además, la brigada estuvo más involucrada en la protección de la infraestructura, como: puentes, centrales eléctricas y la seguridad de la base. Por otra parte, el programa de erradicación aérea no llamó a la brigada para que le proporcionara seguridad en muchas ocasiones. En agosto de 2002, la Embajada de Estados Unidos y los militares colombianos acordaron reestructurar la brigada antinarcóticos para que se convirtiera en una fuerza de reacción rápida capaz de realizar operativos en cualquier lugar del territorio nacional y ya no sólo en su área inicial de responsabilidad en el sur de Colombia.

El gobierno estadounidense retrasó el comienzo de operaciones para la formación de pilotos de helicópteros casi 6 meses debido a la incertidumbre acerca de quién llevaría a cabo la formación y cómo se financiaría. Para resolver el problema, el Departamento de Defensa utilizó US\$20 millones de los proyectos de lucha contra el narcotráfico para pagar por la capacitación.

La entrega de 25 helicópteros UH-1H se retrasó cinco meses, mientras que militares colombianos consideraron usar un motor diferente al que normalmente se instala. Después de numerosas discusiones, se decidió utilizar el motor más común.

Los fondos de EE.UU. para la brigada antinarcóticos se demoraron 5 meses en ser entregados en 2002, porque el Departamento de Estado no cumplió con los plazos del Congreso para la presentación

SE NECESITA UN PLAN...

de informes sobre los avances de Colombia en el tratamiento de las violaciones de derechos humanos. Esto frenó las operaciones de la brigada y de formación de pilotos de helicópteros.

El Ejército colombiano no tenía la capacidad para operar y mantener los helicópteros sin el apoyo permanente del contratista estadounidense debido a que no contaba aún con un número suficiente de pilotos cualificados ni mecánicos. Funcionarios de la Embajada en Bogotá estimaban serían necesarios hasta \$150 millones anuales para sostener los programas en curso.

En relación con la erradicación aérea, los resultados eran mixtos. Desde 1995, el cultivo neto de coca aumentó todos los años hasta el año 2002 y el cultivo de amapola se mantuvo entre 6.100 a 7.500 hectáreas. Sin embargo en 2002 la tendencia empezaba a ser revertida ya que el cultivo neto de coca había disminuido en 15%: de 169.800 hectáreas a 144.450 hectáreas, y el cultivo de opio pasó de 6.500 hectáreas a 4.900 hectáreas.

Al inicio del Plan Colombia se había planteado la necesidad de que la Policía Nacional de Colombia (PNC) asumiera un mayor control operacional del programa de erradicación aérea en el plazo de 3 años, sin embargo la Policía no estuvo de acuerdo y el traspaso de funciones no se había logrado para el final de la primera etapa. Para ayudar a la PNC a aumentar su capacidad de asumir más responsabilidades en el programa de erradicación aérea, NAS contrató una empresa privada que la asistiera en la organización de las operaciones de aviación; se inició también un programa de formación de pilotos para el avión de aspersión T-65, así como de personal para acompañar a las misiones de erradicación aérea. Los funcionarios estadounidenses esperaban que la presencia del contratista disminuyera progresivamente y que la PNC asumiera el control de la mayor parte en el programa de erradicación para el año 2006. (GAO, 2003, junio, p. 4)

Al término de esta primera etapa, la gestión del Plan Colombia todavía presentaba desafíos de consideración:

CAPÍTULO I

El costo total y los programas específicos necesarios para alcanzar los objetivos del Plan Colombia contra el narcotráfico son aún desconocidos, una reducción significativa en la producción de drogas ilícitas y actividades de tráfico probablemente tomará años. Casi 3 años después, Colombia y los Estados Unidos no han establecido el cumplimiento específico medidas para evaluar el progreso y los marcos de tiempo para lograr los objetivos, ni se han identificado las fuentes de fondos para el sostenimiento programas en curso. Hasta hace poco, el gobierno colombiano no había presentado ningún financiamiento importante para las necesidades de su defensa. Por otra parte, Colombia se enfrenta a continuos retos asociados con la insurgencia de larga data y la necesidad de asegurarse de derechos humanos y otros requisitos para que la asistencia a EE.UU. continúe. (GAO, 2003, junio, p. 5).

La campaña en el Putumayo fue una especie de prueba piloto del Plan Colombia en la que se trató de hacer todo al mismo tiempo: despejar la zona de presencia guerrillera a través de la ofensiva militar, adelantar la fumigación de cultivos ilícitos e implementar los proyectos de desarrollo alternativo, y los resultados demostraron que eso no era posible. La región elegida no podía ser menos propicia; aldeaña a la zona de despeje del Caguán, ésta servía de refugio y fuente de abastecimiento a las FARC, y además los paramilitares presentes en la zona profundizaron la crisis humanitaria desplazando pobladores y llevando a cabo una guerra sucia. Bajo estas condiciones no había manera de recuperar el control del territorio en el sur del país ni de acabar con los cultivos de coca tal y como se había propuesto inicialmente. Este panorama, así como la terminación del proceso de paz con las guerrillas a principios de 2002, daría lugar a una reformulación de la estrategia de intervención dura y el cambio hacia una nueva etapa del Plan Colombia.

La intervención “blanda” en la primera fase

En la primera etapa del Plan Colombia, entre 1998 y 2002, el componente de desarrollo económico, social e institucional de Plan Colombia se desplegó en dos tiempos: en un primer momento se implementó un programa más inmediato para respaldar al gobierno colombiano en el proceso de paz con las guerrillas, programa que estuvo a cargo de la OTI (Office for Transition Initiatives). En un segundo momento, se perfilaron los programas a más largo plazo una vez el paquete de ayuda al Plan fue aprobado por el Congreso estadounidense en julio de 2000. Estos programas fueron gestionados por la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID, por su nombre en inglés).

El apoyo al proceso de paz

Una vez elegido Andrés Pastrana como presidente, en julio de 1998, el Inter-Agency Working Group (IWG) presidido por el National Security Council de Estados Unidos le encargó a USAID preparar “una propuesta para apoyar los esfuerzos de desarrollo alternativo como parte de una estrategia antinarcoóticos global y una propuesta para fortalecer la protección de los derechos humanos como parte de un proceso para poner fin a la violencia en Colombia.” (Bowers 2001, p. 13). Resultado de ello fue la gestación de una estrategia de largo plazo, que se convertiría en el componente no militar del Plan Colombia, y una estrategia de corto plazo que sería implementada por la OTI.²⁶ A través del programa más inmediato, el gobierno

26. La Office of Transition Initiatives (OTI) es parte de la U.S. Agency for International Development (USAID). Fue creada en 1994 con el fin de tender un puente entre los programas de emergencia para asistir desastres y los programas de desarrollo de largo plazo. La OTI cuenta con un presupuesto pequeño, de entre cuarenta y sesenta millones de dólares anuales, un personal de cincuenta funcionarios, y tiene presencia en 36 países. Las actividades de la OTI tienen un objetivo claramente político “y se basa en la idea de que en medio de la crisis

CAPÍTULO I

estadounidense apoyaría a la administración Pastrana en el naciente proceso de paz con las guerrillas y demostraría la voluntad de ayudar a Colombia a recuperar la estabilidad con un compromiso de largo aliento.

La OTI planteó como objetivos de la estrategia:

Apoyar las iniciativas de paz del gobierno colombiano a nivel nacional. En particular, respaldar las actividades de la oficina del Alto Comisionado para la Paz del gobierno colombiano en la tarea de conceptualizar varias opciones para la agenda de negociación de paz con los grupos insurgentes.

Lograr el apoyo y la participación de la sociedad civil en el proceso de paz (incluyendo la Iglesia católica, los sindicatos, los gremios, los organismos internacionales, y las organizaciones sociales) para ejercer una presión constructiva sobre el gobierno colombiano y las guerrillas para mantener las negociaciones.

Trabajar con las comunidades en las zonas de conflicto para construir las condiciones propicias para la paz, contrarrestar la influencia de la guerrilla, y fortalecer la confianza en el gobierno colombiano. (Bowers 2001:15)

El programa de la OTI se desarrolló varios proyectos a través de socios locales y agencias internacionales; entre agosto de 1998 y diciembre de 2001 se implementaron los siguientes proyectos:

El proyecto “Respuesta de emergencia en la zona de conflicto en el Meta”, que fue implementado por las misiones salesianas a través de la Diócesis de Ariari, Meta. El proyecto, que se desarrolló entre enero de 1999 y diciembre de 2001 con un costo de US\$314.000, se

política y la inestabilidad en un país hay agentes locales de cambio, cuyos esfuerzos pueden ser respaldados a tiempo y de manera creativa con la asistencia de Estados Unidos, con lo cual es posible inclinar la balanza hacia resultados pacíficos y democráticos que permitan avanzar en los objetivos de la política exterior estadounidense (CRS, 2009).

enfocó en la áreas contiguas a la zona de despeje buscando “aislar” la zona de la influencia de la guerrilla a través de la generación de oportunidades educativas para los jóvenes que podrían ser reclutados por los insurgentes; asimismo se organizaron actividades de microcrédito y generación de ingresos para las familias más pobres haciendo énfasis en la población desplazada.²⁷ Los resultados se concretaron en 14 proyectos de infraestructura comunitaria, 326 microcréditos aprobados y 343 becas para jóvenes estudiantes.

El proyecto “Fondo para la Paz del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)”, implementado por el CICR de Colombia. Fue desarrollado entre marzo de 1999 y septiembre de 2000 con un costo de US\$750.000. El CICR se comprometió a administrar el Fondo para la Paz que serviría para financiar “Proyectos de Impacto Rápido” en las áreas rurales. El proyecto fue implementado de manera exitosa en varias regiones del país; benefició a 54 comunidades y generó oportunidades de ingresos para 120.00 personas, obtuvo medio millón de dólares en contrapartidas provenientes de organizaciones y entidades locales y del gobierno nacional. Debido a los resultados positivos USAID ofreció US\$1,5 millones al CICR para extender el programa a otras zonas rurales, sin embargo la oferta fue rechazada debido al riesgo de politizar las actividades si se continuaba la cooperación bajo el programa de ayuda de EE.UU. al Plan Colombia.

El proyecto “Grupos Técnicos de Estudios sobre asuntos de la Agenda del Proceso de Paz Colombiano”, implementado por la Universidad Javeriana de Bogotá en asocio con Georgetown University, Washington, D.C. Su objetivo era desarrollar información pertinente para los negociadores del gobierno colombiano en el proceso de paz con las guerrillas. El proyecto sufrió varios retrasos

27. Se trató del primer proyecto apoyado por la ayuda estadounidense que prestaba atención a la población desplazada.

CAPÍTULO I

y cambios de enfoque lo que hizo que al final los esfuerzos fracasaran en producir resultados relevantes para el proceso de paz; finalizó en julio de 2001. (*Ibíd.*, pp. 5-7).

Un segundo paquete de proyectos se desarrolló luego de que la OTI estableciera una presencia permanente en el país:

El proyecto “Fortalecimiento de la paz a través de las iniciativas de la sociedad civil a nivel de la comunidad”, implementado por la Organización Internacional para las Migraciones OIM. Se desarrolló entre septiembre de 2000 y septiembre de 2002 con un costo de US\$1,5 millones.

El proyecto “Programa de reintegración de antiguos niños soldados combatientes”, implementado por la OIM. Fue desarrollado entre marzo de 2001 y febrero de 2003 con un costo de US\$2,5 millones. Su objetivo fue fortalecer la capacidad del gobierno colombiano para recibir, orientar, rehabilitar y reintegrar antiguos niños combatientes en la sociedad colombiana, clarificar su estatus legal, y preparar un plan de respuesta para un gran número de jóvenes excombatientes en el evento de que se produjese una gran desmovilización. Del lado colombiano la agencia encargada de gestionar el proyecto fue el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.

El proyecto “Atención a las necesidades de las personas desplazadas internas”, implementado por Pan American Development Foundation, UNICEF, WorldVision, OIM y PROFAMILIA. (*Ibíd.*, pp. 8-9).

Aunque con recursos modestos, alcances limitados y resultados variables, el impacto de estos primeros proyectos fue importante para la estrategia de largo plazo de USAID que se implementaría en los años siguientes; contribuyeron a poner en la agenda temas como la población desplazada y los niños combatientes que antes no habían sido considerados, y, además, mostraron que Estados Unidos tenía la voluntad y la capacidad de apoyar programas que fueran más

allá del enfoque antinarcóptico y se orientaran a paliar los efectos del conflicto y fortalecer a la sociedad civil.

La estrategia de largo plazo de USAID

Con la aprobación del paquete de ayuda para el Plan Colombia, en julio de 2000, se dio paso a la configuración de una estrategia de intervención blanda a más largo plazo. En la primera etapa del Plan, la atención y los recursos se concentraron principalmente en la definición e implementación de los programas de desarrollo alternativo, los cuales eran vistos como complemento de la campaña de fumigación de cultivos ilícitos. Aunque con menor relevancia, se desarrollaron también programas para la reforma judicial y el respeto a los derechos humanos. Antes del inicio del Plan Colombia, los programas de USAID eran relativamente pequeños y centrados en la promoción de alternativas económicas para el desarrollo, la administración de justicia y la observancia de los derechos humanos. La ayuda dedicada a los proyectos de desarrollo alternativo fue de apenas quinientos mil dólares para el año 1998, pero se incrementó a cinco millones de dólares para 1999 y otros cinco millones de dólares para 2000.

En el paquete de ayuda estadounidense aprobado el año 2000 se destinaron 120,5 millones de dólares para el componente de desarrollo económico, social e institucional, tales fondos serían administrados por USAID.

Los programas dentro de este componente fueron estructurados así:

Apoyo para el Plan “Empuje en el sur de Colombia” (US\$ 18 millones)

Erradicación de coca el sur de Colombia: US\$10 millones

Ayuda a la población desplazada en el sur de Colombia: US\$8 millones

CAPÍTULO I

- Desarrollo alternativo y económico: US\$ 74 millones
- Erradicación de la coca a nivel nacional: US\$ 30 millones
- Aspectos medioambientales de la erradicación voluntaria: US\$ 2,5 millones
- Asistencia a los gobiernos locales: US\$ 22 millones
- Asistencia a la población desplazada a nivel nacional: US\$ 19,5 millones
- Derechos humanos y reforma judicial: US \$28,5 millones
- Protección a los defensores de derechos humanos: US\$ 4 millones
- Fortalecimiento a las instituciones de derechos humanos: US\$ 7 millones
- Reforma a la política del sistema judicial: US\$ 1 millón
- Reforma del código penal: US\$ 1,5 millones
- Tribunales orales y entrenamiento de jueces: US\$ 3,5 millones
- Casas de justicia: US\$ 1 millón
- Programa de defensores públicos: US\$ 2 millones
- Prevención de la corrupción: US\$ 3 millones
- Proceso de paz y gestión del conflicto: US\$ 3 millones
- Rehabilitación de niños combatientes: US\$2,5 millones (U.S. Agency for International Development, USAID, 2000, agosto).

A continuación se analizarán cada uno de estos programas, presentando tanto la manera como fueron implementados como los resultados que arrojaron durante esta primera etapa.

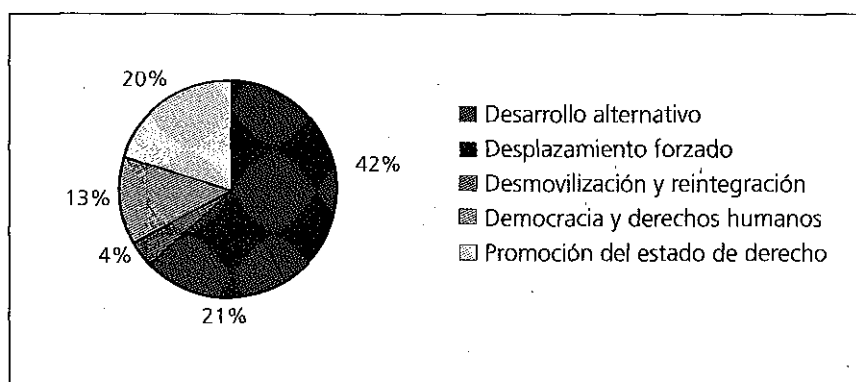
El Desarrollo Alternativo

En términos generales, el Desarrollo Alternativo (DA) ha sido el foco de atención de la intervención no militar. Entre los años 2000 y 2008, de un total de 1.270,7 millones de dólares que Estados Uni-

SE NECESITA UN PLAN...

dos entregó en ayuda económica y social, 500,5 millones de dólares fueron para los programas de desarrollo alternativo, lo que representa el 42% de la ayuda no militar, y el 8% sobre el total de los recursos estadounidenses que se destinaron para el Plan Colombia durante ese período.

Gráfico 4. Ayuda no militar de EE.UU. para Plan Colombia 2000-2008



Fuente: Informe GAO 2008

Inicialmente, si bien el Desarrollo Alternativo fue contemplado en la “Política Integral de Drogas para la Paz” presentada por el gobierno Pastrana a finales de 1998, el enfoque todavía era muy abstracto y daba lugar a controversia; el gobierno colombiano se mostraba reticente a empezar en el sur del país un programa de erradicación masiva debido al impacto económico y político en el campesinado cocalero. Mientras los funcionarios colombianos insistían en la necesidad de iniciar proyectos de desarrollo alternativo en las áreas que se iban a fumigar, el Departamento de Estado no estaba dispuesto a apoyar tales proyectos hasta que tales áreas no estuvieran bajo el control del gobierno colombiano.

CAPÍTULO I

El gobierno estadounidense criticaba el enfoque colombiano al considerar que el énfasis de la estrategia en programas de desarrollo alternativo se basaba en el supuesto de que agricultores campesinos independientes cultivan la mayoría de la coca en pequeñas parcelas, en lugar de considerar que eran los traficantes de drogas quienes cultivaban a gran escala utilizando mano de obra contratada; además, se señalaba que la estrategia no establecía líneas de tiempo específicas o medidas de eficacia para evaluar los progresos realizados en la aplicación de programas de desarrollo alternativo y reducción de la oferta (GAO, 1999, pp. 11, 18).

Ahora bien, la Política de Desarrollo Alternativo (PDA) bajo el Plan Colombia se desprende de uno de los elementos de la estrategia antinarcóticos que contempla el Plan: la *erradicación voluntaria*, la cual a su vez se inscribe en el contexto de los pactos sociales de erradicación. Se trataba de un modelo transaccional en el que, a cambio de la erradicación anticipada del cultivo ilícito, se brindaba financiación a proyectos locales. El programa estaba destinado a proporcionar incentivos para los pequeños agricultores (con tres o menos hectáreas de coca) para erradicar voluntariamente sus cultivos de coca. En la negociación de los pactos de la comunidad, funcionarios del gobierno colombiano se reunieron con grupos de pequeños agricultores para obtener su compromiso de erradicar voluntariamente los cultivos ilícitos. Después de un pacto de erradicación, se facilitarían semillas de cultivos alimentarios y plantas a los agricultores. Una vez que esta ayuda se iniciara, los agricultores estaban obligados a erradicar sus cultivos ilícitos en el plazo de un año.

En el año 2000, de las doscientas mil familias que vivían de la coca, sólo 37.000 participaron en el mecanismo de los pactos, lo cual representaba apenas un 18,5% del número total de familias implicadas en esa producción ilegal (Vargas, 2005a).

La PDA se implementó a partir de proyectos productivos cuyo fin era la creación de condiciones sostenibles de desarrollo y la generación de ingresos en las regiones afectadas por el conflicto armado y los cultivos ilícitos. Se definieron tres tipos de proyectos:

a) *Generadores de ingreso y empleo*, los cuales se dirigían a aprovechar y dinamizar ventajas comparativas y de competitividad en determinadas regiones para la producción de bienes agropecuarios, que orientaban la producción a los mercados nacionales e internacionales.

b) *Proyectos de seguridad alimentaria*, los que impulsaron la diversificación productiva y el fortalecimiento de sistemas de producción campesina, buscando que la unidad productiva y la región en la cual se localizaba lograsen una mayor suficiencia en la generación de alimentos frescos de primera necesidad y en la satisfacción de los requerimientos nutricionales de las familias que habitaban en dicho contexto. Los pequeños excedentes generados se suponía eran destinados al intercambio o la venta en los mercados locales, en los cuales esta producción era competitiva.

c) *Proyectos para viabilizar alternativas productivas, de comercialización y/o tecnológicas*, básicamente eran proyectos de investigación aplicada, de corto plazo y bajo costo, orientados a remover obstáculos para hacer viables proyectos promisorios en la generación de ingresos, empleo y seguridad alimentaria. Con este tipo de proyectos se buscaba distinguir aquellos que definían qué producir, proyectos que definían ajustes y mejoras de los sistemas de comercialización, y, finalmente, proyectos que definían cómo producir (Vargas, 2010, p. 19).

Del lado colombiano, la Política de Desarrollo Alternativo fue gestionada por el Fondo de Inversión para la Paz (FIP) junto con el Fondo de Programas Especiales para la Paz y el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), el cual venía desde el gobierno Samper. Fue este último Plan el encargado de canalizar, como con-

CAPÍTULO I

trapartida nacional, los primeros recursos del “componente social” del Plan Colombia, que se entregaron y administraron a través de USAID. La ayuda estadounidense llegó a representar el 92% del total de los recursos dedicados a la PDA.

Una vez fue aprobada la financiación para el Plan Colombia, USAID inició la planificación para el desarrollo alternativo centrándose en la promoción de la erradicación de amapola y el fortalecimiento institucional del gobierno colombiano para gestionar la PDA. Para darle un impulso inicial a esos esfuerzos, USAID reasignó un millón de los diez millones de dólares, originalmente destinados a apoyar la erradicación de la amapola, para financiar proyectos destinados a fortalecer la capacidad de respuesta gubernamental en las zonas de cultivo de coca.

Putumayo fue escogida como la experiencia piloto en la aplicación de la política en razón de que era el departamento que contaba con el mayor número de cultivos ilícitos y el escenario de la “ofensiva del sur”, la estrategia de erradicación forzosa a través de la fumigación aérea que se desplegó al inicio del Plan Colombia. Los programas de Desarrollo Alternativo se iniciaron con la firma de los pactos de erradicación en aquellas zonas de pequeños cultivos, mientras que en las zonas de “cultivos ilícitos industriales” se aplicaba la fumigación aérea; entre diciembre de 2000 y julio de 2001, se firmaron 33 pactos en nueve municipios de Putumayo, que involucraron 37.775 familias. De ellas, seis mil pertenecían al municipio de Puerto Asís.²⁸ Posteriormente el programa se expandió a otros siete departamentos del país (Caquetá, Nariño, Huila, Cauca, Tolima, Norte de Santander y Bolívar).

28. Según la Gobernación de Putumayo (2000-2003), el total de desembolsos ascendió a \$47'190.000, los cuales fueron entregados bajo la coordinación del PNDA y la administración de cinco Organizaciones No Gubernamentales operativas del Plan Colombia : Fundaempresa, Vida y Futuro, Restrepo Barco, Fundacomercio y Coodesarrollo (Checa Mora, 2003).

En esta experiencia piloto se presentaron dificultades; el plan inicial, desarrollado con las contrapartes del gobierno colombiano, consistía en que USAID se centrara en los esfuerzos de generación de ingresos económicos a mediano y largo plazo, mientras que la parte colombiana se dedicaría a la entrega de asistencia inmediata a los agricultores que firmaban los pactos de reducción de la coca con el gobierno. Sin embargo este se vio desbordado en su capacidad de respuesta por la cantidad de familias que se acogieron al programa.²⁹

Además de los tropiezos en la ejecución, y la superposición de competencias entre las distintas entidades, se presentaron otros problemas relacionados con el difícil acceso a zonas remotas y la inseguridad generada por las disputas territoriales entre las guerrillas de las FARC y los paramilitares de las AUC en la región.

En un informe al Congreso estadounidense acerca de los resultados de los programas de desarrollo alternativo en el que se comparaban los resultados en Colombia con las experiencias de Bolivia y Perú se señalaba que:

El gobierno colombiano no controla gran parte de las áreas de cultivo de coca, lo que limita su capacidad para llevar a cabo operaciones sostenidas de interdicción, y su capacidad para coordinar eficazmente las actividades de erradicación y desarrollo alternativo sigue siendo incierta. [...] Entre los nuevos obstáculos que enfrenta Colombia está la dificultad de verificar el cum-

29. Las críticas institucionales y comunitarias se dirigieron a las ONG operadoras; según la Contraloría General de la República, en su tercer informe sobre el Plan Colombia, el trasplante de estas organizaciones que venían de la experiencia de reconstrucción del eje cafetero no fue lo más aconsejable porque las condiciones sociales, económicas y políticas no eran ni siquiera similares a las del eje cafetero (Contraloría General de la República. Tercer Informe de Evaluación. Agosto de 2002).

CAPÍTULO I

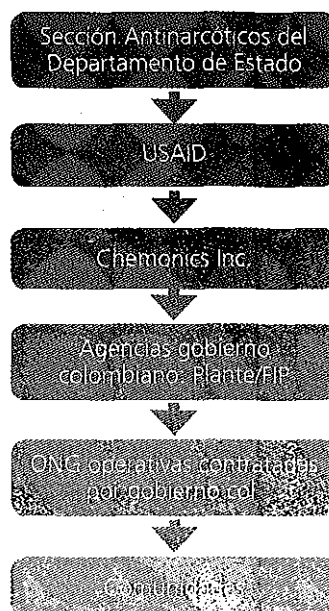
plimiento de los pactos de erradicación voluntaria. El gobierno colombiano no ha determinado cómo lo hará, y por lo tanto la fiabilidad de los pactos de erradicación voluntaria es incierta. [...] La mala calidad del suelo y la infraestructura y la lejanía de los lugares del proyecto en las zonas de cultivo de coca son otro obstáculo. [...] Colombia ha desarrollado estos planes basados en la expectativa de que recibiría cerca de US\$ 300 millones de los donantes europeos. Sin embargo, poco de la asistencia se ha materializado hasta la fecha. Funcionarios de la embajada de EE.UU. nos dijeron que los donantes europeos son reacios a participar en el programa, ya que, basándose en las experiencias de Bolivia y Perú, lo asocian con el esfuerzo de erradicación forzada apoyada por Estados Unidos (GAO, 2002, p. 12).

Originalmente estaba previsto que USAID implementara los programas a través de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI). Sin embargo, la agencia no contaba ni con la capacidad ni con la experticia para hacerse responsable de la asistencia de conformidad con los requisitos de USAID. En junio de 2000 se optó entonces por otorgar un contrato por diez millones de dólares a Chemonics International, Inc., un contratista privado con sede en Washington, para administrar los recursos del programa, como la adquisición de bienes y servicios, la adjudicación y gestión de las subvenciones. El papel de Chemonics era ayudar al gobierno colombiano en la ejecución de actividades alternativas mediante la promoción de la sustitución de cultivos, la mejora del medio ambiente, y otros esfuerzos de desarrollo en las regiones de cultivo de amapola del Cauca, Huila, Tolima y Nariño. USAID terminó por asumir la dirección y orientación de los programas (USAID marzo 2002), (*El Tiempo*, Nov 2001).

El esquema general de la entrega de la ayuda para el Desarrollo Alternativo era el siguiente:

SE NECESITA UN PLAN...

Ilustración 1. Esquema general entrega ayuda para el Desarrollo Alternativo



Así, fue la debilidad institucional del Estado colombiano la que en buena medida terminó por dejar en manos de USAID el manejo de la política de Desarrollo Alternativo:

Las acciones instrumentadas por AID-Chemonics se empezaron a desarrollar en un contexto de ausencia de una política nacional de desarrollo alternativo y, en general, de falta de un posicionamiento de un eje nacional, con lo que se creó un tipo de manejo que terminó evitando las instancias nacionales formalmente responsables del manejo de la política, y, poniendo, a la vez, sus reglas de juego, [...] cuyo interés se centraba en reducciones rápidas de áreas de cultivos ilícitos. (Vargas, 2010, p. 32).

Estas dificultades hicieron que los recursos dispuestos para el Desarrollo Alternativo no pudieran ser ejecutados al ritmo previsto

CAPÍTULO I

inicialmente; de los diez millones de dólares programados originalmente para apoyar la erradicación de la amapola y el fortalecimiento institucional del Plan Nacional del Desarrollo Alternativo (PNDA), los gastos reales de USAID fueron solamente cerca de 1,3 millones de dólares, es decir, el 13%, al 30 de septiembre de 2001. De los 42,5 millones de dólares programados a partir de la financiación del Plan Colombia, los gastos reales de USAID fueron solamente cerca de 4,4 millones de dólares, es decir, 10%, a partir de la misma fecha. Combinados, los gastos reales fueron de unos 5,6 millones de dólares, o alrededor del 11%, de los 52,5 millones de dólares de los fondos totales disponibles del programa (GAO. 2002, p. 8).

La crisis de los pactos sociales redefinió la intervención de USAID en otros términos dando paso a la implementación de un programa más estructurado, el *Coca Alternative Development (CAD)*; contemplado para cinco años, el CAD se ejecutó entre mayo de 2001 y mayo de 2006 a través de Chemonics.

Las dificultades con los pactos de erradicación hicieron también que se creara una estrategia especial para el Putumayo con acciones de corto, mediano y largo plazo, entre ellas: el Programa de Iniciativas Locales de Desarrollo Alternativo para la Erradicación Temprana (PILDAET) y la infraestructura para completar la erradicación. El PILDAET se inició en enero de 2002, y a diferencia de los anteriores pactos, que daban un plazo de un año para la erradicación de los cultivos de coca, ahora se procedía a la erradicación inmediata. No obstante el enfoque no cambió sustancialmente:

[...] aunque, las nuevas condiciones de operatividad preveían una mayor articulación institucional, participación de las comunidades, toma de decisiones respecto de los proyectos a través de Comités Municipales de Desarrollo Alternativo y verificación continua de los mismos, su ejecución no se diferenció mucho respecto de los anteriores pactos sociales. Center for International Policy, 2004, p. 34).

Además de los problemas vinculados a su gestión por parte del gobierno colombiano y de USAID, las dificultades para la implementación de los programas de Desarrollo Alternativo provenían del entorno en el que se desarrollaron los proyectos; los problemas se debían fundamentalmente a la pobreza, la marginalidad, la falta de servicios básicos, la debilidad institucional, así como a la presencia de grupos armados ilegales dado que las zonas de conflicto coinciden con las áreas de mayores cultivos de coca.

Así, los resultados de los programas de Desarrollo Alternativo para las comunidades en esta primera etapa no eran nada alentadores. En un informe sobre los efectos de las fumigaciones aéreas en el departamento del Putumayo, elaborado por varias ONG, se señalaba que:

Lejos de fortalecer el gobierno local y la democracia como se plantea en los objetivos del Plan Colombia, cuatro años de fumigaciones continuas han dejado en el Putumayo una crisis humanitaria, de seguridad alimentaria y económica sin precedentes. La información recogida por la misión en este departamento, se resume en los siguientes efectos: fumigación de proyectos alternativos, incumplimiento de los pactos y proyectos acordados entre los campesinos y el gobierno nacional; abandono ante la crisis humanitaria; parálisis de la economía local, múltiples dificultades de los gobiernos locales para impulsar estrategias de desarrollo. Resiembra en algunas áreas y desplazamiento de los cultivos hacia Nariño y el sur del departamento. (Center for International Policy, 2004, p. 52).

En el informe sobre la experiencia del programa CAD (*Coca Alternative Development*) en el sur del país la USAID encontró que el éxito de la erradicación manual voluntaria dependía del tipo de asistencia ofrecida, la velocidad con la que los pactos de erradicación se negociaron y la efectividad en la entrega de la asistencia prometida.

Además, se constató que sin la presencia de las instituciones que garanticen el imperio de la ley, sobre todo en aquellas regiones dominadas por los grupos armados ilegales, la erradicación voluntaria se hacía imposible:

La experiencia de los programas de desarrollo alternativo en Colombia muestra que es ingenuo pensar que alguna actividad económica lícita pueda alcanzar las ganancias que proporciona la economía de la coca; esa es una de las grandes debilidades del desarrollo alternativo; sin embargo los estudios de caso muestran que la decisión de las comunidades de abandonar los cultivos ilícitos no sólo están determinadas por factores estrictamente económicos sino que intervienen otras consideraciones como los riesgos asociados con la actividad del narcotráfico, especialmente la violencia que ello trae a sus regiones. De allí la importancia de que además de alternativas económicas viables, el estado garantice las condiciones de seguridad para esas comunidades. (USAID, 2006, p. 24).

Asimismo, se encontró que la participación de las autoridades locales, las organizaciones comunitarias y las ONG en la formulación y la implementación de los proyectos eran fundamentales para el éxito del programa.

Una de las grandes debilidades de la Política de Desarrollo Alternativo en la primera y segunda etapas del Plan fue la incoherencia entre la focalización del Desarrollo Alternativo y las fumigaciones. En la formulación de la política se estableció que el DA sería la zanahoria que acompañaría el garrote de la fumigación de los cultivos de coca, con lo cual se esperaba incentivar al campesinado cocalero a abandonar los cultivos ilícitos de manera voluntaria a cambio de la financiación de proyectos productivos lícitos y sustentables. A excepción del caso de Putumayo, la relación entre la cantidad de

cultivos ilícitos fumigados y la participación de los departamentos en el presupuesto de DA en el lapso 1999-2007, fue inconsistente.

Durante este período el número de hectáreas fumigadas en Putumayo fue del 24,1% al mismo tiempo que recibió el 23% de las financiación de proyectos de DA. Esto contrasta fuertemente con lo sucedido en el resto del país: el departamento de Guaviare recibió, entre 1999 y 2007, el 18% de las fumigaciones mientras que la participación en inversiones directas de DA sólo alcanzó entonces el precario 0,2%. El departamento de Caquetá, en donde se descargó el 13% de las fumigaciones, tuvo una participación en inversiones de DA de tan sólo el 2%. En el caso de Nariño, recibió el 16% de las fumigaciones y su participación en DA fue sólo del 4%. Asimismo, otros departamentos recibieron cuantiosos recursos para proyectos productivos de DA y sin embargo la cantidad de cultivos ilícitos presentes en ellos era muy inferior: son los casos de Santander, Magdalena, Cesar, Huila, La Guajira, Córdoba, Atlántico y Valle, zonas en las que se contabilizaron el 2,23% de las fumigaciones y sin embargo, en el período participaron con el 31% (casi una tercera parte del total) de la inversión directa a departamentos y municipios (Vargas, 2010, p. 66).

La atención a la población desplazada

El fenómeno del desplazamiento interno en Colombia alcanzó proporciones de crisis humanitaria ante el agudizamiento del conflicto armado a finales de los años noventa.³⁰ Esto generó la necesidad de

30. En 2009, el Centro de Control de Desplazamientos Internos (IDMC, por su sigla en inglés) dependiente del Consejo Noruego de Refugiados, presentó un informe ante la ONU en el que se calculaba que la población desplazada en Colombia alcanzaba los 4,3 millones de personas, con lo cual el país se consolidaba como el segundo del mundo con más refugiados internos, sólo superado por Sudán, con 4,9 millones. Estos cálculos diferían de los del gobierno colombia-

CAPÍTULO I

incluir un programa de atención a la población desplazada dentro del componente de Desarrollo Alternativo.

En efecto, en el paquete de ayuda del Plan Colombia se incluyeron 19,5 millones de dólares para el programa de asistencia para las personas desplazadas en todo el país. Los objetivos planteados para el programa de atención a la población desplazada fueron:

Trabajar con organizaciones no gubernamentales de EE.UU., organizaciones internacionales y sus homólogos en Colombia para prestar asistencia a los desplazados a mediano y largo plazo en la costa del Pacífico, en el Urabá, y a lo largo de la costa Caribe.

Lograr la estabilización de las comunidades, promover la participación democrática y apoyar el acceso a la seguridad social, a través del mejoramiento en el acceso a los servicios de salud, educación, justicia, la vivienda, oportunidades de empleo y formación profesional.

Mejorar la capacidad local para prestar servicios sociales para ayudar en el retorno o la reubicación de los desplazados. Ello hará posible estabilizar las comunidades donde las personas desplazadas viven. (USAID, 2000, agosto).

Durante la primera etapa del Plan Colombia el programa de desplazados administrado por USAID apenas alcanzó la fase de definición y planificación; sería en la segunda etapa en la que se implementaría y comenzaría a dar resultados.

La reforma judicial

Aunque desde los años ochenta se venía desarrollando un programa de reforma a la justicia financiado por Estados Unidos, el Plan

no, para quien el número de desplazados llegaba a 2,64 millones de personas para agosto de 2008. (*El Espectador*, 2009, mayo).

Colombia le dio un nuevo impulso y mayores recursos a esta iniciativa. En buena medida, la reforma a la justicia va a ser vista como uno de los pilares del fortalecimiento del Estado y su cometido será lograr los objetivos y desarrollar las instituciones contempladas en la Constitución de 1991. Algunas de esas tareas habían sido precariamente adelantadas durante los años noventa debido a la debilidad institucional, la falta de recursos e incluso, a la ausencia de voluntad política.

El programa de reforma judicial apunta fundamentalmente a volver más eficiente el sistema judicial colombiano a través de dos vías: de una parte, la implementación del sistema penal acusatorio que reemplace el sistema inquisitivo, y de otra, la puesta en marcha de mecanismos alternativos de justicia que contribuyan a descongestionar el aparato judicial.

En la primera etapa del Plan Colombia, el Programa de Administración de Justicia de USAID fue implementado a través de un contrato con la empresa privada estadounidense Checchi and Company Consulting, Inc. Inicialmente el programa se proyectó para cinco años empezando en abril de 2001. El contrato original era por 20,6 millones de dólares pero se incrementó a 28 millones de dólares después de su extensión el 30 de junio de 2006.

El programa estaba conformado por cuatro componentes: (a) Sistema acusatorio; (b) Defensoría pública; (c) Casas de la Justicia; y (d) Resolución alternativa de conflictos.

a) El Sistema Penal Acusatorio. El diagnóstico sobre la situación del sistema judicial en Colombia era crítico³¹ y de tiempo atrás se

31. La congestión judicial se había convertido en un problema crónico: "Según el Censo Nacional de Expedientes realizado por la Fiscalía General de la Nación en abril de 1999, un proceso penal tardaba en promedio tres años y medio en concluir desde el momento en que la denuncia era interpuesta; la mayoría de estos procesos permanecía la mayor parte de su tiempo en una fase de investigación previa. Por otra parte, cerca de la mitad de los reclusos en los estable-

CAPÍTULO I

consideró necesaria una reforma profunda del sistema inquisitorial vigente para superar los problemas crónicos de congestión judicial, ineficiencia y corrupción. La Constitución Política de 1991 había establecido un sistema mixto inquisitivo-acusatorio, y a lo largo de la década de los noventa se avanzó poco en el cambio hacia el sistema acusatorio.

El objetivo del programa era entonces realizar el tránsito exitoso del sistema inquisitorial al sistema acusatorio basado en la oralidad. En esta primera etapa el Programa de Administración de Justicia de USAID prestó asistencia técnica para la reforma legislativa, la planeación estratégica, y proporcionó el soporte inicial en infraestructura y logística. Además se adelantaron acciones dirigidas a crear un entorno para el cambio y desarrollo interinstitucional entre los operadores judiciales, los estudiantes de derecho y los profesores, con el objetivo de vencer la resistencia cultural al cambio y las influencias del anterior sistema inquisitorial y promover el sistema acusatorio (USAID, 2006, p. ii).

El programa patrocinó en 2001 la creación de la Comisión Interinstitucional conformada por el presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el fiscal general de nación, el defensor del pueblo y el procurador general de la nación.

Entre finales de 2001 y principios de 2002 la Comisión Interinstitucional se encargó de elaborar el proyecto de acto legislativo que reformó la Constitución Política y creó el sistema penal acusatorio, proyecto que tuvo su trámite legislativo de aprobación entre marzo y diciembre de 2002. Finalmente, el Acto Legislativo No. 03 del 19 de diciembre de 2002 inició el proceso de reforma del sistema penal colombiano hacia un sistema acusatorio.

cimientos carcelarios permanecía en promedio dos años sin haber sido formalmente condenados, en abierta contradicción con el principio generalmente aceptado de presunción de inocencia.” (Reyes, 2005, p. 7).

b) *La Defensoría Pública.* La Defensoría Pública es un servicio público que presta el Estado a través de la Defensoría del Pueblo, mediante el cual se provee de un defensor gratuito a las personas que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial. La Oficina de la Defensoría Pública (ODP) forma parte de la Defensoría del Pueblo y fue creada por la Constitución de 1991.

La ODP era débil institucionalmente, hacía una gestión deficiente de los casos y no contaba con un sistema de información efectivo; además, los abogados debían asumir los casos de defensa criminal sin remuneración dada la escasez de recursos y el limitado respaldo gubernamental que recibía. En 2001, el programa de Administración de Justicia se planteó como objetivo ofrecer a la ODP una base jurídica y política más sólida mediante el fortalecimiento institucional, la profesionalización de sus operaciones y la promoción de su misión en la sociedad en su conjunto. Para ello se desarrollarían las siguientes actividades: la creación de una red de oficinas piloto; la implementación de un plan de capacitación a nivel nacional; la producción de manuales, módulos y talleres de habilidades para el juicio; una campaña de comunicación, incluyendo anuncios de televisión y medios impresos; una planificación estratégica y la incorporación de las universidades en la comunidad de defensa pública a través de una clínica legal interinstitucional y la ampliación del programa de asistente legal (USAID, 2006, p. iii).

c) *Casas de Justicia.* Las Casas de Justicia (CJ) son unidades interinstitucionales para la información, orientación, referenciación y prestación de servicios con miras a la solución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Las CJ reúnen en un mismo espacio instituciones nacionales y locales de administración de justicia. Asimismo, permiten aunar los esfuerzos de justicia formal y no formal, de la Jurisdicción Especial Indígena

CAPÍTULO I

y las expresiones de justicia propias de los grupos étnicos que conforman nuestra nación y de la justicia comunitaria. La figura de las CJ fue establecida en la Constitución Política de 1991. La primera de ellas fue inaugurada en 1995 con apoyo de USAID con el propósito de facilitar y acercar la justicia a las comunidades marginadas y excluidas, contribuyendo a mejorar la gobernabilidad local (Ministerio del Interior y de Justicia, MIJ, 2011b).

Para el 2001, el Programa Nacional de Casas de la Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho³² había establecido ya 18 centros; sin embargo presentaba una serie de dificultades vinculadas a la sostenibilidad financiera, la ineficiencia burocrática y la falta de una coordinación eficaz. También adolecía de ineficiencia en la gestión de la información y falta de procedimientos de evaluación. Esto generó preocupaciones sobre la financiación y el desarrollo institucional del programa hacia el futuro. El Programa de Administración de Justicia patrocinado por USAID buscó sanar esas fallas.

d) *La Resolución Alternativa de Conflictos.* La Constitución de 1991 estableció varios mecanismos para la Resolución Alternativa de Conflictos (RAC): conciliación en equidad, conciliación legal, mediación y arbitraje. Se incluyen allí los Jueces de Paz (quienes forman parte de la jurisdicción especial Justicia de Paz). Tales mecanismos hacen posible la solución de conflictos de una manera directa, es decir, sin la participación del aparato judicial formal contribuyendo a la descongestión del sistema.

Los cambios en el sistema judicial colombiano forman parte de una tendencia más general, como lo señala Uprimny:

En las últimas décadas, en la mayoría de los países de América Latina se han impulsado mecanismos tendientes a la desprofesiona-

32. Desde 2003 el Programa Nacional de Casas de Justicia es administrado por el Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia, a través de la Dirección de Acceso a la Justicia.

SE NECESITA UN PLAN...

lización y desjudicialización de la resolución de los conflictos entre los ciudadanos, como la conciliación, el arbitraje, la mediación, las casas de justicia o los jueces de paz, entre otros. Todos estos mecanismos —a pesar de sus diferencias— comparten un propósito y un diagnóstico. Todos ellos parten de una cierta desconfianza frente a la justicia formal del estado puesto que no se le considera un instrumento eficaz, transparente y adecuado para zanjar las controversias cotidianas de los ciudadanos. Todos ellos buscan entonces ser alternativas más próximas a la comunidad y al ciudadano ordinario para que éste pueda resolver de manera más rápida sus conflictos. (Uprimny, 2005, p. 1).

El programa de Administración de Justicia de USAID concentró sus esfuerzos en los mecanismos de conciliación en equidad³³ y justicia de paz.³⁴

Al inicio del Programa de Administración de Justicia en 2001 no existía una visión unificada de las actividades de la RAC: No existía un programa nacional de conciliación en equidad; tampoco había

33. El Ministerio Justicia y del Interior colombiano define la conciliación en equidad como “un mecanismo alternativo de solución de conflictos autocompositivo, por medio del cual dos o más personas resuelven sus controversias por intermedio de un tercero llamado Conciliador en Equidad, quien ayudará a construir un acuerdo que a su vez tendrá plenos efectos jurídicos. El Conciliador en Equidad es una persona con reconocimiento comunitario y un alto sentido del servicio social, que administra justicia de manera gratuita, haciendo que las partes involucradas en un conflicto construyan por sí mismas, a través de un mutuo acuerdo, la solución al mismo. Esa solución quedará consignada en un documento denominado Acta de Conciliación en Equidad, la cual tendrá los mismos efectos que una Sentencia Judicial (Tránsito a Cosa Juzgada y Mérito Ejecutivo). (MIJ, 2011b). Ver: <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=2192&idcompany=2&idmenucategory=226>
34. El juez de paz en el ordenamiento colombiano “es un lego en derecho, vecino de la localidad, que ejerce su función usualmente ad honorem, y cuyas soluciones no tienen como marco de referencia el ordenamiento legal sino los usos y costumbres locales.” (Uprimny, 2005, p. 14).

CAPÍTULO I

planes, programas, proyectos, estrategias, objetivos o acciones que permitieran alcanzar una meta común. Sólo existían conciliadores en equidad entrenados de acuerdo con el criterio de las organizaciones que los apoyaban, sin coordinación y sin ninguna guía por parte del Ministerio de Interior y de Justicia.” (USAID, 2006, p. 16).

En esta primera etapa se buscó promover la expansión, la sostenibilidad y el fortalecimiento institucional de los mecanismos de RAC. Los esfuerzos de expansión incluían una campaña de sensibilización, el inicio de los programas locales de equidad y conciliación, y la coordinación con las organizaciones no gubernamentales, universidades y cámaras de comercio.

Aunque sin alcanzar la centralidad ni el impacto de la intervención dura, durante la primera fase los programas de asistencia económica y social mostraron la preocupación por paliar los efectos de la estrategia militar sobre la población civil e ir ganado terreno en la legitimación del proyecto de pacificación nacional. Este tipo de intervención puso también de presente la necesidad de apelar y fortalecer otras instituciones y otros sectores del Estado colombiano, distintos del militar, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos en el Plan Colombia.

Avances de la primera etapa

Para concluir, esta primera etapa fue un período de definiciones y de primeros ensayos en el que se formuló el Plan Colombia, cuyos progresos se fueron concretando en planes de acción y programas. Allí se pusieron en evidencia las condiciones requeridas para llevar a cabo una estrategia de semejante envergadura y se evidenciaron las limitaciones institucionales, económicas y operativas que debían ser superadas.

Al principio se presentaron problemas tanto a nivel de la concepción como a nivel operativo; ni las agencias estadounidenses ni el gobierno colombiano estaban preparados para gestionar tales

SE NECESITA UN PLAN...

programas; también se presentaron problemas de financiación, el gobierno colombiano tuvo dificultades para cumplir con los compromisos adquiridos a través del Plan así como de conseguir recursos de otros donantes internacionales. También se presentaron retrasos en la entrega de la ayuda estadounidense y fue necesario reprogramar varios de los rubros contemplados inicialmente y de incluir otros que no estaban estipulados:

[...] el Departamento de Estado y el de Defensa (así como otras agencias involucradas) no han completado su implementación de los planes de apoyo al Plan Colombia. Aun con las extensión de los plazos, varios programas financiados por Estados Unidos no podrán empezar sino hasta finales de 2001, y, por ejemplo, mucha de la asistencia para los helicópteros no podrá ser entregada sino hasta el 2002. (GAO, 2000, p. 26).

En estos cuatro primeros años, entre 1998 y 2002, básicamente se adelantaron dos tareas: se definió el perfil político de la intervención estadounidense, y se construyó la capacidad para gestionar los programas tanto militares como no militares. En relación con el perfil político, será durante esta etapa que se agote la posibilidad de una salida negociada del conflicto y se dé paso a la ofensiva militar, tal y como veremos en la segunda fase.

Asimismo se puso en evidencia la debilidad del Estado colombiano no sólo para hacer frente a la magnitud de los problemas que enfrentaba sino para gestionar la ayuda internacional que demandaba, y en últimas servir de contraparte eficaz a la intervención estadounidense. Así se señalaba en un informe al congreso estadounidense a finales del año 2000:

Hasta el presente, el gobierno colombiano no ha demostrado tener la capacidad para financiar y gestionar adecuadamente los proyectos y actividades que se requieren para reducir la amenaza

CAPÍTULO I

del narcotráfico en el país. Hay incertidumbre respecto al apoyo financiero internacional, el potencial de un acuerdo negociado con las fuerzas insurgentes, y el fin de las violaciones a los derechos humanos, todo lo cual afectará la respuesta de Colombia a un nivel que es aún desconocido. [...] el gobierno debe también organizar las instituciones involucradas en el Plan Colombia e integrarlas bajo una sola autoridad que coordine todas las actividades. (GAO, 2000, pp. 23-24).

Frente a la capacidad de gestión de la intervención, el Plan Colombia dio lugar a un verdadero revolcón institucional en el Estado colombiano, transformando de manera sustancial instituciones de larga tradición y difícilmente reformables en otras circunstancias, como las Fuerzas Militares colombianas, exigiendo una coordinación más estrecha entre las agencias civiles, y creando nuevas instituciones con funciones inéditas como la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación, una institución inédita que concentró varias de las funciones antes desempeñadas por distintos ministerios.

Esta transformación institucional también tuvo consecuencias para el dispositivo diplomático estadounidense, ya que de cierto modo contribuyó a perfilar con mayor claridad para el gobierno estadounidense el modo de gestionar la intervención en un país como Colombia. El Plan Colombia implicó el incremento sustancial del número de funcionarios así como el número de agencias estadounidenses con presencia permanente en Colombia (GAO, 2000, p. 22). En efecto, la embajada de Estados Unidos en Colombia llegó a ser una de las más grandes en el mundo y en donde más agencias de *law enforcement* y de inteligencia había en comparación con cualquier otra embajada estadounidense. En el año 2006 se contabilizaron un total de 25 agencias presentes en el país (U.S. Department of State, 2006b).

SE NECESITA UN PLAN...

En suma, esta primera fase del Plan Colombia fue un período en el que se fijaron derroteros y se asumieron compromisos por parte de los gobiernos colombiano y estadounidense sin que aún existiese consenso acerca de la naturaleza del problema ni sobre la manera más eficaz de resolverlo. Pese a la evidencia de que se trataba de una situación de extrema fragilización del Estado colombiano debido a la agudización del conflicto armado interno que combinaba de forma compleja factores diversos, los intereses y la visión de los funcionarios y políticos en Washington hicieron que el Plan Colombia se formulara como una prolongación e intensificación de la política antinarcoóticos que se venía aplicando en el país de tiempo atrás; no obstante, rápidamente y a medida que se fueron desarrollando los acontecimientos sobre el terreno, las dudas frente al proceso de negociación con la guerrilla así como la urgente necesidad de fortalecer la capacidad de respuesta militar del Estado hicieron que el Plan se fuera perfilando como una estrategia de pacificación, cuyo núcleo central en una segunda fase, sería la ofensiva militar en contra de las FARC.

CAPÍTULO 2

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

La segunda y tercera etapas del Plan Colombia corresponden en su formulación e implementación a la denominada “Política de Seguridad Democrática”; esta se inicia con el fracaso del proceso de paz con las guerrillas a principios de 2002, se desarrolla bajo la égida de la lucha global contra el terrorismo, y abarca el primer y segundo mandatos de Álvaro Uribe hasta el año 2010.

Durante este período el contexto político, tanto en Colombia como en Estados Unidos, se transformará de manera decisiva, cambiando las percepciones y prioridades en ambos países. La reorientación de la política exterior estadounidense, consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001, intensificará la intervención al inscribir el conflicto armado colombiano en la cruzada antiterrorista. Internamente se pone en marcha la estrategia contrainsurgente fusionándola con la lucha antinarcóticos tanto en sus objetivos como en sus procedimientos. Bajo la Política de la Seguridad Democrática, el Estado colombiano desarrolla de manera más clara y contundente una ofensiva militar contra la guerrilla de las FARC.

La segunda etapa del Plan Colombia (2002-2006)

La ruptura de los diálogos con la guerrilla en febrero de 2002 generó un clima político adverso a las FARC, lo cual, unido al proceso de

modernización de las Fuerzas Militares y los primeros avances en el campo de batalla, generaron la percepción de que sí era posible enfrentar con éxito a la guerrilla. Esta será la bandera que le permitirá a Álvaro Uribe ganar la presidencia y hacer de la ofensiva contrain-surgente el principal objetivo de su gobierno.

La segunda etapa del Plan Colombia corresponde a la formulación e implementación de la Política de Seguridad Democrática (PSD) la cual, en su dimensión internacional, se caracterizará por la inscripción del conflicto armado colombiano en la lucha global contra el terrorismo declarada por el gobierno de George W. Bush y, en el plano doméstico, por el despliegue de una ofensiva militar de gran envergadura respaldada desde Washington.

La “terrorización” del conflicto armado

El papel de Estados Unidos en esta segunda etapa sería crucial tanto por el respaldo político al proyecto de pacificación del gobierno Uribe como por la intensificación de su intervención en el conflicto armado colombiano. En ello, el cambio de las circunstancias tanto domésticas como internacionales favorecería los propósitos del gobierno colombiano.

En efecto, los ataques del 11 de septiembre de 2001 cambiaron las prioridades en la agenda estadounidense ante la proclamación del presidente Bush de una “lucha global contra el terrorismo”. Tanto el gobierno colombiano como los funcionarios estadounidenses se apresuraron a inscribir el conflicto armado en la lógica de la amenaza terrorista global. Las FARC y, posteriormente el ELN y las AUC, fueron entonces declarados grupos terroristas y citados permanentemente por el Secretario de Estado Colin Powell como ejemplo de que la campaña antiterrorista no se concentraba solamente en los grupos fundamentalistas musulmanes. (GC, 2002, mayo).

Al inicio de su mandato el presidente Bush había manifestado la voluntad de continuar con la política de apoyo hacia el Plan Co-

CAPÍTULO 2

lombia a través de la Iniciativa Regional Andina. Esta extensión a la región andina se debió en buena medida a las protestas de los países vecinos por los efectos de la campaña antinarcoóticos en sus fronteras.

Al mismo tiempo se mantenían las voces críticas en Washington que alertaban frente a una “vietnamización” de la política hacia Colombia. El 11-S acalló tales voces y la Casa Blanca no encontró oposición significativa para reconocer abiertamente el vínculo entre drogas y guerrilla, ahora, bajo la denominación común de combate al terrorismo. El 2 de agosto de 2002, el presidente Bush autorizó que la ayuda a Colombia, tanto la anterior como la presente, pudiera ser utilizada indistintamente tanto en labores antinarcoóticos como en la lucha contra los grupos colombianos incluidos en la lista de organizaciones terroristas.

De este modo, por una extraña alquimia, el Plan Colombia pasó de ser un plan antinarcoóticos a ser un plan antiterrorista en su denominación, y ello porque, aunque la ayuda aprobada para Colombia contenía restricciones, en la práctica el Plan había sido concebido en la idea de hacer frente al desafío de los grupos guerrilleros. La ambigüedad entre guerra antinarcoóticos y guerra contrainsurgente que había caracterizado la primera etapa del Plan quedó pues resulta (y disuelta) en la guerra global contra el terrorismo.

En el escenario internacional, signado por el 11-S, el gobierno colombiano emprendió una ofensiva de carácter político y diplomático para deslegitimar a las FARC e insistir en el carácter de amenaza terrorista de la situación que vivía el país. En el frente interno, los partidos políticos firmaron un acuerdo con fin de hacer de la lucha contra el terrorismo un propósito nacional; el acuerdo consignaba el compromiso de unidad nacional contra el flagelo del terrorismo, la conformación de un frente común contra cualquier acto terrorista, la promoción de una ley de solidaridad para con las víctimas y la ratificación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo (*El Tiempo*, 2003, marzo).

Esa diplomacia antiterrorista se desplegó con tres propósitos: En primer lugar, buscar la legitimación internacional: a través de una «pedagogía» internacional acerca de la naturaleza y los alcances del conflicto colombiano; el gobierno colombiano trató de aprovechar la mayor cantidad de escenarios internacionales para promover su visión del conflicto armado y explicar por qué la estrategia de seguridad adoptada bajo su administración era la más adecuada. El gobierno partía del supuesto de que quienes plantearan otras perspectivas y criticaran su política de seguridad, o bien estaban mal informados o bien actuaban de mala fe. (*Semana*, 2005, junio). Esto implicó una diplomacia de tipo defensivo; inicialmente frente a los cuestionamientos a la propia figura del presidente Uribe por parte de ONG de derechos humanos en Europa debido a sus posiciones durante su mandato como gobernador de Antioquia en el tema de los grupos de autodefensa (las llamadas Convivir); igualmente se cuestionó al nuevo gobierno por su crítica radical al proceso de paz (*Cambio*, 2003, sep.).

Posteriormente, el gobierno buscó defender medidas que generaban muchas críticas en algunos escenarios internacionales como el estatuto antiterrorista, la creación de la red de un millón de informantes, y la ley de alternatividad penal para la negociación con los grupos paramilitares. En segundo lugar, desprestigiar a las guerrillas: Haciendo eco del lenguaje beligerante del gobierno Bush, el presidente Uribe fijó como una de las tareas fundamentales de la diplomacia colombiana lograr la condena de las FARC como un grupo terrorista internacional por parte de distintos actores internacionales, desde los países vecinos, pasando por los europeos, hasta Japón (*Semana*, 2003, feb.). Aunque en algunos casos tan solo fueron declaraciones sin mayores consecuencias, en otros la inscripción de las agrupaciones guerrilleras en las listas de grupos terroristas significó la adopción de medidas concretas de persecución a los líderes guerrilleros, el cerramiento de espacios internacionales,

y la persecución de las finanzas de origen ilícito. Además, al formar parte de la lista de organizaciones terroristas del Departamento de Estado, el garrote de la extradición apareció como una amenaza cierta para los líderes guerrilleros, no sólo por su participación en el tráfico ilícito de drogas sino en relación con acciones terroristas y atentados a intereses estadounidenses.

De tiempo atrás Estados Unidos ya tenía a los tres grupos armados en Colombia (FARC, ELN y AUC) dentro de la lista de 28 organizaciones terroristas internacionales del Departamento de Estado (las FARC y el ELN estaban en la lista desde 1998, las AUC fueron agregadas a principios de septiembre de 2001). Sin embargo, fue a partir de 2002 que el gobierno estadounidense comenzó a aplicar en contra de los miembros de las FARC y de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) el mismo tipo de medidas que empleó contra los narcotraficantes al pedirlos en extradición. En marzo de ese año, por primera vez, se acusó formalmente a las FARC por narcotráfico. El departamento de Justicia solicitó la extradición de tres jefes de este grupo guerrillero, entre ellos Tomás Molina, alias el Negro Acacio, por tráfico de drogas. Igualmente, y por el mismo tipo de acusaciones, se solicitó en extradición a miembros de las AUC, incluidos Carlos Castaño y Salvatore Mancuso (*Semana*, 2002, dic.).

A la acusación por narcotráfico ahora se le sumaba la de terroristas. Diversas acciones por parte de las FARC como el ataque con *rockets* de las FARC contra el palacio de gobierno el día de la posesión presidencial, la bomba al club El Nogal en febrero de 2003, los atentados a la infraestructura energética del país, los paros armados y los atentados contra la comitiva presidencial como el de Neiva, contribuyeron a consolidar la imagen de la guerrilla como grupo terrorista y le dieron argumentos al gobierno para pedir condenas internacionales que terminaron por cerrarles los espacios internacionales a las FARC.

La administración Uribe pidió a los países vecinos declarar a las FARC como una organización terrorista, solicitud que fue asumida de manera cautelosa por los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Brasil (*El Tiempo*, 2003, marzo). Esta campaña de desprestigio contribuyó además a reafirmar la idea de que el conflicto colombiano formaba parte de la lucha global contra el terrorismo, con la consecuente legitimación de la Política de Seguridad Democrática de Uribe; ello hizo que, al menos inicialmente y dado el clima internacional todavía cercano a los atentados del 11-S, algunos países y ONG internacionales le bajaran el tono a las críticas a la estrategia de guerra del gobierno colombiano. Por esta misma vía el país reafirmó su alineamiento con los Estados Unidos al entrar a formar parte de la coalición contra el terrorismo global.

En tercer lugar, asegurar la continuidad del Plan Colombia como sustento fundamental de la Política de Seguridad Democrática: el gobierno nacional hizo del tema del Plan Colombia y de las relaciones con Estados Unidos la prioridad en su agenda internacional; el mantenimiento del respaldo estadounidense se fue logrando a través de diversas disposiciones y medidas.

De manera consistente, el gobierno Uribe adoptó posiciones que reafirmaron a Colombia como un aliado incondicional de los Estados Unidos en un momento en el que la política internacional era vista desde Washington bajo una perspectiva schmittiana: «o se está con nosotros, o contra nosotros», como lo proclamaba el presidente Bush. Una de las principales muestras del alineamiento de Uribe fue el apoyo irrestricto a la campaña estadounidense de invasión a Irak, en contra de la tradición de soluciones pacíficas y de apego a la normatividad internacional que había mantenido el país de tiempo atrás (*Semana*, 2003, julio). En este mismo sentido, el gobierno Uribe aprobó la concesión de la inmunidad jurídica para los ciudadanos estadounidenses frente al Tribunal Penal Internacional.

Los fundamentos de la PSD

Enunciada como la Política de Seguridad Democrática (PSD),³⁵ el programa del gobierno Uribe inicialmente le dio continuidad a las acciones contrainsurgentes emprendidas por el gobierno Pastrana. Sin embargo, rápidamente la PSD va a adquirir el carácter de una política pública con perfil propio; a través de ella se buscaba debilitar a las guerrillas al punto de obligarlas, o bien a una rendición incondicional o bien a una negociación, en las que el Estado impusiera las condiciones de incorporación de los insurgentes a la vida civil. La política planteaba una guerra abierta en contra de las FARC frente a la cual todos los demás objetivos de seguridad quedaban subordinados.

La PSD fue inicialmente anunciada en el “Manifiesto” de cien puntos del programa del candidato Álvaro Uribe; allí se hacía un llamado para darle continuidad al Plan Colombia con el fin de evitar el terrorismo, el secuestro, las masacres y la toma violenta de municipios.

La política fue presentada oficialmente en dos documentos: “Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006”, hecho público a comienzos de 2003; y “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, elaborado por el Ministerio de Defensa, dado a conocer a mediados del mismo año. En ellos se identificaban seis amenazas principales: el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión, y el homicidio.

35. El concepto de “seguridad democrática” se acuñó con el propósito de hacer énfasis en la seguridad como una condición fundamental del Estado de Derecho, por lo cual no había contradicción entre seguridad y democracia. Se trataba de tomar distancia y diferenciar la nueva concepción del discurso de la “seguridad nacional” que imperó en América Latina durante la Guerra Fría y se asociaba con los regímenes autoritarios.

Frente a esas amenazas se plantearon cinco objetivos estratégicos:

1. Consolidación del control estatal del territorio.
 - Recuperación gradual de la presencia de la Fuerza Pública en todos los municipios.
 - Incremento de la judicialización de delitos de alto impacto social.
 - Extensión y fortalecimiento de la administración de justicia y de las instituciones del Estado en las zonas en las cuales se ha fortalecido el control estatal.
 - Disminución de las denuncias por violación de los derechos humanos.
2. Protección de la población
 - Desarticulación de las organizaciones terroristas.
 - Reducción del secuestro y la extorsión.
 - Reducción del homicidio.
 - Prevención del desplazamiento forzoso y facilitación del retorno de la población desplazada a sus lugares de origen.
 - Reincorporación a la vida civil de las organizaciones, grupos o individuos que desistan de la violencia.
3. Eliminación del comercio de drogas ilícitas
 - Interdicción aérea, marítima, fluvial y terrestre del tráfico de drogas e insumos.
 - Erradicación de los cultivos de coca y amapola.
 - Desarticulación de las redes de narcotraficantes.
 - Incautación de bienes y finanzas del narcotráfico.
4. Mantenimiento de una capacidad militar disuasiva y eficacia
 - Protección de las fronteras terrestres, marítimas y fluviales.
5. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas

CAPÍTULO 2

- Obtención de un mayor impacto mediante la administración óptima de los recursos.
- Generación de ahorro mediante la revisión de las estructuras y los procesos administrativos.

Desarrollo de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. (Presidencia, 2003, pp. 32-33)

La PSD planteó como objetivos principales la recuperación del control territorial y el fortalecimiento del Estado. Para alcanzarlos se plantearon tres elementos: 1) asegurar la presencia de la Fuerza Pública en toda la geografía nacional; 2) involucrar a la ciudadanía en la lucha contra los grupos armados ilegales y, 3) aumentar los operativos militares en contra de las guerrillas.

Con respecto al primero, el gobierno buscó llevar la Fuerza Pública a aquellos municipios en donde de tiempo atrás la Policía y el Ejército habían sido expulsados debido a las acciones guerrilleras; su ausencia en amplias zonas del territorio nacional era interpretada como una falta de Estado.³⁶

En relación con el segundo elemento, la PDS se propuso arraigar la concepción de que la ofensiva contra las guerrillas “era una guerra de todos” y no sólo del gobierno y de las Fuerzas Militares; este era en parte el sentido que se le daba al concepto de “Estado Comunitario” en el cual se basó el proyecto del gobierno Uribe.³⁷ Este involucramiento directo de la ciudadanía se expresó tanto en

36. La presencia militar o policial se hace por medio de puestos de policía, batallones, escuadrones o inclusión de civiles en estructuras militares mixtas; estas unidades son ubicadas en una cabecera municipal lo cual permite el acceso esporádico a corregimientos u otros territorios rurales (Rangel y Medellín, 2010, p. 149).

37. En el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno Uribe para el período 2002-2006 se presentó el concepto de “Estado Comunitario”. Presidencia de la Re-

el esfuerzo tributario a través del llamado “impuesto de guerra”, como en la implementación de una serie de mecanismos de incorporación y movilización de los ciudadanos en apoyo a las acciones militares.

Los mecanismos de incorporación de la ciudadanía a la PSD fueron:

La creación de redes de informantes, que involucraba a los civiles en tácticas de inteligencia militar, como vigilancia, control e información sobre lo que, a juicio de estas personas pudiera parecer sospechoso o peligroso.

La implementación de una política de recompensas con la que se buscaba fortalecer el sistema de estímulo a la entrega de información que condujera a la anticipación de hechos violentos de la guerrilla o a la captura o baja de sus militantes.

La creación de estructuras civiles dentro del aparato militar estatal, tales como los “soldados campesinos” o los “soldados de mi pueblo”. (Rangel y Medellín, 2010, pp. 123-124).

El involucramiento del conjunto de la sociedad con la guerra pasaba también por el tema de los recursos para sostenerla. En agosto de 2002, el gobierno colombiano anunció una serie de decretos y propuestas para incrementar los gastos de defensa y reforzar la economía en general. Inicialmente, el gobierno emitió un decreto que establecía un impuesto al patrimonio para recaudar 860 millones de dólares. Estaba previsto que alrededor de 320 millones de dólares del monto total serían destinados al gasto militar.

Para ayudar a mantener este aumento de los ingresos, la administración Uribe también presentó al Congreso colombiano un paquete de desarrollo económico y reformas administrativas. La

pública – Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002- 2006. Hacia un Estado comunitario, 2002.

mayoría fueron aprobadas en diciembre de 2002, pero algunas reformas también requerían de un referéndum para su aprobación, el cual fue rechazado en las urnas en 2003. El programa general de reforma incluía medidas fiscales para incrementar los ingresos y la congelación de la mayoría de los gastos corrientes del gobierno durante dos años. También incluía reformas estructurales, en particular cambios en el sistema de pensiones y la racionalización de la organización del Estado (GAO, 2003, p. 26).

El tercer elemento de la PSD fue la articulación de una gran ofensiva basada en la expansión en el pie de fuerza, la mejora en las capacidades operativas y la tecnología recién adquirida por las Fuerzas Militares colombianas; en ello el respaldo de Estados Unidos al gobierno Uribe fue crucial.

La importancia de las PDS consistió en que “fue un esfuerzo importante —casi inédito en la historia del país— de integración de responsabilidades en los distintos aspectos de la seguridad, pero ante todo de asumir la responsabilidad civil en la dirección política de la seguridad y los asuntos militares.” (Leal, 2006, p. 11). No obstante, no se veía una articulación clara entre las distintas acciones que plateaba la estrategia.

La intervención “dura” en la PSD

La ofensiva militar permanente contra las FARC constituyó el elemento central de la PSD. Los primeros operativos militares de la segunda etapa del Plan Colombia se llevaron a cabo en el departamento del Cesar, al norte del país, buscando reducir tanto los secuestros masivos como los atentados a la infraestructura vial y pública, precisamente los dos temas de seguridad que resultaban más álgidos para la opinión pública en ese momento. Se implementó entonces el programa piloto “Red de Cooperación Ciudadana” dentro del cual, a partir del 8 de agosto de 2002 (al día siguiente de la posesión del presidente Uribe) empezó a funcionar un plan

de seguridad vial que abarcaba quinientos kilómetros de carreteras de la costa atlántica. Estos operativos se realizaron dentro del Plan Meteoro, impulsado por los ministerios de Transporte y de Defensa y la Policía de carreteras desde mediados 2001 cuyo objetivo era impedir las llamadas “pescas milagrosas”, los asaltos, la piratería terrestre y los secuestros, actos criminales cometidos en su mayoría por las guerrillas, que se habían agudizado en los últimos años en las principales carreteras del país (*El Tiempo*, 2001, junio; 2002, 9 de agosto).

El gobierno entrante decretó el estado de conmoción, lo cual le permitió expedir varios decretos referentes al orden público, entre ellos el de la creación de un impuesto extraordinario destinado a atender los gastos del presupuesto general de la nación necesarios para preservar la seguridad democrática. Además se expidieron otras medidas para el control del orden público y se definieron las zonas de rehabilitación. Por medio del decreto 202 del 9 de septiembre de 2002 se establecieron las dos primeras zonas de rehabilitación que abarcaban 27 municipios de tres departamentos (quince de los 24 municipios de Sucre; nueve de los 45 de Bolívar y tres de los nueve de Arauca), para las cuales fueron nombrados comandantes militares como autoridad suprema. Se trataba de zonas con alta presencia guerrillera y paramilitar, donde se habían presentado graves alteraciones al orden público en los últimos años. El decreto otorgaba facultades excepcionales a las autoridades militares, y a los gobernadores y alcaldes de estas zonas para restablecer la seguridad. Las medidas incluían la restricción a los derechos de circulación y residencia, la suspensión de permisos para porte de armas y los toques de queda. Además, se penalizaban los desplazamientos no autorizados y la permanencia de personas extranjeras quedó sujeta a permisos especiales (*El Tiempo*, 2002, sep.).

El Plan Patriota

De estas primeras medidas se pasó a la necesidad de diseñar un plan contrainsurgente de gran envergadura con el objetivo de derrotar a las FARC; fue así como se formuló el *Plan Patriota*, considerado el componente militar de la PSD. El gobierno Uribe esperaba que este fuera el salto estratégico que le permitiera quebrar el equilibrio entre las guerrillas y las Fuerzas Militares que se mantenía hasta ese momento:

Durante los cuatro años del primer período de gobierno del presidente Uribe se destacó la ofensiva militar permanente contra las FARC, identificada con el nombre de Plan Patriota –eufemismo de “plan de guerra”, que es la aplicación militar de una política de seguridad gubernamental–. Este plan se implementó sobre la marcha, a medida que evolucionó la situación frente a las FARC, eje de sus objetivos. (Leal, 2011, p. 13).

Calificada como “las más ambiciosa campaña militar en la historia de Colombia”, el Plan Patriota implicaría el despliegue de 18.000 efectivos en las selvas del sur del país durante al menos un año. El plan, que se implementó sobre la marcha a medida que evolucionó la situación frente a las FARC, estuvo rodeado de un gran hermetismo y sólo se dio a conocer públicamente en diciembre de 2003 (*El Tiempo*, 2004, abril). Se trataba de una estrategia para recuperar el control territorial en donde las unidades militares especiales primero entraban y “limpiaban y despejaban” la zona de la presencia de grupos guerrilleros, y luego se implantaba una presencia permanente de la Fuerza Pública.

Una experiencia piloto se desarrolló entre junio y diciembre de 2003 con las operaciones Libertad I y II; en ellas se liberó al departamento de Cundinamarca de 18 frentes guerrilleros que todavía en 2002 secuestraban y extorsionaban, y se protegió a Bogotá, cuyo control había sido la obsesión de las FARC. Las operaciones en Cundinamarca tuvieron éxito, lo cual dio el impulso para lanzar una segunda

fase que involucraba cerca de 18.000 efectivos que entrarían a una zona de 160.000 kilómetros cuadrados de selva en el sur del país para disputarle el terreno al bloque oriental de las FARC.

La segunda fase, que inicialmente contemplaba también parte del Putumayo, empezó con la organización del equipo de trabajo de la Fuerza de Tarea Omega entre noviembre de 2003 y enero de 2004 y se desplegó en Caquetá, Guaviare y Meta a partir del mes siguiente. La segunda fase del Plan Patriota buscaba atacar a las FARC en la zona que había mantenido como su retaguardia estratégica por décadas. Era precisamente allí en donde se había ubicado la zona de despeje durante las negociaciones de paz del gobierno Pastrana. Este territorio resultaba crítico pues las FARC venían asentando allí un proyecto político denominado “La Otra Colombia es Posible”, a través del cual la guerrilla de las FARC pretendió por más de cinco años imponer su propio sistema de gobierno (*El Tiempo*, 2005, 3 de mayo). El planteamiento estratégico de fondo era que, una vez rotas las estructuras de las FARC en las zonas aledañas a Bogotá —que les servía para el abastecimiento— y tras el control de otras ciudades clave por parte de la Fuerza Pública, ya se podía combatir a la guerrilla en la selva. Esta segunda fase conocida como la “Ofensiva en el sur” comenzó el 31 de diciembre de 2003, con la operación Año Nuevo, llamada de ablandamiento, en Caquetá. Allí se llevaron a cabo acciones militares para preparar la entrada de la Fuerza de Tarea del Sur. Se concentraron las recién creadas brigadas móviles 10 y 11 y un componente especial de la Infantería de Marina. Se estableció como puesto de mando la Base de Larandía (Caquetá). Las fuerzas móviles tenían la misión de copar el territorio, mientras las unidades de comando se concentrarían en blancos de alto valor, y en penetrar los sitios más recónditos de las FARC (*El Tiempo*, 2004, abril).

Estados Unidos desempeñó en el Plan Patriota un papel central involucrándose plenamente en la guerra contrainsurgente colombiana pero de modo “indirecto” ya que los efectivos militares estado-

unidenses no participaban abiertamente en los operativos sobre el terreno.

En efecto, a comienzos de 2003, militares colombianos se acercaron al Comando Sur de EE. UU. (Southcom) para pedir ayuda en el diseño e implementación del ambicioso y ultra secreto plan con el que buscaban darles el «golpe de gracia» a las FARC en su propia retaguardia.³⁸ La idea fue acogida con entusiasmo dado que se correspondía con los objetivos de la lucha contra el terrorismo global del gobierno Bush sin tener que incurrir en grandes costos políticos o económicos, ni aventurarse en un terreno desconocido como en Irak o Afganistán. Así, dado que Estados Unidos sólo proporcionaría apoyo logístico y entrenamiento para el combate contra los “narcoterroristas”, su participación no podría ser percibida como una intervención militar directa.

Dada la necesidad de incrementar los equipos de preparación y de apoyo logístico para la planeación de combates en tierra sostenidos, en comunicaciones, inteligencia y transporte, el gobierno estadounidense procedió a solicitar a su congreso los recursos necesarios así como la autorización para aumentar la presencia militar en Colombia. Desde los inicios del Plan Colombia esa presencia estaba restringida a cuatrocientos militares y cuatrocientos contratistas; una vez el congreso dio su aprobación, el cupo de amplió a ochocientos militares y seiscientos contratistas estadounidenses (*El*

38. La prensa colombiana informó que, desde el año 2003, se habían realizado decenas de reuniones entre Colombia y Estados Unidos para discutir los detalles del Plan Patriota. En particular, con militares adscritos al Comando Sur, para los aspectos tácticos, y con funcionarios del Departamento de Estado y del Departamento de Defensa, quienes se encargarían de vender el tema en materia política y de presupuesto en Washington. El general James T. Hill, jefe del Comando Sur, se reunió por lo menos diez veces con militares colombianos en Miami o en Colombia para discutir acerca de los lineamientos del Plan (*El Tiempo*, 2004, 25 de abril).

Tiempo, 2004, junio). Este personal adicional se encargó de tareas de planeación y soporte logístico de los operativos del Plan Patriota.

En adelante, una parte considerable de los recursos que inicialmente venían como ayuda antinarcoóticos serían empleados para la estrategia contrainsurgente. Washington solicitó al Congreso estadounidense recursos para apoyar la ofensiva por tres años. Dentro del presupuesto para el año fiscal 2004 se contemplaron 110 millones de dólares para fortalecer el Plan Patriota. Esos recursos se destinaron al entrenamiento, armas, visores nocturnos, y equipos de comunicación para las brigadas élites móviles del Ejército y para las Brigadas de Fuerzas Especiales (Fudra), que lideraron la ofensiva. Se planeó adquirir también dos aviones de combate AC-47 y cuatro aviones para el transporte de tropa C-130 (GAO, 2005).

Para el 2005 se solicitaron otros 110 millones de dólares con el fin de darle mantenimiento a lo ya comprado, es decir, la flotilla de C-130, las capacidades de las brigadas móviles, la fuerza de reacción rápida, pero también para entrenar y dotar a los batallones Comando y Lanceros. Para el 2006, los setecientos millones de dólares de ayuda solicitados por la Casa Blanca al congreso de Estados Unidos para Colombia incluyeron cerca de cien millones de dólares para programas de entrenamiento militar e inteligencia destinados a apoyar el Plan Patriota (*El Tiempo*, 2005, feb.).

Además de la ya mencionada autorización del gobierno Bush para utilizar los equipos y aeronaves adquiridos para la lucha antinarcoóticos en labores contrainsurgentes, los fondos estadounidenses aprobados para apoyar el Plan Patriota se emplearon en los siguientes rubros (*El Tiempo*, 2005, mayo):

-Mantenimiento: EE.UU. suministró mecánicos para tener al día los helicópteros Black Hawk y garantizar que los repuestos estuvieran disponibles.

-Dotación: se entregaron municiones, armas, visores nocturnos, raciones de guerra, detectores de minas y combustible, entre otros.

CAPÍTULO 2

También se proporcionaron armas y equipos ya usados, o munición con fecha de vencimiento ya expirada, pero con vida útil.

-Entrenamiento: Se dieron cursos de tácticas para detectar minas antipersonales, planeación y ejecución de operaciones helicóptero-transportadas, operativos de asalto, desarrollo de líneas de abastecimiento seguras y evacuación de heridos. Desde principios de 2003, los Estados Unidos comenzaron a asignar personal militar para unidades militares colombianas por un máximo de 179 días. Este personal debía asesorar al comandante y ayudar a planear ataques contra el tráfico de drogas y los objetivos relacionados con los insurgentes (GAO, 2003, junio, pp. 16-17).

-Comunicaciones e inteligencia: Estados Unidos suministró equipos para comunicación vía satélite; militares y contratistas estadounidenses trabajaron en la interceptación de comunicaciones de las FARC y proporcionaron imágenes satelitales que permitieron ubicar campamentos y movimientos del enemigo.

A su turno, el Plan Patriota implicó un gran esfuerzo del fisco colombiano dado que la campaña militar tuvo altos costos humanos y económicos (*El Tiempo*, 2009, enero); además de los recursos obtenidos a través del “impuesto de guerra” que había decretado al principio de su mandato el gobierno Uribe, también se solicitaron préstamos para cubrir algunas de las necesidades de la ofensiva militar. Por ejemplo, en 2004 se adquirió un crédito por 243 millones de dólares para la compra de las naves de combate que el gobierno utilizaría en el Plan Patriota (*El Tiempo*, 2004, julio).

El Plan Patriota implicó cambios relevantes en la organización de las Fuerzas Militares: se reactivaron unidades, como la Brigada X destinada a la frontera norte con Venezuela, y se crearon nuevas unidades, como la Brigada XXVIII que sustituyó al Comando Específico del Oriente, en la frontera sur con Venezuela y parte de la frontera con Brasil; asimismo se crearon dos amplios comandos conjuntos, Sur y Caribe. “Este cambio en la organización castrense articuló te-

ritorialmente unidades del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, centralizando el mando operativo en el Comandante de las Fuerzas Militares, en detrimento de los comandos de las tres fuerzas.” (Leal, 2011, p. 13).

Luego de un año de implementación, los resultados del Plan Patriota fueron contrastados. De una parte, puso a prueba la capacidad de las Fuerzas Militares tanto a nivel estratégico como táctico y mostró la conveniencia y la necesidad de que éstas realizaran operaciones integradas bajo la dirección de comandos conjuntos. El Plan aumentó la presencia de la Fuerza Pública en zonas donde antes sólo estaba la guerrilla, en algunas regiones contribuyó a interrumpir los circuitos del narcotráfico, y se golpeó la guerrilla al dar de baja algunas decenas de insurgentes y capturar cantidades más o menos importantes de armas y pertrechos. En la primera etapa del Plan se desmantelaron varios de los frentes guerrilleros en el noroccidente de Cundinamarca. Sin embargo, posteriormente en algunas regiones al sur del país, la eficacia fue mucho menor.

Los problemas del Plan Patriota se relacionan con el hecho de que se dedicaron mucho tiempo y recursos en una ofensiva en lo profundo de una selva deshabitada con pocos réditos y a un alto costo en términos humanos y financieros. Los principales obstáculos que enfrentaron las Fuerzas Militares durante la ejecución del Plan Patriota fueron la leishmaniasis, una enfermedad selvática, y las minas antipersonales. En 2004 se reportó que se presentaron 3.400 casos de la enfermedad en las filas militares, y que 134 militares habían muerto y 463 resultado heridos a causa de las minas antipersonales. Además de la reducción en el número de hombres disponibles para el combate, los casos de leishmaniasis tuvieron un fuerte impacto económico en el presupuesto militar debido al costo del traslado de los soldados a los centros de atención (*El Tiempo*, 2005, feb.). Tales costos fueron en contravía de la recuperación y protección de sitios claves del país, facilitando así la contraofensiva de las FARC (*El Tiempo*, 2005, mayo).

CAPÍTULO 2

A finales de 2006, el Ministerio de la Defensa anunció que el Plan Patriota sería reemplazado por un nuevo plan de guerra. El péndulo se desplazaría nuevamente hacia la lucha antinarcoóticos subordinado la estrategia contrainsurgente. Dentro de cambios se contempló el desplazamiento de las operaciones de los sitios de producción hacia los puntos de comercialización de la cocaína. Asimismo, se haría menos énfasis en la persecución del secretariado de las FARC para concentrarse en la erradicación de las finanzas, motor de la organización guerrillera (*El Tiempo*, 2006, nov.).

La protección de las exportaciones petroleras

Otro tema de vital importancia y concerniente a la ayuda militar estadounidense durante esta segunda etapa fue la protección del suministro de petróleo. Desde los años noventa Estados Unidos había considerado a Colombia como una de las reservas estratégicas para incrementar la exploración petrolera. El petróleo es uno de los principales productos de exportación del país.³⁹ El oleoducto Caño Limón-Coveñas transporta aproximadamente el 20% de la producción nacional; se calcula que el 43,75% del petróleo que se transporta por el oleoducto pertenece a la empresa estadounidense Occidental Petroleum. Los permanentes atentados a los oleoductos por parte de las guerrillas y las consecuentes pérdidas para las empresas estadounidenses con inversiones en este sector hicieron que el tema resultara sensible en las relaciones bilaterales.⁴⁰

39. Estados Unidos ha sido el principal destinatario de las exportaciones colombianas. Entre 1998 y 2003 llegó al 44,4% de las exportaciones totales. El principal producto exportado hacia el país del norte ha sido el petróleo, con una participación promedio superior al 18%, seguido de café (6,4%), fuel oil (4,6%), y carbón (4,4%) (Martín y Ramírez, 2004, p. 4).

40. Durante el año 2001 se presentaron 170 atentados contra el oleoducto Caño-Limón Coveñas que produjeron pérdidas por quinientos millones de dólares. En 2002 disminuyeron a 41 y en el 2004 a 17 atentados (GAO, 2005, sep., p. 15).

Entre 2002 y 2004 Estados Unidos proporcionó 99 millones de dólares para la seguridad del oleoducto Caño Limón-Coveñas. Estos recursos se destinaron a la formación y equipamiento de las unidades del Ejército colombiano, cuya misión consistió en evitar los ataques terroristas. Para el año fiscal 2002, se destinaron seis millones de dólares para iniciar el entrenamiento de las unidades del Ejército colombiano en Arauca, donde se encuentran los mayores yacimientos. Para 2003 se destinaron otros 93 millones de dólares, de los cuales 71 millones de dólares fueron para la adquisición de dos helicópteros UH-60 Black Hawk, ocho helicópteros UH-1H así como el apoyo logístico necesario (GAO, 2005, sep., p. 10).

Las fuerzas especiales estadounidenses dieron instrucción y equipo a cerca de 1.600 soldados colombianos con el fin de aumentar sus posibilidades de actuar rápidamente para reducir al mínimo los ataques terroristas a lo largo del oleoducto. La capacitación incluyó el desarrollo de las técnicas de reacción rápida, las tácticas de unidad, la planificación y la realización de operaciones de reconocimiento, la recopilación y análisis de inteligencia oportuna y el apoyo médico. Las fuerzas especiales también facilitaron las operaciones conjuntas y combinadas entre el Ejército y la Policía Nacional para restaurar la confianza del público y la seguridad a lo largo de Arauca. Asuntos civiles de las fuerzas especiales estadounidenses, y oficiales de operaciones psicológicas del Ejército colombiano, ayudaron a mejorar las relaciones con la población civil a través de la celebración de eventos locales y el desarrollo de emisiones de radio y folletos (GAO, 2005, sep., p. 13).

Pese a la urgencia de las necesidades se presentaron demoras considerables en la ejecución de los programas. En efecto, se construyeron las instalaciones para helicópteros y el cuartel en una base del Ejército cerca de la ciudad de Saravena, capital del departamento de Arauca, para apoyar a los diez helicópteros. Las instalaciones fueron terminadas en diciembre de 2004, pero permanecieron va-

CAPÍTULO 2

cías durante cinco meses en espera de la llegada de los helicópteros. Los helicópteros UH-60 Black Hawks y cuatro de los UH-1H apenas fueron entregados a Colombia en abril de 2005.

Asimismo, se adquirieron equipos para el Ejército colombiano que incluía gafas de visión nocturna, municiones, armas, cascos y suministros médicos. Sin embargo tales equipos tuvieron un retraso de casi dos años debido a la demanda de suministros creada por los militares estadounidenses en las operaciones en Afganistán e Irak. Por esta misma razón, a partir de octubre de 2005 se redujo en un 50% el personal de las fuerzas especiales estadounidenses encargadas del entrenamiento en Colombia.

¿Y quién paga la guerra?

Durante esta segunda etapa se mantuvo la tendencia expansiva del gasto militar, así como la necesidad de hacer más eficiente el presupuesto del sector. El gobierno Uribe incluyó una serie de reformas del Ministerio de Defensa como parte de la formulación de la Política de Seguridad Democrática, en este sentido:

El Ministerio de Defensa buscará que la Fuerza Pública cumpla con los objetivos de la Seguridad Democrática de la manera más efectiva, para lo cual expedirá los lineamientos correspondientes y reformará sus propias estructuras. En primera instancia, tendrá la responsabilidad de asegurar que los recursos que se le asignen tengan un mayor impacto en la seguridad, mediante una mejor administración y un proceso de planeación más eficiente. Desarrollará un sistema de aprovisionamiento para que la Fuerza Pública adquiera equipo al más bajo costo posible y con las mejores especificaciones de calidad técnica, mantenimiento y disponibilidad. Para ello, se ha establecido un proceso centralizado y abierto de adquisición que aumenta la estandarización y exige

a los proveedores las contraprestaciones del caso. (Presidencia, PDSO, 2003, p. 35).

En la medida en que se implementaban las reformas y los planes operativos, la presión sobre el presupuesto de la defensa iba en aumento. Para mediados de la década, si bien se reconocía el esfuerzo fiscal realizado tanto por la administración Pastrana como la de Uribe, se sostenía que el gasto seguía siendo insuficiente para atender las necesidades de seguridad dada la necesidad de pasar a una ofensiva de escala estratégica:

[...] para que la ofensiva militar rinda frutos permanentes —y por ende estratégicos— se deben consolidar los logros con presencia militar y estatal perdurable. Adicionalmente, romper la inercia de la guerra es muy difícil y requiere un esfuerzo considerable, especialmente al comienzo de la ofensiva. El actual nivel de gasto y de pie de fuerza alcanzan para contener al enemigo, no para dislocarlo. (Villamizar, 2004, p. 10).

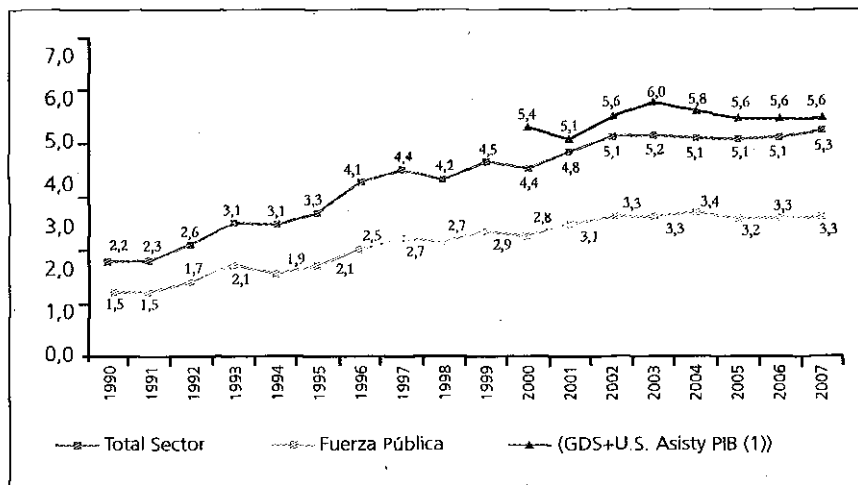
Uno de los principales efectos de la ayuda militar de Estados Unidos a través del Plan Colombia fue reforzar la tendencia de aumento continuo del gasto militar que se venía presentando desde mediados de los años noventa. Así, mientras en 1990 el gasto en defensa y seguridad en relación con el PIB se ubicaba en el 2,2%, y en 1995 era del 3,3%, en 1996 saltó al 4,1%; al inicio del Plan Colombia, en el año 2000, fue del 4,4%, en 2008 alcanzó su mayor nivel con 5,7 % del PIB; para 2010 el gasto militar se ubicó en el 5,2%.⁴¹

41. La evolución del gasto en defensa y seguridad en Colombia ha suscitado debate entre los especialistas debido a la falta de definiciones metodológicas comparables para calcularlo. Para el análisis detallado de la composición del gasto militar y la metodología empleada, ver: Departamento Nacional de Planeación, "Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad". Mayo de 2009; MDN Ministerio de Defensa "Gasto en Defensa y Seguridad en Colombia", agosto de 2007.

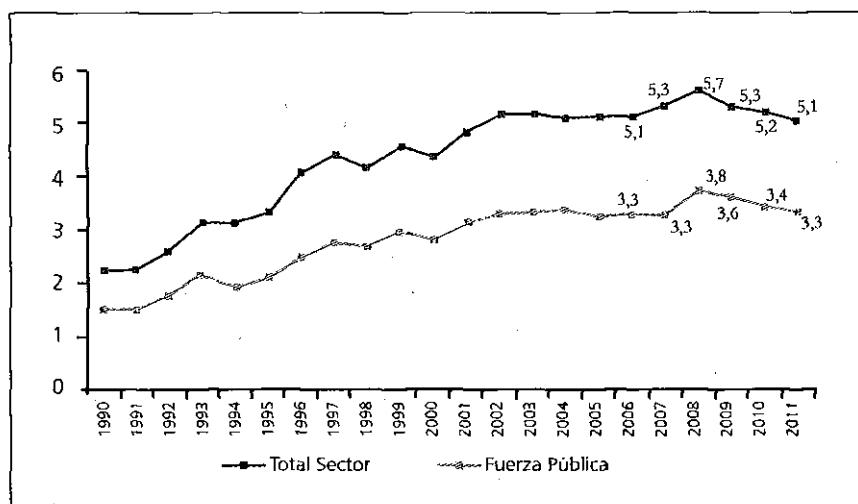
CAPÍTULO 2

Gráficos 5. Gasto en defensa y seguridad en Colombia como % del PIB

(Apropiaciones presupuestales definitivas)



(Apropiaciones presupuestales definitivas)

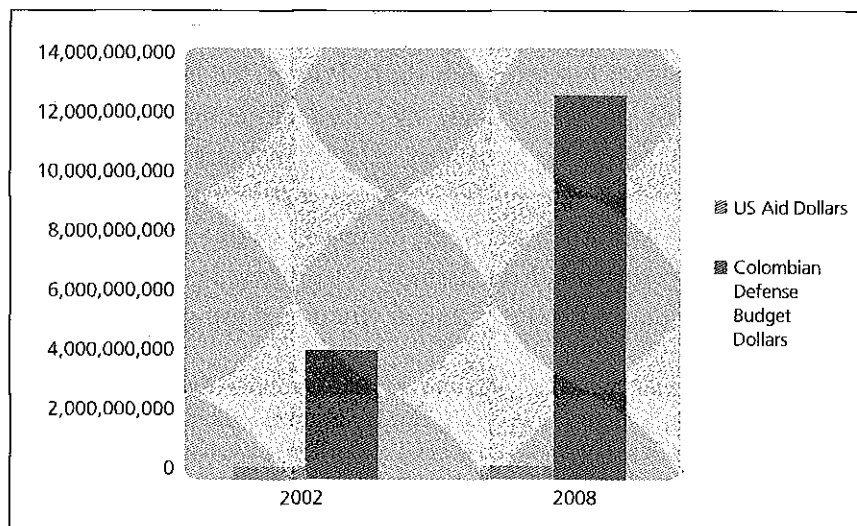


Fuente: Ministerio de Defensa, *Gasto en Seguridad y Defensa 1998-2011*, Imprenta Nacional de Colombia, 2009.

Para 2010 Colombia era el país de América Latina que más dinero destinaba a gasto militar con respecto a su PIB, con el 3,9 % en promedio a lo largo de una década; en segundo lugar se encontraba Chile, seguido de Ecuador, Bolivia y Brasil. Según el informe anual del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (Sipri), en términos de gastos militares netos en la región durante 2009, Brasil ocupó el primer lugar con 27.124 millones de dólares, Colombia el segundo puesto con 10.055 millones de dólares, seguido de Chile con 5.683 millones de dólares (Semana, 2010, junio).

Ahora bien, en relación con el peso de la ayuda militar estadounidense en el conjunto del gasto militar del país durante el Plan Colombia, mientras en 2002 la ayuda representó el 10% del gasto militar, en 2008 la ayuda apenas representó el 3,5% del total del gasto en defensa y seguridad del país.

Gráficos 6. Comparación del gasto militar en Colombia vs la ayuda de Estados Unidos (2002-2008)



Fuente: The Center for international Policy's Colombia Program. <http://www.cipcol.org/?p=642>

La intervención “blanda” bajo la PSD

En esta segunda etapa, la intervención blanda de Estados Unidos, se organizó en función de las directrices de la Política de Seguridad Democrática y se puso al servicio del proyecto de pacificación del gobierno Uribe. Durante este período, aunque se les dio continuidad a los programas de desarrollo alternativo, atención a la población desplazada y reforma a la justicia, se amplió el enfoque pasando progresivamente de una perspectiva antinarcóticos más estrecha a una orientación que apuntaría al fortalecimiento de las capacidades del Estado colombiano. Se incluyeron además programas nuevos, en particular, aquellos dirigidos a respaldar el proceso de negociación del gobierno Uribe con los grupos paramilitares.

El Desarrollo Alternativo

Con la llegada de la administración Uribe en 2002, el tratamiento al problema de los cultivos ilícitos quedó subordinado a la estrategia contrainsurgente; de este modo, el Desarrollo Alternativo (DA) fue redefinido como un componente de la Política de Seguridad Democrática dentro de la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo en zonas de conflicto. El objetivo era armonizar la intervención institucional en las regiones y los distintos ámbitos (militar, social, económico, etcétera) de modo tal que contribuyeran a aumentar la credibilidad del Estado y legitimar las instituciones ante las comunidades rurales.⁴² Así, al vincularse tan estrechamente

42. Se presentaron entonces dos perspectivas distintas sobre el Desarrollo Alternativo: de un lado, los agentes de la cooperación internacional veían el tema como una contribución al desarrollo en general que ayudaba a evitar el agravamiento del problema por las condiciones de pobreza y marginalidad de algunas regiones. Bajo este enfoque, el control de drogas es un instrumento del desarrollo humano, y la reducción de los cultivos ilícitos, un resultado del proceso de desarrollo integral (Vargas, 2010, p. 47). La otra visión, la del gobierno colombiano,

con la seguridad, el desarrollo alternativo se amplió hasta plantearse como desarrollo económico en general, y ya no sólo en relación con los cultivos ilícitos.

El gobierno colombiano buscó entonces que la Política de Desarrollo Alternativo (PDA) se integrara con la política agrícola nacional:

El programa (DA) es de naturaleza temporal, su sostenibilidad en el mediano y el largo plazo depende del grado de integración con otras políticas y programas sectoriales del Plan de Desarrollo, en particular con la estrategia de Manejo Social del Campo y con la política de sostenibilidad ambiental. El programa es coherente con el Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2000-2025 (PNDF), que establece un marco estratégico de largo plazo, dirigido a incorporar el sector forestal al desarrollo nacional a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados. (DNP, 2003, pp. 4-5).

Asimismo, en la evaluación del programa de DA en el Putumayo, USAID estimaba que:

Para esta nueva administración, el Putumayo ya no es prioridad geográfica en el contexto nacional. Tiende a primar la tesis de que la forma más eficiente de crear una plataforma de oportunidades y lograr fortalecimiento institucional es concentrando acciones e inversiones "preventivas" en las zonas del país con mayor desarrollo institucional y de infraestructura. Así, de una inversión de carácter integral, se cambia a una sectorial, y, de

consideraba el DA como un asunto vinculado a la seguridad nacional y un componente de su estrategia de ofensiva contra las guerrillas y de recuperación del control territorial.

CAPÍTULO 2

estar focalizada territorialmente, pasa a ser discriminada en todo el país. (USAID, 2004, p. 28).

La Política de Desarrollo Alternativo asumió la distinción que hacía la política agrícola en el Plan de Desarrollo en relación con la frontera agrícola para establecer los criterios de focalización de sus programas; se consideraron dos tipos de áreas: el primer tipo corresponde a las zonas de cultivos ilícitos que se encuentran dentro de la frontera agrícola, las cuales están insertas en los circuitos comerciales y cuentan con infraestructura; y el segundo tipo son las zonas externas o periféricas de la frontera agrícola y corresponden a zonas de reserva y conservación (Vargas, 2010, p. 44). Para las primeras zonas se definió un tipo de programa denominado Programa de Proyectos Productivos (PPP),⁴³ para las segundas, el Programa de Familias Guardabosques (PFGB).⁴⁴

El Programa de Familias Guardabosques estaba incluido en los cien puntos propuestos por Álvaro Uribe en su campaña presidencial como forma de darle continuidad a los programas de erradicación de los cultivos de coca. El programa estaba dirigido a cincuenta mil familias en todo el país y buscaba vincular a estos campesinos en la protección, conservación y reforestación de eco-

43. Se formularon dos clases de Proyectos Productivos: en primer lugar, los de seguridad alimentaria y flujo de caja, cuyo objetivo ha sido el establecimiento de cultivos de pancoger, pequeñas explotaciones pecuarias y fomento de especies menores. La segunda clase corresponde a proyectos productivos de mediano y largo plazo cuyo propósito ha sido fomentar cadenas productivas prioritarias, definidas por su carácter permanente y alto nivel de competitividad y valor agregado, así como en el nivel de ingreso y empleo que están en capacidad de generar: cacao, caucho, palma accitera, forestales productivos, café y otros arreglos forestales.
44. El PFGB planteó dar apoyo económico para las familias que conformaran núcleos de intervención dentro de las zonas de reserva, bajo el compromiso de no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos y favorecer la reforestación natural y conservación de ecosistemas naturales estratégicos.

sistemas afectados por la implementación de cultivos de coca y amapola para uso ilícito. El programa prometió otorgar un apoyo monetario de cinco millones de pesos anuales (cuatrocientos mil pesos al mes, 180 dólares, apróx.) por familia como contraprestación al desarrollo de actividades de guardabosques. El gobierno planteó como objetivo para el período 2003-2006 recuperar cuarenta mil hectáreas afectadas por los cultivos ilícitos, mantener fuera de esta economía por lo menos a sesenta mil hectáreas y asegurar la conservación de alrededor de setecientas mil hectáreas de bosques naturales en zonas ubicadas en Arauca, Catatumbo, Guaviare, Macizo colombiano, Nariño, nordeste y bajo Cauca Antioqueño, Putumayo, Sierra Nevada de Santa Marta y sur de Bolívar (Center for International Policy, 2004, p. 39).

La ayuda estadounidense al Desarrollo Alternativo respaldaría el Programa de Proyectos Productivos a través del *Coca Alternative Development* (CAD) desarrollado entre mayo de 2001 y mayo de 2006. Chemonics, la empresa contratista encargada por USAID, implementó el programa entregando donaciones y subcontratando con gobiernos municipales, organizaciones locales y regionales de productores, ONG y el sector privado. El CAD se financió con 97,3 millones de dólares provenientes de fondos de USAID y de 18,7 millones de dólares adicionales provenientes del sector público y privado colombianos (USAID, 2006, p. 1).

El CAD se estructuró en cuatro áreas, definió tres indicadores y se desarrolló en dos fases:

Fortalecimiento de las organizaciones nacionales y locales. Apoyo a las ONG y otros subcontratistas encargados de la implementación de los proyectos, incluyendo la asistencia técnica y el entrenamiento en gestión y administración. El programa tenía como objetivo mejorar la capacidad de los gobiernos municipales para planificar y proporcionar servicios básicos, fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones locales, mejorar la infraestructura

CAPÍTULO 2

social, promover la transparencia y la rendición de cuentas a nivel local.

Expansión de la infraestructura social en áreas rurales. También se proporcionaron fondos para carreteras, puentes, sistemas de alcantarillado, tratamiento de aguas y otras instalaciones rurales, para fortalecer la participación pública, mejorar la capacidad de gestión municipal y promover la transparencia. Las actividades tenían el objetivo común de incrementar la presencia y la eficacia del Estado colombiano, fomentando al mismo tiempo la participación ciudadana en el gobierno local. Los esfuerzos se coordinaron con la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional.

Expansión de las oportunidades económicas lícitas. Se buscó establecer una base productiva que pudiera sustentar una economía legal a través de proyectos agrícolas, ganaderos y agroindustriales. El componente productivo ha sido la base del programa de USAID para promover el establecimiento y comercialización de diversos productos agrícolas en el mercado, incluyendo una amplia variedad de cultivos como leche, caucho, yuca, maracuyá, café especial, cacao, palma africana y palmito, productos forestales y los productos fabricados por las micro, pequeñas y medianas empresas suburbanas y rurales.

Mejoramiento en la gestión medioambiental y de recursos naturales. El programa buscó promover la conservación y la gestión responsable de los recursos naturales y las plantaciones forestales, recursos hídricos, y la implementación de iniciativas agro-forestal ambientalmente responsables. Este programa se llevó a cabo principalmente a través de ONG locales e internacionales y trabajó en estrecha asociación y cooperación con la oficina del gobierno que maneja el Programa de Desarrollo Alternativo bajo la Presidencia de la República. (USAID, 2006, p. 1)

Se establecieron tres indicadores para medir la eficacia del CAD: número de hectáreas de cultivos ilícitos erradicados de forma manual y voluntaria; número de familias beneficiadas por el programa y número de hectáreas sembradas con cultivos legales.

El programa tuvo dos fases: la primera, de 2001 a 2003, se enfocó en la negociación e implementación de los pactos de erradicación y el establecimiento de las actividades lícitas; y la segunda, de 2003 a 2006, se concentró en el establecimiento o fortalecimiento de cadenas productivas, lo que implicaba la organización, legalización y operación de ocho empresas, el desarrollo de seis proyectos productivos agrícolas, y el desarrollo de dos centros agroindustriales; ello con el fin de crear una economía regional más sustentable (Chemomics, 2003, oct.).

Durante los cinco años de aplicación del CAD, los resultados del programa según USAID fueron: erradicación voluntaria de 19.595 hectáreas de cultivos de coca, 28.550 familias beneficiadas y 36.190 cultivos legales sembrados (USAID, 2006, p. 4).

Al término del programa CAD en 2006 se planteó el debate acerca de cuál debía ser el enfoque del Desarrollo Alternativo hacia adelante, teniendo en cuenta los resultados obtenidos hasta ese momento; se discutió si se debía tener una cobertura geográfica amplia, dirigida hacia la reducción de los cultivos ilícitos (estrategia extensiva); o si, más bien debía concentrarse en las zonas que tuvieran un potencial de producción y enfocarse en el desarrollo económico (estrategia intensiva).

Dadas las dificultades para alcanzar los objetivos del proyecto que se encontraron en las zonas de cultivo de coca en los primeros años del Plan Colombia, USAID reorientó los programas hacia el segundo enfoque, centrándose en los proyectos para lograr un crecimiento económico sostenible. A partir de 2006 la agencia decidió cambiar la sustitución de cultivos ilícitos como principal indicador del DA y planteó como punto de referencia el compromiso de

CAPÍTULO 2

las comunidades, buscando generar una cultura referida primordialmente a prácticas económicas legales; mantuvo el esquema de generación de empleo e inversiones de mediano y largo plazo con cultivos de alto valor a largo plazo, y seguridad alimentaria. Se agregó un componente de fortalecimiento de los gobiernos locales e infraestructura y se levantaron unas exigencias sobre protección del ambiente. También se mantuvo el condicionamiento de “cero coca” para intervenir con los programas.

USAID puso entonces en marcha los programas “Más Inversión para el Desarrollo Alternativo” (MIDAS) y “Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal” (ADAM).

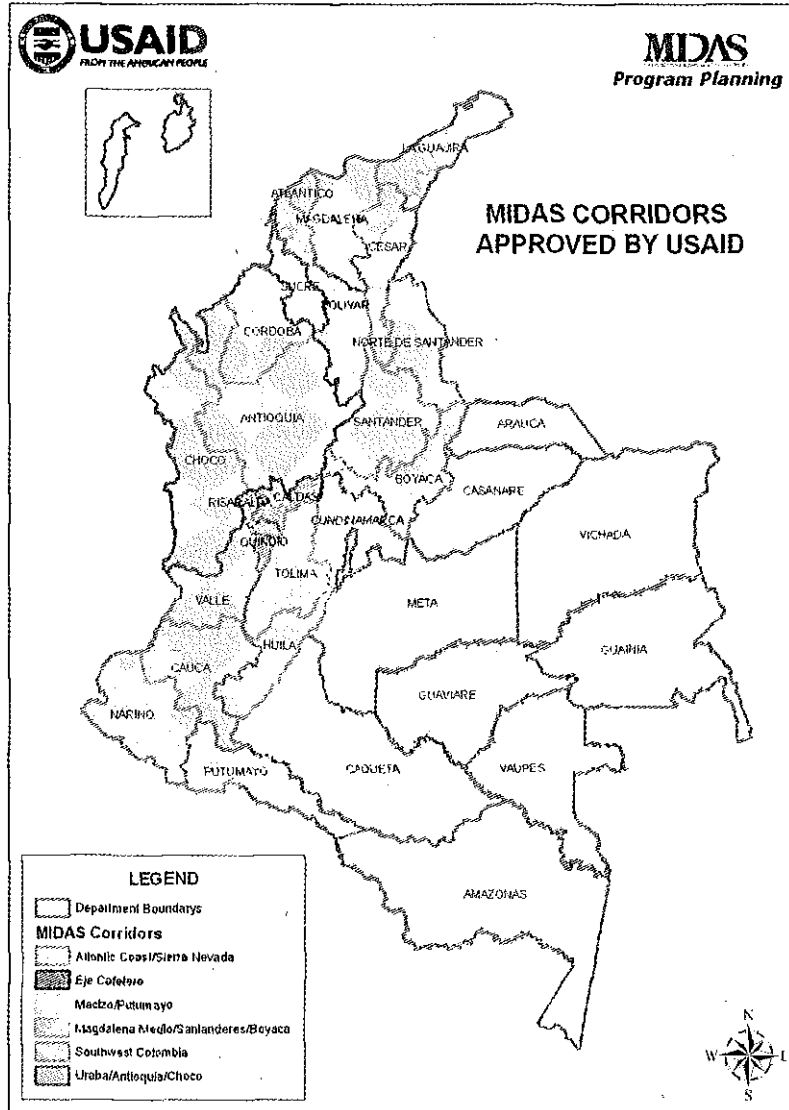
El programa MIDAS fue proyectado para el período 2006-2010 con una inversión de 160 millones de dólares. Su objetivo fue “contribuir a incrementar el crecimiento económico y la competitividad del país a través del apoyo técnico y financiero a iniciativas empresariales que tengan un impacto positivo en la generación de fuentes alternativas de ingreso con el fin de reducir el espacio de actividades ilícitas.” (USAID, 2009, 13 de enero).

Para efectos de la focalización de las inversiones, se establecieron, como principio general, zonas prioritarias dentro de los corredores regionales escogidos, buscando fortalecer economías locales, generar actividades competitivas, mercado seguros y la sostenibilidad en el largo plazo. Así, el campo de acción fueron seis corredores geográficos, los cuales correspondían a las zonas que poseen condiciones favorables para la agricultura (condiciones de suelos, clima), de proximidad a centros urbanos, de infraestructura y de comercialización.⁴⁵

45. Esto en la práctica implica abandonar el criterio de operar en las zonas con mayor concentración de cultivos ilícitos con el que se habían implementado el desarrollo alternativo desde los años noventa.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Mapa 2. Corredores geográficos del Programa Midas USAID



Fuente: Programa MIDAS, USAID Colombia.

CAPÍTULO 2

El programa estuvo integrado por tres componentes productivos (Pymes, agronegocios y forestal), y uno de política:

El componente PYME (Pequeñas y Medianas Empresas) buscó mejorar la competitividad del tejido empresarial del país, a través de asistencia técnica a proyectos de expansión empresarial que generen nuevos empleos sostenibles en los corredores MIDAS.

El componente de agronegocios tenía como objetivo desarrollar proyectos agrícolas sustentables alternativos a los cultivos ilícitos, implementados por los campesinos en alianza con las empresas privadas agroindustriales, y a través del involucramiento directo con el sistema financiero y las instituciones públicas regionales y nacionales.

El componente de comercio forestal tenía como propósito promover el desarrollo alternativo a través de las inversiones para el establecimiento de plantaciones forestales y el mejoramiento en el manejo de los recursos forestales con el fin de crear nuevos empleos y oportunidades de ingresos. El programa se desarrolló en zonas remotas y territorios antes controlados por los actores armados ilegales donde las alternativas para la creación de empresas eran inexistentes. El programa trabajó en dos frentes: plantaciones forestales (maderables y de caucho), y administración de bosques naturales.

El componente político tenía como propósito asistir al gobierno colombiano en la implementación de una serie de reformas estructurales que le permitiera promover la competitividad de la economía colombiana en su conjunto y sustentar altos niveles de crecimiento económico. Se consideraba que el país era todavía deficitario en aspectos como la garantía a los derechos de propiedad de la tierra y el uso eficiente de las tierras fértiles, la falta de cumplimiento de los derechos laborales, el acceso limitado al sector financiero, la escasez de asistencia técnica y de información de mercado para los pequeños productores rurales y urbanos, la inadecuada

infraestructura y la ausencia de incentivos para la protección y el uso adecuado de los recursos naturales. Asimismo, seguía siendo insuficiente el nivel de comunicación y coordinación entre las instituciones regionales y el nivel nacional, lo cual limitaba el potencial productivo de las regiones.

El programa buscaba incentivar al Estado colombiano para que se comprometiera con la adopción de políticas económicas sustanciales y la superación de las rigideces institucionales para poder mejorar el clima de negocios y generar confianza en los inversionistas. Se consideraba que tales reformas le permitirían al país sacar el máximo provecho de las oportunidades asociadas al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (USAID, 2009, enero, p. 88).

El programa operó alentando la iniciativa privada a través de convocatorias dirigidas a los inversores privados para que presentaran propuestas de proyectos; se seleccionaban aquellas propuestas que mostraran cifras viables y sólidas bases de negocio, y que ofrecieran un porcentaje de la inversión total a través de subvenciones no reembolsables. Se consideró que este método tenía el potencial de multiplicar los fondos de USAID y aumentar la inversión. MIDAS fue concebido sólo para financiar un pequeño porcentaje de los proyectos seleccionados, dejando la mayor parte del esfuerzo financiero a los inversionistas ya presentes, las instituciones bancarias, el gobierno y otras partes interesadas (USAID/ARD, 2006). El programa fue gestionado por el contratista privado ARD Inc. (Associates in Rural Development).⁴⁶

46. ARD es una compañía estadounidense con sede en Vermont; fundada en 1977, dedicada a la implementación de proyectos de desarrollo económico en distintas regiones del mundo. La compañía es una subsidiaria de Tetra Tech. <http://www.ardinc.com/ard/>.

CAPÍTULO 2

Dada la centralidad del conflicto de tierras⁴⁷ y su incidencia en el DA, USAID ha planteado acciones en materia de política de tierras a través de su programa MIDAS. El objetivo consistía en formalizar y legalizar de la propiedad rural, garantizar la seguridad jurídica, avanzar en la democratización de la propiedad rural, garantizar un uso más intensivo de la tierra apta para producir, crear y mejorar fuentes de generación de empleo e ingresos. Para ello se definieron las siguientes áreas de trabajo:

1) Mejoramiento de la eficiencia del mercado de tierras. Para la concreción de este aspecto, MIDAS decidió desarrollar procesos locales y regionales sobre:

- Formalización y legalización de derechos de propiedad.
- Actualización catastral.

2) Protección a los derechos de propiedad rural. Dentro de este escenario de trabajo se destaca la restitución de tierras a víctimas de la violencia. Aquí toma relevancia su trabajo de acompañamiento a la formulación de la Ley de Víctimas y frente al Programa de Restitución de Bienes.

3) Finalmente, se definió como otra área de trabajo la generación de ingresos a población vulnerable. Para ello asumió la necesidad de incidir sobre:

- Uso productivo de tierras incautadas al narcotráfico.
- Proyectos productivos en tierras destinadas a compensación de víctimas de la violencia.

-Uso productivo y sostenible de territorios colectivos. (Vargas, 2010, p. 146).

47. Se trata del conflicto social que se relaciona con la estructura agraria y la tenencia de la tierra, que da lugar a una confrontación entre el gran latifundio y la economía campesina. Este es un asunto fundamental que se ha mantenido sin solución en el país dado que por décadas ha sido imposible implementar una verdadera reforma agraria.

USAID implementó proyectos piloto de formalización de la propiedad rural en municipios seleccionados, pudiendo participar otros municipios que se comprometiesen a asumir los compromisos que contemplaba el convenio. También se propuso impulsar y resolver un número de casos de formalización de propiedades rurales en un plazo máximo de un año. Finalmente, se propusieron ajustes a las normas y los procedimientos judiciales y administrativos, con el fin de facilitar la formalización de la propiedad rural en Colombia.

Estas acciones han tenido una gran incidencia en el Programa de Restitución de Bienes a través del cual se busca establecer mecanismos efectivos para reparar a las víctimas que sufrieron usurpación o despojo de sus bienes; el marco legal e institucional del programa quedó plasmado en la Ley de Reparación de Víctimas presentado en el Congreso inicialmente en junio de 2009.

El otro gran programa de DA implementado a partir de 2006 es el programa “Áreas de Desarrollo Alternativo a Nivel Municipal” (ADAM), el cual fue otorgado por USAID a ARD, Inc. en octubre de 2005, por un valor de 190 millones de dólares y por un término de cinco años. El objetivo de ADAM era desarrollar e implementar un programa sostenible de desarrollo dirigido a los mercados, con el fin de promover la erradicación de coca y amapola en el lugar donde se encontraran, así como impedir el cultivo de drogas en zonas rurales vulnerables pero aún libres de los cultivos ilícitos. La estrategia de ADAM se basó en la idea de que un elemento clave para lograr un desarrollo económico sostenible es la creación de vínculos fuertes y efectivos entre las instituciones gubernamentales, los mercados, y los productores locales.

Los objetivos de ADAM son aquellos expuestos por USAID/ Colombia en el Objetivo Estratégico II (SO-2) “Alternativas económicas y sociales extendidas contra la producción de cultivos ilícitos” y sus resultados intermedios correspondientes al “Fortalecimiento

CAPÍTULO 2

del gobierno local y de las instituciones” y “Oportunidades sostenibles extendidas para una economía lícita.” Contractualmente, ADAM correspondía al SO-2 pero también desarrollaba importantes contribuciones al SO-3 a través del apoyo a Personas Desplazadas Internamente (PDI) (USAID, 2006, abril, p. iii).

El programa incluyó tres componentes:

Desarrollo Alternativo (DA): Alternativas de ingresos viables y sostenibles dentro y fuera de la unidad productiva vinculando a los grupos productores a nivel local y regional con los mercados nacionales e internacionales, fortaleciendo a lo largo del camino los enlaces con la cadena de producción al unir a los productores con los compradores.

Gobernabilidad Local (GL): Proyectos de infraestructura social, promoción de la participación ciudadana, fortalecimiento de la gestión municipal, y satisfacción de las necesidades de la democracia local con el fin de asegurar tanto la sostenibilidad como la colombianización del programa en el largo plazo.

Población Desplazada (IDP): Asistencia a las personas desplazadas a través de sub-proyectos de infraestructura social como la construcción o mejoramiento de sistemas de agua y saneamiento, carreteras, escuelas, y centros de salud.

El objetivo de ADAM era apoyar a gobiernos locales, comunidades y actores territoriales con un portafolio de servicios concertado con las comunidades. Los criterios de focalización se establecieron priorizando las zonas caracterizadas por la ilegalidad, el conflicto, la inseguridad, la poca presencia del Estado y la carencia de oportunidades económicas. El programa buscó también crear mecanismos de comunicación y articulación más eficaces entre los niveles central, departamental y municipal del Estado colombiano.

Durante los cinco años de implementación del programa, ADAM trabajó en 94 municipios de cuatro regiones estratégicas

de USAID, en coordinación con la Oficina de Acción Social del gobierno colombiano.

Una de las críticas al enfoque del desarrollo alternativo aplicado a través del Plan Colombia en esta segunda etapa era su limitado impacto en la solución a los problemas del campesinado cocalero así como la falta de integración de los programas en proyectos más amplios de desarrollo regional. En un informe USAID reconocía que:

[...] la mayor parte de iniciativas de desarrollo alternativo sólo responden de manera parcial a una situación de por sí compleja, al enfocarse sólo en algunas regiones, con algunos segmentos de la población y enfatizando ciertos temas. Por definición, esto es insuficiente en el largo plazo. Lo que se necesita realmente es una estrategia coherente de desarrollo regional integrado que incorpore elementos adicionales tales como salud, educación y justicia, que promuevan un mejor uso de los recursos existentes o proporcione fondos para financiar el desarrollo. (USAID, 2006, p. 28).

Se hacía así evidente que, para lograr resultados tangibles, la intervención blanda necesitaba orientarse hacia un enfoque más integral.

La atención a la población desplazada

Durante la segunda etapa del Plan Colombia el programa de atención a la población desplazada adquirió relativa importancia gracias a las acciones previas desarrolladas en la primera etapa por el programa de la OTI. Este programa recibió fondos de dos agencias gubernamentales estadounidenses: la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado (PRM) y USAID. PRM proporcionaba fondos para asistencia de emergencia para familias e individuos durante los primeros noventa días después del desplazamiento. Luego de este período, el programa de asistencia

CAPÍTULO 2

de USAID otorgaba ayuda a mediano y largo plazo a los desplazados para que pudieran regresar a sus hogares o reasentarse. Desde 2001, el programa de USAID se centró en los siguientes objetivos:

Generar ingresos y empleo mediante la formación profesional, desarrollo de negocios y actividades complementarias.

Fortalecer la capacidad de las organizaciones no gubernamentales colombianas y de las entidades gubernamentales a todos los niveles que prestan servicios a los desplazados internos y a otros grupos vulnerables.

Prestar asistencia técnica, capacitación y seguimiento para mejorar la vivienda y subsidios a la construcción que apoya el gobierno.

Aumentar el acceso a una educación de calidad a todos los niveles, pero especialmente en el nivel primario.

Mejorar el acceso a la atención sanitaria, agua potable y saneamiento para los desplazados internos y grupos vulnerables.

Facilitar la reinserción, el reasentamiento, y/o el retorno de familias desplazadas en el interior opciones de vida sana, ofreciéndoles acceso a los servicios sociales fundamentales.

Fortalecer y mejorar la coordinación entre los esfuerzos institucionales y comunitarios para apoyar a los desplazados internos y a las comunidades receptoras.

Mejorar la seguridad alimentaria para los desplazados internos y grupos vulnerables.

Proporcionar educación sanitaria enseñando a las familias a preparar los alimentos, nutrición, cuidado de los niños, salud sexual y reproductiva.

Mejorar el acceso al mercado para los desplazados internos y grupos vulnerables. (USAID, 2007, nov.)

Los resultados del programa fueron considerados en general exitosos, sobre todo en relación con el fortalecimiento de la capa-

cidad de gestión de las organizaciones no gubernamentales y las agencias del gobierno colombiano encargadas del tema. Para 2007 el programa había realizado actividades en 170 municipios: quinientas personas desplazadas recibieron ayuda financiera; 67.000 personas participaron en programas de seguridad alimentaria. Cincuenta niños y más de 240.000 personas recibieron servicios de salud (*Ibíd.*).⁴⁸

La reforma a la justicia

Durante la segunda etapa del Plan Colombia, el Programa de Administración de Justicia (PAJ), financiado por USAID y desarrollado a través de un contrato por cinco años con Checchi, pasó de la fase de formulación y planificación a la de ejecución. Se adelantaron acciones en cuatro ámbitos:

- Sistema acusatorio.
- Defensoría pública.
- Casas de la Justicia.
- Resolución alternativa de conflictos.

1) La implementación del sistema acusatorio

Una vez creado el marco legal necesario a través del Acto Legislativo No. 03 del 19 de diciembre de 2002, se inició el proceso de reforma del sistema penal colombiano hacia un sistema acusatorio.

La Comisión Interinstitucional establecida para la Implementación del Sistema Acusatorio definió el plan de acción para la práctica de la reforma penal que cambió el sistema de investigación y los

48. Para evaluar el impacto de los programas de generación de ingresos, en particular la capacitación laboral y la provisión de microcrédito, ver: USAID, 2005, junio, "Hacia una política proactiva para la población desplazada". Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG968.pdf

CAPÍTULO 2

juicios penales. El plan fue financiado con fondos de USAID y en él se definieron las siguientes áreas estratégicas (USAID, 2006, p. 3):

Desarrollo de estudios de costos y planes operativos para la aplicación del sistema acusatorio. El programa financió estudios para determinar los costos de implementación del sistema acusatorio y en el desarrollo de los planes para la aplicación del sistema en los primeros cuatro distritos judiciales. La Comisión Interinstitucional convocó a un concurso nacional para el diseño de la transición. El concurso lo ganó una unión temporal entre la Universidad de los Andes y el Instituto SER de Investigación. El proyecto acordado tenía tres objetivos primordiales: a) identificar las acciones que fueran necesarias para preparar e iniciar el proceso de implantación del nuevo sistema penal en el país; b) cuantificar los costos asociados a la implantación del sistema acusatorio; y c) realizar un análisis costo/beneficio de la reforma penal para determinar qué tan rentable era en términos económicos y de beneficio social para el país (Reyes, 2005, p.10).

Estos estudios ayudaron a que el gobierno colombiano determinara las asignaciones presupuestarias para el funcionamiento del sistema acusatorio y permitió al gobierno de Estados Unidos, y otros donantes, evaluar recursos financieros necesarios y las solicitudes de asistencia de sus homólogos.

Infraestructura física y tecnológica. Teniendo en cuenta que el sistema acusatorio trabaja a través de audiencias públicas, el Programa de apoyo del Consejo Superior de la Judicatura financió el diseño y la construcción (o reconstrucción) de las salas, incluyendo la instalación de equipos técnicos para la grabación de procedimientos de prueba. El programa apoyó la creación de 28 salas en 17 ciudades de todo el país, que se añadieron a las trece que se habían construido antes del contrato con Checchi.

Sistema de gestión para Tribunales de Ejecución de sentencias. El Programa proporcionó apoyo técnico y financiero al Consejo Superior de la Judicatura para la modernización de algunos tribunales de ejecución de sentencias en Bogotá y Boyacá; asimismo financió el diseño de un sistema para informar el cumplimiento de penas sin necesidad de la totalidad del expediente que se envía al juez de ejecución de sentencia. Este sistema ha permitido la consulta rápida de información por los jueces de sentencia y la conformación de un sistema automatizado de control y seguimiento para asegurar la terminación de la sentencia del juicio por los acusados condenados.

Centro de Servicios Judiciales. El programa prestó asistencia técnica para el diseño del Centro de Servicios Judiciales, el cual alberga a todas las entidades del sector de la justicia (Policía, médico forense, fiscal, abogado de la defensa, Procuraduría y jueces) y centraliza el apoyo administrativo a los magistrados en la gestión de las diferentes audiencias públicas y privadas.

Transformación cultural. Se diseñó un programa que incluye acciones dirigidas a operadores de sistemas, estudiantes de derecho y la comunidad en general. Se desarrolló un programa de entrenamiento interinstitucional para operadores judiciales, un programa de apoyo para la enseñanza del sistema acusatorio en las facultades de derecho en todo el país, y una campaña de promoción y difusión del sistema acusatorio para el público en general.

Sistema Nacional de Defensoría Pública

El programa de Administración de Justicia planteó como objetivo desarrollar e implementar un modelo integrado de servicios de defensa pública que dio lugar a la adopción del Sistema Nacional de Defensoría Pública a través de la ley 906 de 2004 por el cual se expide el Código de Procedimiento Penal y la ley 491 de 2005.

La estrategia del Programa comprendía cuatro ámbitos:

CAPÍTULO 2

Fortalecimiento institucional. Se ejecutó a través del Programa de fortalecimiento de los sistemas administrativos y desarrollo de procedimientos de gestión interna. Cinco unidades administrativas de la Defensoría Pública fueron creadas para Bogotá, cada una con un coordinador administrativo, un coordinador académico, 18 defensores públicos y un investigador. Se crearon también unidades administrativas en Boyacá, Santander, Medellín, Cali y el Valle del Cauca. Siguiendo las recomendaciones del Programa, el Defensor del Pueblo nombra por primera vez investigadores, coordinadores y auxiliares administrativos como personal directo y permanente. El programa también ayudó a desarrollar un amplio proceso de contratación transparente, que se basó en los criterios de experiencia y el mérito. La cantidad de defensores e investigadores se incrementó sustancialmente, en Bogotá y el Eje Cafetero con 476 defensores públicos y 22 investigadores, y en las regiones de Boyacá, Santander, Valle del Cauca y Medellín, con 285 defensores públicos y los investigadores.

Capacitación. Se estableció la Unidad Nacional de Formación de la DOP y se desarrolló una red de defensores públicos. El Programa de asistencia en la formulación de un Plan Nacional de Formación 2003-2006 que incluía ocho módulos de formación y se distribuyó a los defensores a nivel nacional. Dos expertos estadounidenses formaron un total de 322 empleados del Sistema Nacional de Defensoría Pública. También diseñaron materiales de capacitación para defensores públicos, investigadores, coordinadores administrativos y de la Oficina de Apelación.

Mejoramiento de acceso a la justicia. El Programa prestó apoyo técnico y financiero para el desarrollo de un sistema de gestión de la información, conocido como el sistema de «Visión Web» de la información. El Programa compró computadores, impresoras y servicios de voz y datos para las oficinas de la Defensoría Pública y las Unidades de Respuesta Inmediata en Bogotá y el Eje Cafetero.

El Programa prestó asistencia en la elaboración y promoción ante la Comisión de Reforma Constitucional en los debates sobre el Código de Procedimiento Penal, el Código Penal y la Ley del Sistema Nacional de Defensa Pública. El Programa también recomendó varias disposiciones reglamentarias para el Defensor del Pueblo, incluyendo la regulación de los investigadores DOP y criminólogos, pasantes y servicios de defensoría pública.

Educación y conciencia pública. El Programa desarrolló campañas de comunicación para educar a los grupos destinatarios de la Defensoría Pública y el sistema de defensa pública. Estas campañas se orientaron a divulgar la misión de la DP y el derecho del ciudadano a la representación legal; una campaña estuvo dirigida a los detenidos y los presos en la cárcel para que puedan entender sus derechos. Otra campaña de promoción y reclutamiento se llevó a cabo para promover y motivar a los estudiantes de derecho para llevar a cabo rotaciones clínicas con la DP. El programa también apoyó la publicación y circulación de la revista *La Defensa*, que fue dedicada a cubrir temas importantes de defensa penal (USAID, 2006, pp. 7-8).

3) Programa Nacional de Casas de Justicia

Durante el período de vigencia del contrato con Checchi, el Programa de Administración de Justicia duplicó el número de Casas de Justicia pasando de 19 a 42, distribuidas a lo largo de la geografía nacional; se desarrolló también el primer modelo regional de Casas de Justicia. El programa también contribuyó a la creación del Sistema de Planeación Nacional para el Programa de Casas de la Justicia dirigido a la consecución de recursos de otros donantes internacionales y del sector público y privado colombiano para la sustentabilidad del proyecto en el largo plazo.

El Programa Nacional de Casas de Justicia se planteó como objetivos promover una mayor convivencia, ayudar a las víctimas de violencia familiar y sexual, impulsar una cultura de los derechos

CAPÍTULO 2

humanos en las comunidades locales, fomentar la educación y la conducta ciudadana legal. El programa avanzó en el desarrollo del pluralismo jurídico mediante el establecimiento de un conocimiento compartido de los diferentes procedimientos de resolución de conflictos, incluyendo un diálogo entre los grupos étnicos y los acuerdos preliminares para el manejo de casos de conjunto entre la jurisdicción especial para las comunidades indígenas, las leyes relativas a las comunidades afrocolombianas y otros grupos étnicos.

Otra iniciativa abordó las aplicaciones de la justicia reparadora, tanto en materia de justicia penal y otros conflictos presentados a las Casas de la Justicia. Una actividad adicional fue el desarrollo de habilidades de convivencia pacífica y las iniciativas con los grupos juveniles que trabajan con Casas de Justicia (USAID, 2006, p. 14).

4) La resolución alternativa de conflictos

Para desarrollar la conciliación en equidad y los jueces de paz, el Programa de Administración de Justicia (PAJ) planteó tres estrategias básicas: la ampliación, la sostenibilidad y el fortalecimiento institucional, las cuales fueron respaldadas a través de una campaña de comunicación orientada a promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

El contenido de las estrategias fue el siguiente:

Expansión: Se llevaron a cabo un total de 37 programas de conciliación en equidad con el fin de ayudar a entrenar y certificar nuevos conciliadores. Estos proyectos de conciliación tuvieron cinco etapas básicas: sensibilización de la comunidad, la conciencia del gobierno municipal, la sensibilización del personal judicial, la capacitación de líderes comunitarios para ser conciliadores en equidad y un módulo especial sobre la sostenibilidad.

Sostenibilidad: Inicialmente se prestó apoyo a la Comisión del Poder Judicial para la conciliación en equidad; se desarrolló un

plan de trabajo para facilitar la coordinación de acciones conjuntas y la planificación para el fortalecimiento de esta institución. En 2005, el Programa promovió la creación de un centro de documentación especializado en MASC (Métodos Alternativos de Solución de Conflictos) que se encuentra en la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás en Bogotá. Asimismo se apoyó la creación de organizaciones de conciliación en todo el país, las cuales conformaron la Asociación Colombiana de Conciliadores en Equidad.

Fortalecimiento Institucional: El PAJ trabajó con tres instituciones: el Ministerio del Interior y de Justicia, la Asociación Colombiana de Conciliadores en Equidad, y la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. En el trabajo con el Ministerio del Interior y de Justicia se promovió la formulación de una política pública en el área de la justicia con equidad; se estableció una estrategia de coordinación y comunicación entre el ministerio y los gobiernos municipales. Además se respaldó al ministerio en el desarrollo de una infraestructura de apoyo para la implementación de la conciliación con equidad. Se creó también un sistema de administración de la información para la conciliación en equidad. (USAID, 2006, pp. 17-18).

Junto con la Asociación Colombiana de Conciliadores en Equidad, el PAJ proporcionó ayuda para la impresión y distribución de los materiales institucionales, así como para la realización de talleres dirigidos al fortalecimiento institucional tanto a nivel nacional como regional. El trabajo con la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla se concentró en la realización de talleres para promover la concientización de la conciliación en equidad entre los jueces; se llevaron a cabo talleres de «formación de formadores» para los jueces. Además, el PAJ proporcionó material de capacitación para la elaboración e impresión de los folletos sobre el Patrimonio de Conciliación y Justicia formal.

CAPÍTULO 2

En relación con el programa de Justicia de Paz (PAJ), se financió la elección de jueces de paz en siete municipios del Valle del Cauca; se apoyó a la Comisión Intersectorial de Justicias de Paz del Ministerio del Interior y de Justicia; asimismo el programa financió a realización de estudios y seminarios sobre la justicia de paz así como el entrenamiento de jueces de paz en varios lugares del país.

Dado que en 2001 eran muy pocas las ONG que trabajaban en el sector justicia, sobre todo en los niveles locales y regionales, el PAJ incluyó una serie de actividades dirigidas a promover la participación de la sociedad en su conjunto en las reformas del sistema judicial colombiano. Estas actividades estuvieron a cargo de Partners of the Americas (POA), un subcontratista de Checchi. A lo largo de los cinco años de ejecución del programa se financiaron 83 proyectos por un total de 2,2 millones de dólares.

Al término del Programa, a principios de 2006, la implementación del sistema acusatorio aún enfrentaba serios retos: la financiación para los tribunales, los funcionarios judiciales, la Fiscalía General de la Nación y los proveedores de la defensa pública eran insuficientes; las instituciones del sector justicia y la formación en las universidades no respondieron a las necesidades emergentes de formación de los operadores de justicia del futuro inscritos en sus programas y la coordinación interinstitucional para la reforma del sector judicial y la modernización era débil o inexistente (USAID, 2010, p. 8). La justicia todavía no abarcaba el conjunto de la ciudadanía, que seguía teniendo un acceso limitado, en especial para los sectores más marginados; pobres, afro-colombianos, indígenas, mujeres, jóvenes, y los que viven en zonas remotas. A ello contribuía el hecho de que el Estado aún tenía una presencia limitada en las regiones del país más afectadas por el conflicto, lo cual impedía la llegada de los servicios de justicia allí donde más eran requeridos. Todas estas circunstancias hicieron que fuese necesario prolongar el programa en la etapa siguiente.

Los paramilitares en la mesa de negociación

Como parte de la Política de Seguridad Democrática, a finales de 2002 se sancionó una ley mediante la cual el gobierno Uribe quedó facultado para iniciar negociaciones de paz con cualquier grupo armado, aun si éste no tenía estatus político. Así se abrió la posibilidad de una negociación con los paramilitares, grupos de autodefensa de extrema derecha creados en los años ochenta, los cuales en 1997 se agruparon bajo la sombrilla de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Esta organización firmó con el gobierno el Acuerdo de Santafé de Ralito en julio de 2003 en el cual se comprometía a desmovilizarse gradualmente hasta desaparecer como grupo armado en 2005.⁴⁹

El resultado de esa negociación fue el proceso de “Justicia y Paz” en el que el gobierno ofreció a los líderes paramilitares desmovilizados sentencias reducidas a cambio de la confesión de sus crímenes y la reparación de las víctimas; el compromiso fue consagrado en la Ley de Justicia y Paz (LJP) aprobada por el Congreso colombiano el 21 de junio de 2005, a través de la cual se definió el marco legal de la negociación. La ley 975 de 2005, llamada Ley de Justicia y Paz fue un instrumento jurídico enmarcado en lo que se conoce como justicia transicional a través de la cual se busca reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación y democracia. La ley tiene cuatro pilares fundamentales: el derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y las garantías de no repetición. Jurídicamente, la norma preveía que hubiese un sometimiento voluntario a la justicia de los responsables de crímenes atroces o de lesa humanidad, a cambio de lo cual se les ofrecía una pena alternativa, entre cuatro y ocho años de prisión. Para obtener este

49. Una descripción detallada del proceso de negociación de los paramilitares con el gobierno colombiano se encuentra en: Jaramillo, Sergio y Duncan, Gustavo. (2006). *De la transacción a la construcción: el proceso con las Autodefensas*. Bogotá, Fescol, Corporación Nuevo Arco Iris.

CAPÍTULO 2

beneficio los desmovilizados debían entregar bienes para reparar a las víctimas, no volver a delinquir y colaborar con el proceso de Justicia y Paz al confesar la verdad, entre otros requisitos.

Desde el principio el proceso enfrentó varias dificultades; la primera de ellas era saber con quién se estaba negociando, pues varios de los jefes paramilitares sentados en la mesa de negociación eran narcotraficantes que habían comprado la franquicia paramilitar para evitar la extradición a Estados Unidos; Salvatore Mancuso, don Berna, Ernesto Báez y Jorge Cuarenta, cuatro de los principales negociadores paramilitares, estaban pedidos en extradición en ese momento (*Semana*, 2005, 5 de oct.). La extradición fue la piedra de toque del proceso de Justicia y Paz. La amenaza de la extradición a EE.UU. era la baza con la que contaba el gobierno colombiano para convencer a los paramilitares de llegar a un acuerdo de paz y desmovilizarse. Esta situación fue una consecuencia indirecta de los atentados del 11-S, así como de la instauración de la Corte Penal Internacional ya que, a partir de ese momento, las AUC fueron catalogadas internacionalmente como organizaciones terroristas, y acusadas en diversos escenarios como responsables de crímenes de lesa humanidad. En las negociaciones de Santafé de Ralito, el presidente Uribe ofreció a los líderes paramilitares utilizar sus facultades discrecionales para evitar que fueran extraditados y eventualmente llegar a ser juzgados por la Corte Penal Internacional (*Semana*, 2004, 24 de sept.). Así, los narcotraficantes quisieron sacar provecho de una negociación de paz con los paramilitares; incluso se planteó la posibilidad de hacer acuerdos directos con la justicia de EE.UU. con el respaldo del gobierno colombiano (*El Tiempo*, 2006, 2 de abril y 2007, 11 de mayo).

Otro obstáculo tenía que ver con la indeterminación del número de combatientes que existían en las filas paramilitares. El gobierno había estimado inicialmente que había entre diez mil y trece mil hombres en armas, sin embargo a partir de 2003 y hasta mediados

de 2006 se desmovilizaron varios bloques paramilitares y de hecho se estima que hasta 2010 se desmovilizaron 31.668 antiguos paramilitares (*El Tiempo*, 2010, nov.).

El gobierno de Estados Unidos fue el tercer actor en las negociaciones entre el gobierno colombiano y los grupos paramilitares; si bien Washington le dio su respaldo político al proceso desde el principio, insistió en la necesidad de que la negociación no culminara con la consagración de la impunidad de los crímenes cometidos por los paramilitares ni en la legalización de los narcotraficantes. En el debate y aprobación de la Ley de Justicia y Paz se presentaron críticas por parte de algunos sectores del Congreso estadounidense y de la embajada de Estados Unidos en Colombia. Esta última envió un mensaje a varios congresistas colombianos y a los medios locales en el que expresó observaciones sobre cinco aspectos críticos de la ley: “que se aprobara rápidamente, que contara con un amplio respaldo, que dismantelara efectivamente los grupos armados ilegales, que definiera las bases para el futuro a través de la verdad y reparación y que reforzara la cooperación en materia de extradición.” (*El Tiempo*, 2005, 8 de abril).

Tan pronto fue expedida la LJP, seis congresistas demócratas de Estados Unidos le enviaron al presidente Uribe una carta manifestándole su preocupación y decepción por el texto del proyecto de ley. Los congresistas pidieron pasar las penas alternativas de cinco a diez años, y no de cuatro a ocho, como estaban previstas en el proyecto original (*El Tiempo*, 2005, 6 de junio). Por su parte, el senador republicano, Richard Lugar, del Comité de Relaciones Exteriores, también hizo objeciones que llamaron la atención al Gobierno:

Me preocupa que el proyecto propuesto por su Gobierno y aprobado por las comisiones primeras del Congreso de Colombia, no les exige a los combatientes paramilitares que desean recibir beneficios en sus penas, que desde el principio rebelen su

CAPÍTULO 2

conocimiento pleno de la estructura operativa y las fuentes de financiamiento de estas organizaciones terroristas y del rol de sus miembros individuales en actividades ilegales. (*El Tiempo*, 2005, 14 de junio).

El senado estadounidense impuso estrictas condiciones para desembolsar la ayuda de 3,2 millones de dólares que había sido aprobada para el año 2006 con el fin de apoyar el proceso de desmovilización. En los medios de comunicación en Estados Unidos también hubo polémica por la aprobación de la ley. Mientras el *New York Times* la catalogaba como «la capitulación de Colombia» frente a los grupos paramilitares, el *Washington Post* sostenía que Estados Unidos debía hacer todo lo que estuviera a su alcance para asegurar que el proceso de paz con los paras fuese un éxito (*El Tiempo*, 2005, 2 de agosto). Con el triunfo de la mayoría demócrata en las elecciones legislativas, el tema del paramilitarismo fue una de las razones que argumentaron los congresistas demócratas para no aprobar en 2007 el tratado de libre comercio con Colombia (*El Tiempo*, 2007, 1º de julio).

El proceso de “Justicia y Paz” formó parte de la intervención blanda en esta segunda etapa del Plan Colombia. Desde 2005, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos entregó fondos a la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía para apoyar el proceso. Hasta 2010 se dieron recursos por diez millones de dólares para el desarrollo de las audiencias, la adquisición de equipos y el entrenamiento forense que incluía el apoyo a once equipos de exhumación y pruebas de ADN, la compra de vehículos, el entrenamiento para la gestión y el análisis de la información, y la asistencia técnica para los fiscales e investigadores colombianos.

En relación con los programas de reinserción de los desmovilizados, el Programa de Reinserción a la Vida Civil (PRVC) del Ministerio del Interior y Justicia desde el año 2002 hasta 2006, y por la Alta Consejería para la Reintegración (ACR) desde el año 2006

hasta 2011, fueron los encargados de reintegrar a la vida civil a los excombatientes de los grupos armados al margen de la ley (Policía Nacional, 2008). En 2002 el gobierno colombiano diseñó e implementó un esquema de reinserción y reintegración a la vida civil que contó con los siguientes componentes: 1) ayuda humanitaria,⁵⁰ 2) afiliación al régimen subsidiado de salud; 3) posibilidad de formación académica y ocupacional; 4) atención psicosocial a través de terapia individual, talleres colectivos y diferenciados según el tipo de población y las características de las personas; y 5) alternativas para generación de ingresos que contemplan el trabajo formal, informal y los proyectos productivos, actualmente denominados planes de negocio (Méndez y Rivas, 2008, p.10).

La Comisión Nacional para la Reparación y la Reconciliación (CNRR) fue creada en el marco del proceso de Justicia y Paz, con un mandato por ocho años para monitorear el proceso de reintegración y el trabajo de las autoridades nacionales y locales con el fin de asegurar la completa desmovilización y evaluar la reparación y restitución a las víctimas. La CNRR se conformó con cinco representantes de la sociedad civil, dos representantes de las organizaciones de víctimas, y un representante de cada una de las siguientes agencias: Vicepresidencia de la República, Fiscalía, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda, Defensoría del Pueblo, y Acción Social, que cumple las funciones de Secretaría Técnica. La CNRR contó con diez oficinas regionales ubicadas por todo el país.

USAID proporcionó apoyo logístico y recursos a la CNRR para desarrollar procedimientos que permitieran identificar a las

50. Según las políticas del PRVC, la ayuda humanitaria consistía en un estipendio mensual que recibía el desmovilizado durante el período de duración del programa, es decir 18 o 24 meses. Por cambios en las políticas, la ACR decidió entregar por un tiempo indefinido esa ayuda humanitaria con la condición de que cada desmovilizado se comprometiera a continuar con el proceso de reintegración que el programa considerara conveniente para él.

CAPÍTULO 2

víctimas para el Fondo de reparación de víctimas. El gobierno de Estados Unidos también colaboró con la CNRR en el diseño y desarrollo de una base de datos interagencial de víctimas, así como en el desarrollo de una estrategia para registrar a las víctimas que incluía mecanismos para recolectar información que sirviera de base para acelerar el proceso de reparación (U.S. Department of State, Memorandum, 2010, p. 63).

El programa de desmovilización recibió también respaldo de otros actores internacionales. La Comisión Europea donó 1,5 millones de euros para fortalecer las actividades locales de reconciliación y reinserción, y ayudar a los grupos de víctimas del conflicto colombiano.

Asimismo, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA) apoyó el proceso de paz entre el Gobierno y las Autodefensas Unidas de Colombia en todos sus aspectos sustantivos desde el 2004: la verificación del cese de hostilidades; la desmovilización; la entrega y destrucción de armas; el monitoreo de la reintegración de excombatientes; el monitoreo y apoyo a la implementación de la Ley de Justicia y Paz; y el acompañamiento a víctimas y comunidades. La Misión recibió el apoyo financiero de varios países y organismos internacionales incluidos el gobierno de Estados Unidos y USAID.

A principios de mayo de 2008 fueron extraditados catorce de los grandes jefes paramilitares a Estados Unidos tras de lo cual se dio por terminado el proceso de paz.⁵¹

51. La información detallada del proceso de extradición de los líderes paramilitares a Estados Unidos se encuentra en: Zuleta, Sebastián. "Colombia y la extradición: ¿Quo Vadis?". Dossier N° 3, diciembre de 2010. Fundación Ideas para la Paz.

La preocupación por los Derechos Humanos

Otro de los componentes de la intervención blanda en esta segunda etapa lo constituyeron los programas de derechos humanos. Entre ellos se destacó el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, programa que monitoreó constantemente la situación de derechos humanos en diferentes regiones y emite periódicamente informes de riesgo detallados acerca de los peligros que enfrenta la población civil, ha tenido un rol fundamental en la denuncia de las operaciones de las bandas criminales emergentes y sus posibles abusos.

De acuerdo con el informe de Human Rights Watch de 2010, los analistas regionales del SAT fueron los primeros y casi los únicos funcionarios públicos que se trasladaron a regiones remotas donde existía una crisis humanitaria, amenazas contra la población civil u otros problemas de derechos humanos. El SAT elaboraba regularmente “informes de riesgo” sobre amenazas a la población civil en varias regiones. Los informes se enviaban a un comité gubernamental interinstitucional, integrado por el vicepresidente de Colombia, el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social, el ministro del Interior y de Justicia, el ministro de Defensa y el director del DAS. Dicho comité (el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas o CIAT) evaluaba el riesgo y determinaba si correspondía emitir una “alerta temprana” sobre la base del informe de riesgo, emitía recomendaciones a las autoridades civiles y las fuerzas de seguridad pública para que tomaran medidas preventivas, y monitoreaba la implementación de las medidas y la evolución del riesgo. El CIAT fue criticado por no emitir alertas tempranas a partir de informes de riesgo alarmantes en muchas ocasiones, algunas con consecuencias fatales: “De hecho, en el periodo 2008-2009, el CIAT solo emitió alertas tempranas sobre la base de la mitad de los informes de riesgo producidos por el SAT (es decir, hubo 110 informes de riesgo, pero el CIAT solo emitió 55 alertas tempranas). [...] (HRW, 2010, pp. 122-123).

CAPÍTULO 2

El SAT también se vio perjudicado por la falta de recursos o las demoras en el financiamiento, que generaron pérdidas de personal y dificultades para que los analistas llevaran a cabo su labor. El SAT fue creado con recursos de la ayuda estadounidense, pero con el tiempo USAID fue reduciendo los fondos con miras a lograr la “colombianización” del proyecto (HRW, 2010, p. 124).

En suma, la intervención durante esta segunda etapa del Plan Colombia se caracterizó por la puesta en marcha de los diferentes programas de asistencia estadounidense y su articulación en la política gubernamental de seguridad democrática. En ella se intensificó la intervención militar en un claro respaldo a la estrategia contra-insurgente del gobierno colombiano; asimismo se extendieron los programas de asistencia social y económica de una visión antinarcótics más restringida a una perspectiva más amplia de fortalecimiento institucional.

La tercera etapa o fase de “consolidación” (2006-2010)

La etapa más reciente del Plan Colombia comprende el segundo mandato de Uribe a partir de agosto de 2006 y se prolonga con el inicio del primer gobierno Santos en agosto de 2010; durante este período se buscó consolidar los avances alcanzados en el terreno militar frente a las FARC y en materia de seguridad ciudadana. El propósito entonces consistió en afianzar la presencia del Estado más allá de la simple respuesta coercitiva a través del fomento del desarrollo económico regional, la inversión en infraestructura, la participación ciudadana en el gobierno local, y la asistencia a las poblaciones más vulnerables.

La “nacionalización” del Plan Colombia

El Plan Colombia estaba originalmente previsto para un término de cinco años, culminando a finales de 2005; sin embargo, se extendió

un año más a la espera de una decisión por parte de Washington. Si bien el balance del Plan que se hacía hasta ese momento era, en términos generales, positivo, el Departamento de Estado consideraba que el trabajo no estaba aún terminado y que el apoyo debía continuar pero con unos montos mucho menores y una mayor responsabilidad por parte del Estado colombiano: “siguen existiendo serios desafíos que requieren la cooperación de Estados Unidos. Necesitamos asegurar que el progreso logrado hasta el momento continúe”. (U.S. Department of State, 2006, marzo, pp. 3-4). A solicitud del congreso estadounidense, las agencias responsables prepararon una estrategia para que el gobierno colombiano fuera asumiendo progresivamente la mayor parte de los compromisos y la financiación de los programas desarrollados bajo el Plan Colombia.

Se estableció entonces que la intervención estadounidense se mantendría en una fase de consolidación a la que seguiría una de nacionalización, en la que el país llegaría a ser autosuficiente en el largo plazo; en la medida en que se avanzara en este proceso, la ayuda iría disminuyendo y su composición cambiaría. Progresivamente se destinarían más recursos al fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos, y la asistencia humanitaria, y menos a la lucha antinarcoóticos y el contraterrorismo. En respuesta, el gobierno colombiano presentó una serie de nuevos programas buscando definir una estrategia que le permitiera continuar en la vía de la pacificación del país, sacar las lecciones de las políticas implementadas hasta el momento y simultáneamente mantener el respaldo y la ayuda estadounidense.⁵²

52. Una primera evaluación del Plan Colombia hecha por el gobierno colombiano fue presentada en el documento “Balance Plan Colombia 1999 – 2005”. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad (DJS), Bogotá, septiembre de 2006. La propuesta dirigida a la obtención de recursos de la cooperación internacional para darle continuidad al Plan Colombia fue presentada en el documento “Estrategia de Fortalecimiento de la Democra-

CAPÍTULO 2

El balance que arrojaba el Plan Colombia hasta ese momento señalaba una desarticulación de los esfuerzos entre los dos componentes de la estrategia (esfuerzos militares y programas sociales) lo cual no generaba una reducción sustancial de los cultivos ilícitos que fuera sostenible en el mediano plazo ni aseguraba el mantenimiento del control territorial logrado por las Fuerzas Armadas hasta el momento:

Pese a que se habían duplicado en tamaño y su presupuesto se había casi triplicado desde el año 2000, las Fuerzas Militares colombianas encontraron que estaban en capacidad de cazar las guerrillas fuera del territorio que éstas controlaban antes —a menudo por medio de largas y costosas ofensivas militares— pero que no podían evitar que las guerrillas volvieran una vez que el Ejército era desplegado en alguna otra parte. De igual modo, con los programas de erradicación de cultivos se habían fumigado cientos de miles de hectáreas de cultivos de campesinos cocañeros, lo cual incrementaba su rabia en contra del gobierno en las zonas bajo el dominio guerrillero y favorecía un nuevo ciclo de cultivos ilícitos o el desplazamiento de los mismos hacia otras regiones. (Center for International Policy, CIP, 2009, mayo).

La idea era que la recuperación permanente del control territorial sería posible sólo si se consolidaba la presencia del Estado en todas sus dimensiones y no únicamente en la militar. De hecho, una visión más integral de la acción del Estado como la vía de solución al conflicto armado colombiano ya había sido puesta de presente y debatida insistentemente por las ONG y otros actores internacionales; sin embargo, en las dos primeras etapas Estados Unidos y el

cia y el Desarrollo Social (2007-2013)". Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Justicia y Seguridad (DJS), febrero de 2007.

gobierno colombiano pusieron el énfasis en la ofensiva militar tanto a nivel de los recursos como a nivel operativo.

Se produjo entonces un cambio en el enfoque de la intervención que conjugó, de un lado, la experiencia obtenida en el terreno por los militares y funcionarios colombianos encargados de la implementación de la estrategia, y de otro, las transformaciones a nivel de la doctrina y los modos de operar que se produjeron en Estados Unidos a raíz de las experiencias recientes en las guerras en Irak y Afganistán.

A partir de allí el gobierno colombiano, con asesoría estadounidense, fue tanteando el terreno y configurando una nueva fase que adoptó distintas denominaciones: Plan Colombia II, fase de consolidación del Plan Colombia, Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) Plan Nacional de Consolidación y el “Salto Estratégico”. En esta nueva fase se buscaba consolidar la autoridad del Estado más allá de la simple presencia militar en las zonas que habían sido recuperadas de la influencia guerrillera, en una combinación más equilibrada entre intervención dura e intervención blanda. Este enfoque resulta ser, hasta cierto punto, una reedición de la llamada “acción cívico-militar” que caracterizó la estrategia contrainsurgente estadounidense durante la Guerra Fría.

Esta tercera etapa del Plan Colombia se concentró en la formulación e implementación de una Estrategia de Acción Integral que corresponde a un programa de *statebuilding* propiamente dicho, en el cual se conjugan de manera más coordinada la intervención dura y la intervención blanda.

La Estrategia de la Acción Integral

Esta estrategia se formula a partir de la Doctrina de la Acción Integral y se articula del lado colombiano en el llamado Plan Nacional de Consolidación y del lado estadounidense en *The Colombia Strategic Development Initiative (CSDI)*.

CAPÍTULO 2

En dicha doctrina se plantea el incremento de la presencia estatal en las áreas afectadas por la violencia para satisfacer las necesidades básicas de la población, tales como salud, educación, servicios públicos, justicia, cultura, recreación y proyectos de infraestructura. En esta perspectiva, las políticas sociales hacen parte de la estrategia de recuperación del control territorial por parte de las Fuerzas Armadas:

Se pondrá en marcha la *Doctrina de Acción Integral* (DAI) en las zonas donde persistan concentraciones de cultivos ilícitos y grupos terroristas, así como en aquellas donde se han dado desmovilizaciones de grupos de autodefensa. Por medio de la DAI, se logrará articular y combinar el uso legítimo de la fuerza con la acción social del Estado para responder, de manera más eficiente y eficaz, a las actuales amenazas de seguridad y sentar las bases para la estrategia de seguridad en el post-conflicto. (DNP, 2007, p. 46).

La *Doctrina de Acción Integral* retoma elementos de la doctrina contrainsurgente de las Fuerzas Militares estadounidenses:

[...] los esfuerzos militares son necesarios e importantes en los trabajos de contrainsurgencia, pero sólo llegan a ser efectivos si son integrados en una estrategia comprehensiva que emplea todos los instrumentos del poder nacional. Una operación contrainsurgente efectiva es aquella en la que las respuestas a las necesidades de las población son satisfechas y se convierten en apoyo popular mientras se protege a la población de los insurgentes." (U.S. Department of Defense Counterinsurgency, 2006).

Estas ideas corresponden a un cambio en el manejo del tema de seguridad en torno a una mejor integración de las acciones gubernamentales en la política exterior estadounidense: "la complejidad de los desafíos a la seguridad nacional en el siglo XXI requieren una

integración inteligente de los recursos y la coordinación de esfuerzos al interior del gobierno” (Marcella, 2008, p. 4); en la misma dirección se plantea la idea de un “poder inteligente” que consiste en la habilidad de combinar el poder duro de la coerción con el poder blando de la atracción dentro de una estrategia exitosa (Armitage y Nye, 2007).

De este modo, la estrategia contrainsurgente implementada en esta nueva fase del Plan Colombia es reformulada a partir de la Doctrina de Acción Integral; en ella se les hace frente a todas las amenazas a la seguridad al mismo tiempo que se crean las condiciones del postconflicto.

De acuerdo con la directiva del Ministerio de Defensa, en adelante:

[...] la lucha contra el narcotráfico se dará desde una aproximación holística, que entiende el negocio de las drogas como un sistema compuesto por varios eslabones interdependientes. En esta medida, sólo con acciones simultáneas dirigidas a cada uno de los eslabones del negocio será posible hacer efectiva esta estrategia.[...] [A través de ella se espera que] la Fuerza Pública vaya controlando cada vez una mayor parte del territorio nacional, desarticule las estructuras de estos grupos y les niegue el acceso a los centros urbanos y las principales poblaciones rurales. En el caso de los Grupos Armados Ilegales (GAI), a medida que avance el proceso de consolidación del control territorial, ellos irán perdiendo progresivamente su influencia violenta sobre la población, lo que implicará un duro golpe para su logística e inteligencia. De la misma forma, el progresivo aislamiento de los GAI seguirá demostrando su carencia absoluta de representatividad y legitimidad popular. Ello a su vez elevará drásticamente los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia. (Ministerio de Defensa Nacional, MDN, 2007, pp. 38, 39).

CAPÍTULO 2

En los esfuerzos por racionalizar las acciones militares para lograr una mayor eficacia, uno de los primeros pasos consistió en la creación del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) por parte del gobierno Uribe, siguiendo una sugerencia del Comando Sur de los Estados Unidos;⁵³ el CCAI tiene como objetivo recuperar la presencia integral y articulada de las instituciones en aquellos territorios afectados por la violencia:

La Sección de Asuntos Civiles perteneciente a la dirección de operaciones del SOUTHCOM presentó una iniciativa para establecer una instancia de coordinación entre agencias colombianas capaz de sincronizar los esfuerzos a nivel nacional para restablecer la gobernabilidad en las áreas que habían estado bajo el control de las FARC, el ELN o las AUC. Los funcionarios de la Sección de Asuntos Civiles agregados al Grupo Militar de la Embajada de Estados Unidos en Colombia presentaron el concepto al Ministerio de Defensa colombiano quien lo acogió como fundamento de la propuesta presentada al presidente Uribe en febrero de 2004. (CIP, 2009, mayo).

El *Centro de Coordinación de Acción Integral* se constituye así como un centro interinstitucional liderado por la Presidencia de la República, apoyado por la embajada de los Estados Unidos y el Comando Sur.

53. A partir de las experiencias de las operaciones militares en Irak y Afganistán, el Pentágono se planteó la necesidad de cerrar la brecha entre el final de las operaciones de combate y el punto en el que comienzan la misión de *statebuilding*. De allí el imperativo de preparar sus fuerzas para las operaciones de estabilización y reconstrucción. En un trabajo publicado por The National Defense University se recomienda aprovechar las capacidades interagenciales a través de la creación de un Grupo Nacional de Coordinación Interagencial para planear y coordinar las operaciones de posconflicto. Binnendijk, Hans y Johnson, Stuart. (2003, 12 de noviembre), "Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations", Washington, D.C., Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, cap. 8.

Inicialmente, la dirección del CCAI estuvo a cargo de las Fuerzas Armadas, dado que su creación fue iniciativa del Ministerio de Defensa. Al Comité Directivo pertenecían también representantes de los ministerios que tenían que ver directa o indirectamente con la política antinarcoóticos. En 2005, el Comité Directivo fue reorganizado en dos comités: un comité directivo y un comité operativo, con el objetivo de darles mayor participación a los civiles dentro de la dirección del programa.⁵⁴ Las oficinas del CCAI se instalaron en las regiones con mayor vulnerabilidad en términos de violencia y presencia de cultivos ilícitos, de acuerdo con la clasificación del mismo centro.

En 2006 se implementó el mecanismo de padrinos de los centros de coordinación con el fin de asignar una persona encargada de las labores de coordinación en cada oficina regional. La región de La Macarena fue una de las regiones seleccionadas en ese momento para la instauración de una oficina del CCAI.

Para el inicio del segundo mandato del gobierno Uribe en 2006, el Ministerio de Defensa presentó la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), formulada a partir de la Doctrina de la Acción Integral. La Política de Consolidación de la Seguridad Democrática se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-

54. De acuerdo con la Directiva Presidencial 001 de marzo de 2009, el Consejo Directivo del CCAI se conforma por el ministro de Defensa Nacional, el comandante general de las Fuerzas Militares, el director general de la Policía Nacional, el alto consejero de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el director del DAS y el fiscal general de la nación. A su vez, hacen parte del Comité Ejecutivo del CCAI los ministros de las carteras de Agricultura, Protección Social, Interior y de Justicia, Educación Nacional, Minas y Energía, Transporte y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Asisten también los directores del Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el INCODER, Coldeportes y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

CAPÍTULO 2

2010: “Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos”, del presidente Álvaro Uribe Vélez. El concepto de “acción integral” aparece explicado en el Informe anual del Ministerio de Defensa, “365 días de trabajo que hace la diferencia”. Julio 2006 – Julio 2007. El informe fue elaborado bajo la dirección de Juan Manuel Santos, ministro de la Defensa de la época y posterior presidente de la República. Allí se plantearon cinco líneas de acción: 1) Acciones para enfrentar las amenazas a la ciudadanía, 2) Acciones para garantizar la sostenibilidad de la política, 3) Reformas estructurales para modernizar la Fuerza Pública, 4) Acciones para mejorar la transparencia y la eficiencia en el uso de recursos públicos, y 5) Acciones para fortalecer la relación con la comunidad. También se presentó el nuevo enfoque en un artículo del *Washington Post* (2007, julio).

El gobierno consideraba que,

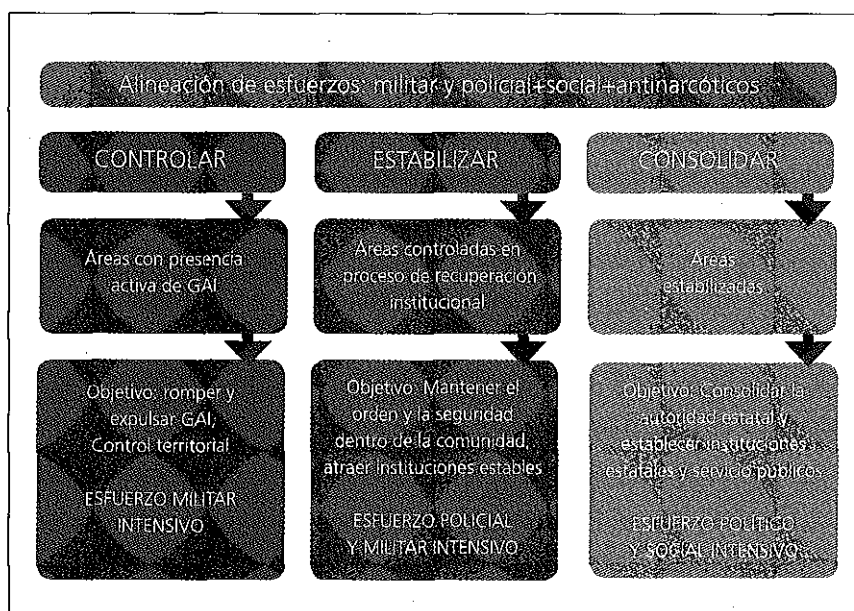
Si bien la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002-2006) había demostrado ser una estrategia exitosa en la lucha contra los grupos armados ilegales y el narcotráfico, y una herramienta fundamental en la recuperación del control territorial, se evidenció que las amenazas contra la democracia no habían desaparecido y se presentaban nuevos retos derivados de la adaptación de los actores armados irregulares a las nuevas condiciones nacionales e internacionales. Ante esta situación, se debía plantear una propuesta que articulara todas las acciones sociales del Estado para producir un cambio definitivo que hiciera posible un escenario nacional en el que la seguridad territorial garantice la prevalencia del orden jurídico constitucional y permita que todas las instituciones funcionen de manera libre y permanente, de tal forma que los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos. (MDN, 2010).

En la PCSD se estableció que el proceso de consolidación del control territorial y el fortalecimiento del Estado de Derecho se llevaría

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

a cabo en tres fases, dependiendo de las características de seguridad de cada una de las zonas del país donde la Fuerza Pública hiciera presencia. Aunque en cada zona se iban a requerir esfuerzos intensivos de diferente tipo, se planteaba que en todas ellas debía haber una coordinación interagencial civil-militar y policial, así como el fortalecimiento de las instituciones y del orden jurídico. Para ello, se clasificaron las regiones de acuerdo con su nivel de violencia y se definieron tres fases en la aplicación de la estrategia: control, estabilización y consolidación.

Ilustración 2. Estrategia política de consolidación de la Seguridad Democrática



Fuente: MDN Ministerio de Defensa Nacional.

Estas fases indican el avance en los niveles de control estatal hasta llegar a fortalecer en el largo plazo la presencia del Estado en la totalidad del territorio nacional (MDN, 2005-2007, pp. 33-34).

CAPÍTULO 2

La primera fase de control territorial se implementaría en zonas con presencia activa de grupos al margen de la ley; en ella, a través de un esfuerzo intensivo en operaciones militares, se planteaba el objetivo de desarticular y neutralizar las organizaciones criminales y romper las redes e infraestructura del narcotráfico en la zona. La segunda fase, de estabilización, se implementaría en las zonas donde ya existe el control del territorio por parte de la Fuerza Pública. El objetivo allí consistía en establecer unas condiciones mínimas de seguridad con el fin de que pudiera iniciarse el proceso de recuperación institucional. Esta fase tenía como prioridad la satisfacción de las necesidades básicas y más inmediatas de la población. La tercera fase correspondía a la consolidación, cuyo objetivo pretendía que el Estado ejerciera de manera plena su autoridad y asegurara el bienestar de la población a través del normal y adecuado funcionamiento de todas sus instituciones y agencias.

La primera fase se iniciaría en la región de La Macarena, para la cual se formuló el Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM) que se planteaba como objetivo fundamental el lograr la presencia integral y permanente del Estado en la zona con el fin de prestar las condiciones necesarias para:

La recuperación del control institucional del territorio y el restablecimiento de la seguridad.

La gobernabilidad local y la efectiva participación ciudadana.

La erradicación de los cultivos ilícitos y el desarrollo de una economía lícita.

La recuperación de los Parques Nacionales Naturales.

El acceso a la justicia y garantizar la protección efectiva de los derechos humanos. (MDN, 2009).

Con el fin de promover el desarrollo social y económico se pretendió, por un lado, mejorar la situación de las regiones cubiertas por el PCI en educación, salud y seguridad, cuyos índices estaban

por debajo de la media nacional y, por otro lado, mitigar los efectos económicos de la transición de actividades ilícitas a actividades lícitas. Para consolidar la gobernabilidad, “se busca fortalecer a las instituciones del Estado y aumentar la participación ciudadana en el control de la gestión pública. Por último, en términos de la recuperación de la justicia y la seguridad, se buscó proteger a los ciudadanos fortaleciendo la presencia del Estado para prevenir amenazas contra la población civil.” (Mejía et al., 2011, p. 21).

El programa se implementó por etapas: en la primera, se proporcionó atención humanitaria de emergencia a los habitantes de la zona, en la medida en que las Fuerzas Armadas iban recuperando el control territorial en la zona. En la segunda etapa se desarrollaron acciones para el ordenamiento de la propiedad, el desarrollo social y económico, la gobernabilidad, la justicia y la seguridad. El esclarecimiento del ordenamiento territorial por medio de la titulación de la tierra permite atacar un problema histórico estructural de los derechos de propiedad y asignación de baldíos, los cuales han sido una fuente de retroalimentación del conflicto armado en Colombia (MDN, 2010).

La implementación del PCIM estuvo a cargo de las siguientes agencias:

la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

el Centro de Coordinación de la Acción Integral (CCAI).

The Office of Transition Initiative (OTI) de USAID.

el Centro de Fusión Integral, instalado en la cabecera municipal del municipio de Vistahermosa.

Estas cuatro organizaciones trabajaron de manera conjunta y coordinada para lograr la consolidación de la seguridad y la recuperación del control de la zona:

CAPÍTULO 2

La responsabilidad de Acción Social es llevar a la zona el conjunto de programas de atención a la población y los *Programas de Desarrollo Alternativo*. La función del CCAI es coordinar las acciones de los diferentes niveles del Estado para alcanzar los objetivos del programa. USAID brinda los programas de atención a su cargo y se constituye en un canal para la implementación de la estrategia en la zona y apoyo a las diferentes instituciones realizando un trabajo conjunto. Por último, el Centro de Fusión de la Macarena establece las directivas del programa de la zona y acoge los operarios del PCIM. Igualmente, de la mano con el CCAI, es un centro donde se coordinan las acciones integrales que se llevan a cabo en la zona. (Mejía et al., 2011, p. 19).

El Centro de Fusión Integral era una oficina en la zona de consolidación encargada de administrar y supervisar los planes en coordinación con las autoridades locales y regionales, que contaba con un coordinador militar, un coordinador policial y un coordinador de consolidación económica, social e institucional. El Centro de Fusión replicaba a nivel local el esfuerzo de coordinación interagencial que el CCAI hacía a nivel nacional (MDN, 2009). El PCIM había recibido fondos de USAID y del gobierno de los Países Bajos.

Las primeras acciones del Centro de Acción Integral se orientaron a complementar la ofensiva militar del Plan Patriota a través de la inversión de once mil millones de pesos en los cinco principales municipios donde se desarrollaba el Plan. Sin embargo estas acciones mostraron ser insuficientes por lo que se propuso el programa piloto en La Macarena a partir de 2007. A través de él, el Estado colombiano buscaba recuperar el control territorial en la región de La Macarena, ubicada a trescientos kilómetros al suroriente de Bogotá.

La región de La Macarena fue escogida debido el valor estratégico e histórico que representaba para las FARC y por la alta densidad de cultivos ilícitos. Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-

2002) cuando se instauró la zona de distensión en la región, la presencia del Estado allí fue mínima y las FARC ejercían una hegemonía sobre casi todas las actividades económicas y sociales. Desde que comenzó la ofensiva militar en Putumayo, la Sierra de la Macarena se convirtió en un centro de operaciones de las acciones del bloque oriental de las FARC. En el momento de inicio del PCIM, la zona se encontraba bajo el control de distintos frentes de la guerrilla; el frente 40, que operaba activamente en el municipio de La Uribe; el 26 en Mesetas; el 27 en Vistahermosa; el 1 y 7 en el municipio de La Macarena; y el frente 43 en Puerto Rico (*Semana*, 2006, feb.).

El PCIM se implementó en seis municipios del departamento del Meta: La Macarena, La Uribe, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa, con un área total de 29.200 km. Se trata de una región con un alto valor ambiental que incluye tres parques nacionales naturales: La Macarena, Los Picachos y Tinigua, varios ríos como el Humea, el Guataquí, el Arai y el Guarayuriba y es un punto de encuentro de la amazonia con la región andina del territorio colombiano.

El Plan Nacional de Consolidación

En el Plan Nacional de Consolidación (PNC), presentado por el gobierno colombiano a principios de 2009,⁵⁵ se planteó extender el programa piloto de La Macarena hacia otras zonas del país. Se definieron tres tipos de zonas en la cuales se implementaría la estrategia:

áreas principales para iniciar la consolidación: zona Macarena y río Caguán, zona pacífico (Nariño, Cauca, Buenaventura, sur de Chocó),

55. La directiva presidencial 01 del 20 de marzo de 2009 estableció las directrices generales para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Sostenible en Colombia.

CAPÍTULO 2

zona bajo Cauca antioqueño y sur de Córdoba, zona sur de Tolima y sur de Valle del Cauca.

áreas de transición hacia la consolidación: zona Montes de María, zona Sierra Nevada de Santa Marta y zona oriente antioqueño.

áreas complementarias: zona Arauca, zona Putumayo, zona Catatumbo y zona bajo Atrato. (Presidencia de la República, 2009, marzo).

El PNC del gobierno colombiano fue apoyado por Estados Unidos a través del Initial Governance Response Program (IGRP) gestionado por la OTI (Office of Transition Initiatives) de USAID desde marzo de 2007 y se planteó una transferencia del programa a la Misión de USAID en Colombia en junio de 2011. Desde 2007 hasta 2010, OTI financió 923 actividades por 31,6 millones de dólares.⁵⁶

Se trata de un programa modelo de respuesta rápida a las necesidades identificadas de la comunidad que se hace en nombre del gobierno colombiano, creando confianza en la institucionalidad e incentivando una mayor intervención del gobierno como parte del proceso de consolidación de la presencia estatal. (USAID/OTI, 2009, oct.).

El programa ha financiado varias de las acciones proyectadas por Acción Social a través del CCAI en las siguientes áreas:

Asistencia técnica (incluida la asistencia al CCAI): el programa proporcionó apoyo a grupos de trabajo del gobierno colombiano para expandir las oportunidades de educación superior para jóve-

56. Inicialmente estaba previsto que el programa de OTI en Colombia terminara a mediados de 2010 pero retrasos en la implementación de algunos programas hicieron que se aplazara por un año más. Información tomada de la página de USAID: http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/transition_initiatives/country/colombia2/

nes de las zonas recuperadas, y prestó asistencia técnica para ampliar los esfuerzos de consolidación en otras partes del país.

Actividades pequeñas en comunidades: una vez las Fuerzas Militares aseguran un área y se ha procedido a la erradicación de los cultivos de coca, el programa proporciona recursos al gobierno colombiano para pequeños proyectos de infraestructura que puedan tener un impacto inmediato. Generalmente estos proyectos son la primera demostración concreta del respaldo del gobierno colombiano a las comunidades históricamente marginadas, y sirven para construir confianza entre las comunidades y el gobierno local. Tales proyectos consisten en la construcción de centros comunitarios, alumbrado público, construcción de acueductos, reparación de caminos secundarios, comedores escolares, etc.

Actividades para la generación de ingresos. Se trata de proyectos que proporcionan insumos y asistencia técnica a los pequeños agricultores con el fin de que puedan hacer el tránsito de la economía basada en la coca hacia una economía legal. El programa proporcionó apoyo al Centro Internacional de Agricultura Tropical y al SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) para que brindaran capacitación a grupos y organizaciones comunitarias con el fin de incrementar la productividad en la producción agrícola. (USAID/OTI, 2008, dic.).

También se dio asistencia técnica a los alcaldes locales y los equipos de consolidación del gobierno colombiano en la estrategia de comunicación que promueve la consolidación. Asimismo se financian los proyectos de reubicación de familias que viven de manera ilegal en los parques nacionales, y de prevención del reclutamiento de jóvenes por parte de los grupos armados ilegales. (USAID/OTI, 2009, oct.).

El Plan de Consolidación también recibió fondos del Departamento de Defensa a través de la “sección 1207”, la cual le permite al Pentágono transferir fondos al Departamento de Estado para proyectos de desarrollo. (CIP, 2009).

The Colombia Strategic Development Initiative (CSDI)

En esta tercera fase del Plan Colombia se fusionaron la intervención dura y la intervención blanda, tal y como lo refleja la Iniciativa para el Desarrollo Estratégico de Colombia (*The Colombia Strategic Development Initiative*, CSDI) definida por la embajada de Estados Unidos para el período 2009-2013 con el fin de respaldar el Plan Nacional de Consolidación del gobierno colombiano

Nuestros programas proveen entrenamiento, equipos, y fondos al gobierno de Colombia, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y las ONG, en las áreas de antinarcóticos y contraterro, desarrollo alternativo, aplicación de la ley, fortalecimiento institucional, reforma judicial, derechos humanos y laborales, asistencia humanitaria a la población desplazada y las víctimas de la violencia, gobernanza local, manejo del conflicto, promoción de la paz, desmovilización y reintegración de excombatientes, y preservación del medio ambiente. [...] Mientras estos programas de apoyo a Colombia se mantengan, Estados Unidos crecientemente orientará tales programas en una perspectiva más coordinada, un enfoque interagencial a través del *Colombia Strategic Development Initiative (CSDI)* para apoyar de manera más efectiva la estrategia del gobierno colombiano. (U.S. Department of State, 2011, marzo).

La CSDI es el respaldo estadounidense al Plan de Consolidación Nacional presentado por el gobierno Uribe en 2009. Esta estrategia fue concebida para cumplir la tarea de nacionalizar los programas desarrollados bajo el Plan Colombia, pasando progresivamente la responsabilidad en su gestión, así como en su financiación, al Estado colombiano; se consideraba que al término de la iniciativa, es decir en 2013, todos los programas tenían que estar nacionalizados. Para ello se precisaba fortalecer las capacidades del gobierno colombiano

a través de una reforma fiscal y un programa sólido de alianza entre los sectores públicos y privados.

Desde la perspectiva estadounidense, “la colombianización o nacionalización representa un cambio de la relación de asistencia actual a una relación de asociación (*partnership*), en la que se desarrolla la capacidad local, se incrementan las alianzas con el sector privado, aumenta la responsabilidad y la presencia del estado, se fortalecen las instituciones, y decrece la ayuda estadounidense.” (U.S. Department of State, 2006, marzo, p. 24).

En 2006 el Ministerio de Defensa colombiano presentó un plan general de nacionalización que se concentró especialmente en la nacionalización de los programas de apoyo aéreo de la Policía y las Fuerzas Militares. Asimismo se desarrollaron programas de entrenamiento para que el gobierno colombiano asumiera el control y la responsabilidad de la red de radares ubicada en el territorio nacional.⁵⁷

La iniciativa planteó conjugar en una única estrategia lo que antes se trataba por separado a nivel temático y disperso a nivel geográfico: control territorial y presencia de las Fuerzas Armadas, reducción de cultivos ilícitos e interdicción, desarrollo alternativo, atención a la población vulnerable, gobernabilidad y participación ciudadana. Todos los programas convergen en la consolidación de la presencia y la acción estatal en zonas estratégicas del territorio nacional que representan considerables desafíos en términos de seguridad, erradicación de cultivos, desplazamiento de población, imperio de la ley y desarrollo económico. De este modo, el nuevo enfoque es de carácter regional frente al enfoque de carácter sectorial que había prevalecido en la etapa anterior, y busca concentrar en las zonas objetivo la presencia

57. A finales de 2009 el gobierno de EE. UU. hizo entrega oficial al gobierno colombiano de cinco radares que hasta la fecha eran operados por personal estadounidense; los radares se encuentran ubicados en Riohacha (norte), en la isla de San Andrés (en el Caribe); San José del Guaviare (sureste), Marandúa (este) y Tres Esquinas (sur) (*El Tiempo*, 2009, sep.).

estatal en todas sus dimensiones. Se trata también de un enfoque *interagencial integrado con tres componentes: seguridad, antinarcóticos y desarrollo.*

El objetivo es crear en cada uno de estos corredores territoriales un “punto de inflexión” en la reconstrucción del Estado colombiano.⁵⁸ Los indicadores de este punto de inflexión que toma la CSDI son: la reducción del número de cultivos ilícitos, el número de empleos de la economía legal creados, el número de personas desplazadas que regresaron a sus hogares, el número de excombatientes reintegrados exitosamente, el incremento en los estándares de vida en la región, la transferencia de los operativos de seguridad de las Fuerzas Militares hacia la Policía, y el número y la calidad de los servicios proporcionados por el Estado en la zona (USAID Concept Paper, 2009b, p 3).

El papel de USAID en la CSDI

Entre 2000 y 2008, los programas desarrollados por USAID se orientaron a apoyar el componente antinarcóticos del Plan Colombia. El 50% de la ayuda estadounidense de carácter no militar se dedicó al desarrollo alternativo. Dados los resultados de los programas, así como la transformación en la dinámica del conflicto en el país, USAID definió un nuevo criterio de focalización que intentaba corregir las limitaciones presentadas en los corredores económicos de la anterior estrategia y el llamado “efecto globo” en la erradicación de los cultivos ilícitos. La experiencia de los años previos mostró que los proyectos de desarrollo alternativo, que son geográficamente diversos, eran menos efectivos que la inversión en una sola área geográfica; de allí la necesidad de establecer una apuesta más concentrada

58. El punto de inflexión o *tipping point* se define como el momento en el cual las ganancias en materia de seguridad y gobernabilidad se vuelven prácticamente irreversibles.

en zonas donde se articula el conflicto con la economía ilegal de las drogas.

Se definieron entonces los corredores del tráfico de drogas, los cuales acogían la clasificación de zonas de conflicto establecidas por el gobierno colombiano como en áreas en proceso de recuperación y áreas estabilizadas de acuerdo con la dinámica de la ofensiva militar del Estado. La idea de base para el cambio de enfoque consistía en que la seguridad era considerada una condición esencial para el desarrollo y que la presencia estatal en múltiples dimensiones era crucial para el éxito del programa de antinarcoóticos. De este modo USAID concentró sus programas de desarrollo alternativo, gobernabilidad, poblaciones vulnerables, y desmovilización y reintegración en estos corredores aunque mantenía a nivel nacional los programas de derechos humanos, imperio de la ley, atención a víctimas y a población desplazada.

Este cambio de enfoque se planteó dentro de la CSDI; a través de ella, intentaron consolidar los avances en materia de seguridad y de desarrollo, así como reducir los cultivos de coca y la capacidad de acción de los grupos armados ilegales por medio de un enfoque integral concentrado en unas zonas geográficas específicas que habían sido escenarios del conflicto y a la cuales se trataba de llevar la presencia y los servicios del Estado (USAID Concept Paper, 2009b).

Los corredores se definieron teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Alta prioridad para el Gobierno colombiano.
 - Potencial para seguridad sostenible y presencia del Estado.
 - Erradicación de coca o su prohibición.
 - Viabilidad económica y social.
 - Necesidades humanitarias.
- Se definieron cinco corredores:
- Montes de María.
 - Corredor Nariño/Putumayo hacia el Pacífico.

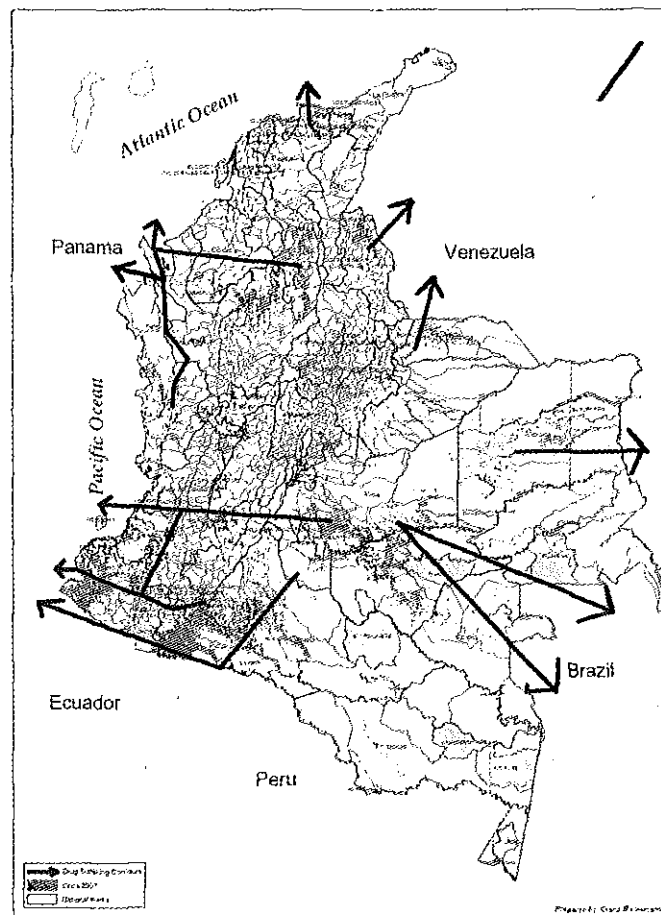
CAPÍTULO 2

Corredor central de La Macarena en el Meta hacia el Pacífico
vía Buenaventura.

Corredor del Bajo Cauca y Catatumbo hacia la frontera con Ve-
nezuela.

Corredor norte Choco/Urabá vía frontera con Panamá.

Mapa 3. Corredores Estrategia USAID 2009-2013



Fuente: USAID/Colombia Mission Strategy 2009-2013.

En este nuevo enfoque, USAID enfatizó el propósito de fortalecer la gobernabilidad a nivel local apoyando e involucrando a las instituciones y las organizaciones locales, tanto públicas como privadas. Los programas se orientaron a asistir a los gobiernos así como a las organizaciones de los niveles veredal, municipal y departamental de forma que pudieran construir la capacidad de proporcionar bienes y servicios públicos esenciales que permitieran reforzar una cultura de legalidad, generar oportunidades económicas y promover la participación democrática. (*Ibid.*, p. 3). Estos servicios básicos incluían electrificación, vivienda, atención a las víctimas y la población vulnerable, caminos terciarios, agua potable, irrigación, telecomunicaciones, salud, educación, e infraestructura comunitaria.

Para la implementación de la CSDI y del Plan Nacional de Consolidación del Gobierno colombiano, USAID abrió cinco convocatorias, una para cada uno de los corredores estratégicos, denominada *Colombia Enhanced Livelihood Program*, con el fin de que contratistas privados se encargaran de la implementación del programa.⁵⁹ Además, fueron previstos otros tres contratos: uno para actividades de desarrollo económico en zonas geográficas no prioritarias, otro de asistencia para reforma de la política pública, y un acuerdo local para los esfuerzos de monitoreo y evaluación. Se estimaba una inversión total para los cinco años del programa de entre quinientos y ochocientos millones de dólares (USAID, 2009, mayo).

59. La primera convocatoria se abrió en septiembre de 2009 para el corredor de los Montes de María, cuya tarea de base era la implementación del plan de retorno de la población desplazada de acuerdo con los protocolos desarrollados por la agencia gubernamental colombiana Acción Social. En junio de 2010 se abrió la convocatoria para el corredor de la región norte, correspondiente al bajo Cauca y Catatumbo. A principios de mayo de 2011 fue adjudicado a la compañía Tetra Tech el contrato de cinco años por 115 millones de dólares para el corredor de la región central.

CAPÍTULO 2

Este cambio en la estrategia de USAID se generó a partir de los resultados precarios de los programas de Desarrollo Alternativo entre 2000 y 2005. En la mayoría de las zonas productoras de coca no existían las condiciones mínimas de infraestructura, comunicación y servicios, así como tampoco se contaba con un capital social adecuado, elementos todos imprescindibles para hacer sostenibles en el tiempo proyectos productivos lícitos que desplazaran la producción de coca.

De allí que el enfoque de USAID se trasladara hacia las zonas dentro de la frontera agrícola en donde sí existieran las condiciones para alcanzar el éxito de los programas con la esperanza de que se conformaran allí núcleos de desarrollo que terminaran generando sinergias y atrayendo al campesinado cocalero hacia una economía de mercado lícita:

El modelo de intervención de USAID MIDAS se basó en la incorporación de las zonas donde se actuó, en dirección hacia una economía de mercado competitiva, con un énfasis selectivo —según el tipo de producto— en el comercio internacional, a través de la generación de sinergias lideradas por el sector privado y la conformación de una institucionalidad fortalecida alrededor de ese propósito, en la cual intervienen la gobernabilidad local y la serie de cambios que se estimula en los procesos de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios, hacia el escenario de una economía abierta. (Vargas, 2008, p. 25).

Estos polos productivos fueron pensados en función de la competitividad que pudieran generar para la economía colombiana en los mercados internacionales, como el caso del cultivo de palma de aceite para la producción de biocombustibles; sin embargo, la seguridad y la soberanía alimentaria también debían ser elementos a ser considerados en el modelo de desarrollo rural que se estaba promoviendo a través del Desarrollo Alternativo, más aún dada la

tendencia creciente a la elevación de los precios de los alimentos a escala mundial.

Por su parte, el énfasis puesto al tema de la gobernabilidad local a través de la experiencia del programa ADAM (Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal) había contribuido al fortalecimiento de la participación de las comunidades en la definición y la gestión de los proyectos a nivel local y regional. Asimismo había ayudado a generar relaciones de confianza entre la entidad interventora, el Estado, y las comunidades, lo cual redundaba en el afianzamiento de una cultura de la legalidad y la participación democrática.

En la discusión sobre los cambios en el enfoque de la Política de Desarrollo Alternativo a partir de 2007 destacaba la participación activa de las organizaciones sociales, los responsables políticos locales, la academia y las agencias de cooperación y ONG, lo cual permitió la puesta en común de experiencias y visiones que alimentaran el diálogo frente a las políticas de cooperación internacional. Lo anterior contrastaba con el escaso debate público y participación ciudadana con respecto a los resultados y las reorientaciones de la estrategia militar.

Otros programas

Articulados en mayor o menor medida a la Estrategia de Acción Integral, durante esta tercera etapa se desarrollaron otros programas financiados a través de la ayuda estadounidense.

La reforma a la justicia

Durante la tercera etapa del Plan Colombia se le dio continuidad al programa de la reforma a la justicia a través del Proyecto de Modernización y reforma de la Justicia (PMRJ). El proyecto fue implementado entre 2006 y 2010 por la Universidad Internacional de la Florida, subcontratista de Checchi and Company Consulting, Inc., con recursos de USAID.

CAPÍTULO 2

El PMRJ retomó en buena medida los campos de acción del proyecto implementado en la anterior fase del Plan Colombia; a través del proyecto se buscó la aplicación efectiva del nuevo sistema acusatorio así como avanzar en la implementación de los mecanismos de justicia alternativa y en la generación de una cultura de legalidad y vigencia permanente del Estado de Derecho. El proyecto definió cuatro líneas de acción:

Asistir en la aplicación del sistema procesal acusatorio y aumentar el número, la disponibilidad y habilidades de los defensores públicos de Colombia.

Ayudar a reformar la administración y gestión del sistema judicial con el fin de hacerlo más transparente, eficiente y equitativo.

Aumentar el acceso a la justicia para los pobres y marginados mediante la mejora de la calidad y aumento de la disponibilidad de los servicios de resolución alternativa de conflictos, y ayudar a la creación de Casas de Justicia en toda Colombia.

Aumentar la capacidad de la sociedad civil para movilizar el apoyo a la reforma de la justicia y para supervisar, evaluar, promover y asistir en el proceso de reforma de la justicia a nivel nacional. (USAID, 2010, p. 8).

En su informe final, la Universidad Internacional de la Florida señaló como los resultados más importantes del PMRJ:

- La capacitación de 2.500 defensores públicos y abogados de defensa, así como de 1.368 estudiantes de Derecho en las habilidades de prueba y los procedimientos requeridos por el nuevo sistema acusatorio. Para garantizar la sostenibilidad del régimen de entrenamiento, cuarenta instructores colombianos fueron preparados y certificados como instructores principales, que son cualificados para continuar la formación necesaria más allá de la duración del proyecto.

- La reorganización de la Dirección Nacional de Defensoría Pública (Defensoría); el establecimiento de cinco Oficinas Especiales de Apoyo integradas por defensores de experiencia y otro personal cualificado. Apoyo para la elaboración del currículo de la Escuela de la Defensoría Pública Roberto Camacho Weverberg (ERC) y de cuatro centros regionales de capacitación. Creación de una plataforma virtual para brindar capacitación a distancia.
- En colaboración con el Departamento de Justicia de EE.UU. (DOJ), el PMRJ produjo un número de guías para ayudar en la conversión al nuevo sistema acusatorio.
- La realización de encuentros, seminarios y talleres para estudiantes de Derecho de 64 universidades de todo el país.
- La construcción y el equipamiento de dos centros de servicios para víctimas en Bogotá y Bucaramanga con el fin de respaldar al gobierno colombiano en el proceso de Justicia y Paz.
- La supervisión de la inversión de más de cuatro millones de dólares en la construcción de seis Casas de Justicia Regionales (JH) y quince Casas de Justicia satélites. El proyecto contribuyó en la consecución de financiación adicional con 6,8 millones de dólares provenientes de fuentes públicas y privadas colombianas.
- La construcción de veinte salas de audiencias virtuales que permiten conectar a la policía local, los fiscales, los defensores públicos y sus clientes con los jueces ubicados en las grandes zonas urbanas.
- Entrega de apoyos financieros por dos millones de dólares a 78 organizaciones de la sociedad civil, muchas de ellas compuestas por grupos tradicionalmente vulnerables, como los afrocolombianos, indígenas, mujeres y jóvenes, para ayudar a promover la reforma judicial efectiva.

CAPÍTULO 2

Desarrollo y consolidación de centros de conciliación para la resolución alternativa de conflictos en trece municipios del sur de Tolima, La Macarena, Casanare, nordeste Antioqueño, Bajo Cauca y Norte del Cauca y el mejoramiento de otros dos centros en Soacha y Bogotá. El proyecto también capacitó a 1.082 jueces de paz, conciliadores y operadores de justicia comunitaria en técnicas de resolución alternativa de conflictos. (USAID, 2010, pp. 9-10).

En julio de 2010 USAID anunció la continuidad a los programas de modernización y fortalecimiento de la justicia en Colombia a través del Programa de Acceso a la Justicia (PAJ), el cual se extendería hasta 2012 con recursos por catorce millones de dólares. En términos generales el programa la daba continuidad a lo realizado en el proyecto anterior, si bien las actividades del PAJ se concentrarían en las zonas de consolidación con el fin de apoyar el Plan Nacional de Consolidación del gobierno colombiano. Se definieron cinco componentes principales: 1) Reforma a la justicia; 2) Gestión y administración de las Cortes; 3) Casas de Justicia; 4) Resolución alternativa de conflictos; y 5) Defensoría Pública.

El programa fue desarrollado por Partners for Democratic Change, un subcontratista de Management Sciences for Development Inc. (MSD), con recursos de USAID. Las contrapartes en Colombia eran: Corporación Excelencia en la Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría Pública, Ministerio del Interior y de Justicia.

El PAJ preveía establecer diez nuevas Casas de Justicia en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, ampliar la cobertura y calidad de la asistencia a víctimas en los procesos judiciales y diseñar e implementar ocho salas de audiencia físicas e igual número de salas virtuales para facilitar el cumplimiento de los términos en los procesos penales, en el marco de su Programa de facilitación de Acceso a la Justicia. Asimismo se crearán tres nuevos Centros

de Atención a Víctimas (CAV) en asocio con el Departamento de Justicia de Estados Unidos (Semana.com, 2010, ago.).

Se consideraba que con el PAJ se sentarían las bases para la siguiente fase del programa de justicia de USAID en Colombia, prevista para el período 2012 – 2017 (USAID Newsletter, 2010, sep.).

Programa para la población afrocolombiana

En esta tercera etapa de la intervención blanda se incluyó un programa específico para la población afrocolombiana que no había sido considerado en las etapas anteriores.⁶⁰ Este interés por el tema de los afrocolombianos surgió a raíz de las discusiones en el congreso de los Estados Unidos para la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Colombia en 2006; se puso de manifiesto la intención de un grupo de congresistas demócratas de revisar los términos del acuerdo para que se incluyeran cambios en los temas laboral, de minorías étnicas y de medio ambiente (*El Tiempo*, 2006, nov.).

La presión se hizo aún mayor cuando los demócratas se convirtieron en la mayoría del congreso a partir de 2007, lo cual complicó la aprobación del TLC con Colombia. Con la nueva composición de la Cámara de Representantes, el representante a la Cámara Charles Rangel entró a presidir la Comisión de Medios y Arbitrios, encargada de discutir los tratados comerciales; Rangel fue también miembro fundador del *black caucus* (asamblea negra) del congreso, que reúne entre cuarenta y cincuenta congresistas negros, todo lo

60. De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadística de Colombia (DANE), la población afrodescendiente representa el 10% del país, esto es, 4'261.996 ciudadanos. Se trata de una minoría que ha vivido por siglos en condiciones de marginalidad y pobreza. Los afrocolombianos en Colombia representan más del 75% de los pobres del país y sus ingresos son un 34% menores que los de los no negros.

CAPÍTULO 2

cual lo convirtió en el hombre clave para la aprobación del tratado. Rangel y otro congresista afroamericano, Gregory Meeks, “convencieron al gobierno de Uribe de que si les ponía atención a los afrocolombianos, el *black caucus* apoyaría el TLC.” (*Semana*, 2009, dic.). Además, desde 2006, representantes de organizaciones afrocolombianas comenzaron un *lobby* en Washington para mostrar la precaria situación de su comunidad; en la coyuntura de la aprobación del TLC las ONG encontraron resonancia para su causa, obligando al gobierno colombiano a tomar medidas que mejoraran el tratamiento hacia la población negra.

El gobierno colombiano emprendió una serie de acciones en esta dirección; se nombraron representantes de la comunidad afrocolombiana en el alto gobierno: Paula Moreno asumió el cargo de ministra de la Cultura, Andrés Palacio fue nombrado viceministro de Protección Social, y al único general afrocolombiano se lo designó como jefe de la Policía Vial. En 2007 se lanzó el Plan Pacífico, un programa gubernamental de inversiones en la región del Pacífico colombiano donde residen la mayoría de comunidades afrodescendientes. Además, se celebró en Washington la semana de la afrocolombianidad y por primera vez se nombraron afrocolombianos en cargos destacados en la embajada de Colombia en Washington (*Ibid.*).

Varios de estos gestos del gobierno Uribe fueron calificados de oportunistas y motivados sólo por el afán de la aprobación del TLC con Estados Unidos y no por el sincero interés de atender las necesidades de la población afrocolombiana.⁶¹ Sin embargo, más allá de las verdaderas motivaciones del gobierno, lo cierto es que este proceso

61. En un artículo publicado por el *Washington Post* se sugiere que la decisión de restituir las tierras de familias desplazadas por la acción de los paramilitares en Chocó no habría sido un gesto “altruista” sino una estrategia para complacer específicamente al *black caucus* en Capitol Hill (*El Tiempo*, 2009, 23 de marzo), “Devolución de tierras a afroamericanos sería para complacer a congresistas demócratas de EE.UU.”.

hizo que fuera tomando forma por primera vez política hacia los afrocolombianos y se destinaran recursos y esfuerzos importantes en atender las necesidades de esta comunidad.

En octubre de 2007 se creó la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal. En 2009 la comisión presentó una serie de recomendaciones para implementar acciones afirmativas frente a esta población, basada en tres estudios de carácter técnico.⁶²

Durante esta tercera etapa del Plan Colombia, Estados Unidos destinó recursos para apoyar al gobierno colombiano en este tema. En 2008, el congreso estadounidense aprobó quince millones de dólares para mejorar las oportunidades de desarrollo en las comunidades afrocolombianas e indígenas. La embajada de Estados Unidos en Colombia implementó un programa de diplomacia deportiva, a través del cual se donaron implementos deportivos para los niños afrocolombianos. Asimismo se entregaron útiles escolares y se proporcionaron servicios de salud para las comunidades afrocolombianas. Con el apoyo de la Comisión Fullbright, la embajada creó también el “Luther King English Fellows Program”, con siete becas de postgrado (maestría y doctorado) en Estados Unidos destinadas a miembros de las comunidades afrodescendientes del país (*El Tiempo*, 2008, marzo).

Además de aplicar la discriminación positiva para la población afrocolombiana en los programas ya existentes (desarrollo alter-

62. Los tres estudios fueron: “Panorama socioeconómico y político de la población afrocolombiana, raizal y palenquera: Retos para el Diseño de Políticas Públicas”, del Ministerio de Cultura / Universidad de Los Andes. “Diseño de una política de desarrollo productivo y generación de ingresos para la población afrocolombiana, palenquera y raizal” de USAID/MIDAS - Universidad del Valle, y “Diagnóstico, política y recursos del Gobierno Nacional para el fortalecimiento de la población Afro del país” del Departamento Nacional de Planeación (*El Tiempo*, 2009, julio).

CAPÍTULO 2

nativo, derechos humanos, gobierno local), USAID comisionó a la fundación Phelps Stokes Fund. para conducir las iniciativas de USAID en beneficio de las comunidades afrocolombianas. Las iniciativas enfatizaban la importancia de reconocer las particularidades culturales y regionales de la población afrocolombiana; de este modo, se formuló la Estrategia Afrocolombiana para ser desarrollada en cinco años (2009-2014).

El objetivo de la estrategia consistía en mejorar las condiciones económicas, políticas y sociales de los afrocolombianos afectados por el conflicto armado, enfocado en tres áreas principales:

Incrementar el desarrollo económico.

Mejorar las condiciones favorables a la inversión y el crecimiento económico.

Aumentar la capacidad de generación de ingresos.

Fortalecer la representación y la participación.

Promover legislación y políticas públicas efectivas.

Promover la gobernabilidad responsable y transparente.

Fortalecer la participación de la sociedad civil.

Aumentar la respuesta gubernamental a las necesidades de los afrocolombianos.

Incrementar el acceso a la justicia.

Aumentar el acceso a los derechos humanos.

Mejorar el acceso a los servicios sociales (salud, educación, vivienda). (USAID Afro-Colombian Strategy, 2008)

El Tratado de Libre Comercio

En esta tercera etapa, el Plan Colombia se vinculó a los asuntos comerciales a través de la negociación de un acuerdo de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos. Desde los años noventa los países andinos se beneficiaron de preferencias arancelarias

unilaterales otorgadas por Estados Unidos como una manera de compensar a estos países por su lucha contra las drogas y estimular las alternativas económicas legales. En 2003 la administración Bush anunció su intención de comenzar a negociar un acuerdo de libre comercio con Colombia, Perú, Ecuador, y Bolivia. El objetivo era, según Washington, reducir y eliminar las trabas al comercio y la inversión, apoyar la democracia y luchar contra la producción de drogas ilícitas. Después de que las negociaciones regionales fracasaran se decidió negociar por separado acuerdos comerciales bilaterales con Colombia y Perú. Estados Unidos y Colombia firmaron el Tratado de Libre Comercio el 22 de noviembre de 2006, después de 21 meses, quince rondas y cien reuniones entre las partes. El acuerdo fue rápidamente aprobado en el Congreso colombiano pero no en el ejecutivo estadounidense debido a que se convirtió en un tema de confrontación entre demócratas y republicanos.

Por su lado, el gobierno de Uribe adelantó un importante *lobby* en Washington para la aprobación del TLC al considerarlo un elemento estratégico en el crecimiento económico y un soporte para el proyecto de pacificación del país. Las preferencias arancelarias otorgadas a través del ATPDEA y del Sistema General de Preferencias (que cubren 50% de las exportaciones colombianas a ese país) debían ser renovadas cada año en un escenario político inestable en Washington, lo cual generaba incertidumbre entre los exportadores; por ello no resultaba casual que la firma del Tratado de Libre Comercio TLC entre los dos países ocupara un lugar central en la agenda del gobierno colombiano.

Sin embargo este interés nacional en la aprobación del tratado intensificó el condicionamiento y la intervención de Washington en la política doméstica colombiana, sobre todo en materia de derechos humanos. Durante cinco años el tratado no fue ratificado por los Estados Unidos debido a la oposición de un grupo de congresistas demócratas que planteaba serios reparos al gobierno colom-

CAPÍTULO 2

biano en materia de derechos humanos, y particularmente frente a la seguridad de los sindicalistas y el respeto de las regulaciones laborales. Además de ello, importantes gremios económicos nacionales presentaron críticas al acuerdo comercial debido al impacto negativo de la apertura del mercado nacional a los productos estadounidenses con los cuales la producción nacional no estaba en capacidad de competir, afectando así el empleo.

Pese a las críticas y los retrasos en su aprobación, la negociación y firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos fue presentada como parte del respaldo estadounidense a la estrategia de pacificación del gobierno; se consideró que el acuerdo le daría estabilidad a las relaciones comerciales entre los dos países y abriría un mercado de más de trescientos millones de personas a los productos colombianos, contribuyendo así al desarrollo económico del país.

Para concluir este apartado, en esta tercera etapa del Plan Colombia se puso en evidencia la dificultad de abordar de manera separada los objetivos de la acción militar contrainsurgente, de un lado, de la necesidad de mejorar las condiciones materiales y sociales que están en la base del conflicto armado, del otro; esta etapa se ha caracterizado entonces por el imperativo de consolidar, en el largo plazo, los avances hechos en materia de seguridad de las etapas anteriores a través de la Estrategia de Acción Integral; en ella se ha buscado combinar los medios “duros” con los “blandos” de modo tal que sea posible afianzar la presencia y la legitimidad del Estado en las zonas más afectadas por la violencia y el narcotráfico. Este enfoque integral ha terminado por darle a la intervención estadounidense un perfil mucho más orientado hacia la construcción estatal.

CAPÍTULO 3
¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

El balance detallado y ponderado de los diez años que abarca el Plan Colombia está aún por hacerse y es motivo de polémica. Para las instancias gubernamentales así como para organizaciones independientes (ONG, universidades y *think tanks*, etcétera) tanto en Estados Unidos como en Colombia, la estrategia ha sido exitosa por lo cual se le debe dar continuidad; por el contrario, otros sectores de organizaciones no gubernamentales, algunos organismos internacionales, grupos de oposición y sectores académicos, consideran que aunque se dieron avances en el tema de la seguridad, en general no se resolvieron los problemas estructurales que siguen alimentando el conflicto armado en el país.

De acuerdo con los datos del U.S. *Overseas Loans and Grants (Greenbook)*, entre 2000 y 2010 Estados Unidos entregó 9.404 millones de dólares en ayuda al país; los resultados de los programas implementados con estos recursos más los esfuerzos fiscales de Colombia le permiten a Washington afirmar que esta experiencia “modelo” de recuperación de un Estado en “riesgo de colapso” podría ser reproducida en otras latitudes. Para el gobierno colombiano, a su vez, sin duda se han alcanzado las metas fijadas inicialmente en 1998 aunque aún queden algunas tareas pendientes. Es apenas lógico que el tiempo, los esfuerzos y los recursos empleados

CAPÍTULO 3

hagan que exista un fuerte incentivo en el gobierno estadounidense para enfatizar en los logros y aspectos positivos de la experiencia en Colombia.

Un optimismo que no comparte el informe del *Washington Office on Latin America* (WOLA):

Las ganancias de Colombia en materia de seguridad, son parciales, posiblemente reversibles, y ensombrecidas por el "daño colateral". Ellas han acarreado grandes costos en vidas y recursos. Las mejoras en la seguridad se han estancado e incluso se han revertido. Los escándalos muestran que, el gobierno en su afán por adelantar estas políticas de seguridad, ha lesionado los derechos humanos y las instituciones democráticas. Los resultados en la lucha contra las drogas han sido decepcionantes, y la riqueza del país sigue estando concentrada en unas pocas manos. [En tanto] favorece el uso de la fuerza militar y descuida el gobierno civil y la impunidad, Colombia no es un modelo para ser aplicado en Afganistán, México o en cualquier otro lugar. El nuevo gobierno colombiano así como los decisores políticos estadounidenses se enfrentan a la necesidad, cada vez más urgente, de hacer cambios. (Isacson, 2010, julio, p. 1).

Dada la complejidad del caso colombiano, un balance del Plan Colombia no se puede referir únicamente a los resultados tangibles obtenidos por los programas que recibieron la ayuda estadounidense; sus frutos abarcan una serie de dinámicas, y de efectos y contraefectos sobre el conjunto del sistema político y de la sociedad. En este sentido, hacer un balance del Plan implica adoptar una mirada en perspectiva de los procesos que ha vivido en país en la última década, algunos de los cuales, aunque inicialmente no estaban contemplados en la estrategia de intervención estadounidense, se fueron incorporando paulatinamente de acuerdo con los primeros impactos y los resultados de los programas implementados; otros

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

fueron dinámicas independientes que en virtud de la magnitud de la estrategia terminaron entrelazándose. De allí que resulte muy difícil, por el momento, presentar una evaluación integral y definitiva; en este apartado se presentan los resultados más tangibles de la experiencia con el fin de dejar planteados algunos elementos de análisis para trabajos futuros.

El Plan Colombia puede ser evaluado en su conjunto como una estrategia de recuperación de la estatalidad a partir de tres dimensiones: una dimensión de control territorial, que se expresa en la presencia militar a lo largo de la geografía nacional y la recuperación del monopolio de la violencia. Una dimensión política, que concierne al fortalecimiento institucional y la legitimidad democrática. Y una tercera dimensión social y económica, que tiene que ver con el despliegue de actividades productivas lícitas, la atracción de la inversión extranjera, el desarrollo de una infraestructura adecuada y el mantenimiento de las condiciones de vida de la población.

En consecuencia, el balance del Plan Colombia se abordará aquí a partir de estas tres dimensiones: en relación con el control territorial y el monopolio de la violencia, se presentarán los resultados de la lucha antinarcóticos (1), así como los efectos de la estrategia contrainsurgente y los avances en materia de seguridad ciudadana (2); con respecto a la segunda dimensión, se evaluarán los niveles de fortalecimiento institucional y su impacto sobre la gobernabilidad y la democracia (3); y en la última dimensión, se establecerá cuál ha sido el impacto del plan sobre el desarrollo económico del país (4).

La guerra contra las drogas, continuará...

De acuerdo con el *International Narcotics Control Strategy Report* (INCSR) 2011 del Departamento de Estado, Colombia sigue siendo el mayor productor y exportador de cocaína a nivel mundial; el 90% de la droga que se comercializa en las ciudades estadounidenses es

CAPÍTULO 3

de origen colombiano. La mayor parte del tráfico de cocaína hacia Estados Unidos es controlada por los carteles mexicanos, mientras que hasta mediados de los años noventa, eran los carteles colombianos los que dominaban el negocio (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, 2011, p. 106).

Existe una controversia con respecto a la estimación de la producción de drogas ilícitas. La Oficina de la Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC por su nombre en inglés) deriva sus datos de las fotografías que se toman anualmente en diciembre, las cuales se corroboran con visitas sobre el terreno para muestrear los sitios. Esta metodología es más cuidadosa que la usada por el gobierno de Estados Unidos (*El Tiempo*, 2009, junio).

De acuerdo con los datos de la ONU, el número de cultivos de coca en el país pasó de 163.300 hectáreas al inicio del Plan Colombia en 2000, a 57.000 en 2010, lo cual representa una disminución del 65% en diez años.

Cuadro 1. Evolución de los cultivos de coca en la región andina (1996-2010)

| Global illicit cultivation of coca bush, 1999-2010 | | | | | | | | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Source: Bolivia: 2002 and before: CICAD and US Department of State, INCSR. Since 2003: National monitoring system supported by UNODC. Colombia: National Illicit Crop Monitoring System supported by UNODC. Peru: 1999: CICAD and US Department of State, INCSR; since 2000: National Illicit Crop Monitoring System supported by UNODC. | | | | | | | | | | | | |
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Bolivia | 21,800 | 14,600 | 19,900 | 21,600 | 23,600 | 27,700 | 25,400 | 27,500 | 28,900 | 30,500 | 30,900 | (30,900)* |
| Colombia ^(a) | 160,100 | 163,300 | 144,800 | 102,000 | 86,000 | 80,000 | 86,000 | 78,000 | 99,000 | 81,000 | 68,000 | 57,000 |
| Colombia ^(b) | | | | | | | | | | | 73,000 | 62,000 |
| Perú | 38,700 | 43,400 | 46,200 | 46,700 | 44,200 | 50,300 | 48,200 | 51,400 | 53,700 | 56,100 | 59,900 | 61,200 |
| TOTAL | 220,600 | 221,300 | 210,900 | 170,300 | 153,800 | 158,000 | 159,600 | 156,900 | 181,600 | 167,600 | 158,800* | 149,100* |

*The figure for Bolivia was not available at the time of printing of this report. Total area under coca cultivation in 2010 is based on the 2009 figure for Bolivia and will be revised once the 2010 figure becomes available. For Colombia, the series without adjustment for small fields was used to keep comparability.

*Bolivia: Since 2006, voluntary and forced eradication
 ** Perú: includes voluntary and forced eradication

Fuente: UNODC World Drug Report 2011.

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

Estas cifras difieren de las presentadas por el Departamento de Estado; según este último, mientras en 2001 había 169.800 hectáreas de coca en Colombia, en 2009 se calculan en 119.000 hectáreas, lo que implica una disminución del 32% en ocho años, cifra muy inferior con respecto a los informes de la ONU.

La erradicación de cultivos

El elemento central de la estrategia antinarcóticos bajo el Plan Colombia fue la fumigación de los cultivos ilícitos; el propósito era eliminar la mayor cantidad de cultivos de coca en el menor tiempo posible utilizando una nueva y más efectiva concentración de defoliante. Sin duda la mejora en las condiciones de seguridad y el repliegue de las FARC de las principales zonas de cultivos permitió que el gobierno adelantara una intensiva campaña de erradicación aérea. Así, según los datos de la ONU, de 58.073 hectáreas fumigadas en el año 2000, se pasó a la cifra récord de 172.076 en 2006; en 2010 la erradicación aérea se ubicó en 101.939 hectáreas. En cuanto a la erradicación manual, esta fue prácticamente inexistente al principio del plan (apenas 3.495 hectáreas); en 2005 comienza un programa sistemático que se elevó a 95.634 hectáreas en 2008 y en 2010 se ubica en 43.792.

Cuadro 2 Erradicación de cultivos de coca en la región andina (1996-2010)

| Table 21: Reported cumulative eradication of coca bush (ha), 1996-2010 | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Sources: Governments of Colombia, Perú, the plurinational State of Bolivia, Ecuador and the Bolivarian Republic of Venezuela | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Bolivia* | Manual | | | | | | | | | | | | | | | |
| Colombia | Manual | 7,512 | 7,000 | 11,620 | 15,353 | 7,653 | 9,395 | 11,839 | 10,089 | 8,437 | 6,073 | 5,070 | 6,269 | 5,484 | 6,341 | 8,200 |
| | Spraying | 18,519 | 41,861 | 66,029 | 43,112 | 58,073 | 94,153 | 130,364 | 132,817 | 136,552 | 138,775 | 172,076 | 153,134 | 133,496 | 104,771 | 101,939 |
| Perú** | Manual | 1,259 | 3,462 | 7,834 | 14,733 | 6,208 | 6,436 | 7,134 | 11,312 | 10,399 | 12,237 | 12,688 | 12,072 | 10,143 | 10,925 | 12,253 |
| Ecuador | Manual | | | | | | | | | 4 | 18 | 9 | 12 | 12 | 6 | |
| Venezuela | Manual | 18 | 0 | 0 | 0 | 38 | 47 | 0 | 0 | 118 | 40 | 0 | 0 | 0 | 0 | |

Fuente: UNODC World Drug Report 2011.

También se ha presentado polémica en cuanto a la cantidad de cocaína que se fabrica cada año ya que esta se puede ver afectada tanto por el clima (su variación afecta el contenido de alcaloide de la hojas) así como por la efectividad de las medidas represivas (disponibilidad de precursores químicos, número de laboratorios disponibles, efectividad en la erradicación, etcétera). De acuerdo con el Departamento de Estado el potencial de producción de cocaína pura cayó en un 61%, de setecientas toneladas en 2001, a 270 en 2009 (INCSR, 2011). Según el informe de la ONU, el potencial de producción de cocaína pura en Colombia, descendió de 680 toneladas en 2005 a 350 en 2010, esto es, un declive del 50% de la producción (UNODC, 2011, p. 102).⁶³

El número de hectáreas fumigadas ha sido presentado como indicador del éxito de la política antinarcoóticos. Sin embargo, como lo han demostrado los hechos, fumigación aérea no es igual a erradicación. En primer lugar, porque la efectividad de las fumigaciones depende del nivel de lluvias, y porque es a veces contrarrestada por los propios campesinos que protegen los cultivos antes de la fumigación o los limpian una vez han pasado las avionetas. Asimismo se han desarrollado variedades de coca que son más resistentes al

63. Francisco Thoumi señala las inconsistencias de los informes sobre drogas en los cuales se basa el gobierno colombiano para señalar el éxito de la estrategia antinarcoóticos bajo el Plan Colombia: (En el informe de la ONU) “las cifras utilizadas continúan siendo inconsistentes. [...] Si en 2009 había 73.000 hectáreas cultivadas con coca y durante 2010 se erradicaron manualmente 43.690 y se fumigaron 101.940, ¿cómo es posible que en 2010 hubiera 62.000 hectáreas? La coca toma casi un año para dar la primera cosecha, que además, es pequeña. Si las estimaciones del área cultivada son válidas, simplemente no habría coca para producir cocaína. [...] Las estimaciones del potencial de producción de cocaína presentan problemas al compararlas con las incautaciones. De acuerdo con el informe (WRD 2011), en Colombia se incautó el 47 por ciento del potencial de producción de cocaína. Si a eso se suma un 5 por ciento por pérdidas normales relacionadas con problemas en el refinado, transporte, deterioro al almacenar, se llega a 52 por ciento, antes de que la droga salga del país.” (Thoumi, 2011, julio).

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

exfoliante y crecen más rápidamente. En segundo lugar, porque la campaña intensiva de fumigaciones del Plan Colombia ha generado un “efecto globo” tanto en la región andina como en el territorio nacional; para el período 2005-2010 se registraron aumentos en el número de hectáreas de coca en Bolivia y Perú.

A su turno, a nivel doméstico, los cultivos se han desplazado hacia zonas más marginales y más frágiles; a lo largo del Plan Colombia el número de departamentos con cultivos aumentó de doce a 23. En 2008 la ONU reportó que el 59% de los cultivos de coca detectados en el país se localizaban en áreas en donde nunca antes se había plantado este tipo de cultivo. En 2010, el Pacífico era la región con el mayor número de cultivos de coca, representando el 42% (25.680 hectáreas) del total nacional, le seguía la región Central (25% o 15.310 hts) y el Meta-Guaviare (14% o 8.710 hts) (UNO-CD, 2011, p. 100).

Además, desde 2005 se ha presentado una tendencia hacia el establecimiento de campos de cultivos más pequeños; el tamaño promedio de los cultivos de coca disminuyó durante la última década de 2,05 a 0,56 hectáreas. A pesar de la disminución en el área cultivada, el número de hogares involucrados en los cultivos ilícitos de coca y la producción de pasta básica aumentó de 56.910 a 63.660, no obstante, el valor de sus ventas disminuyó de 2.120 dólares por persona a 1.427.

Las fumigaciones generan también efectos colaterales. Una controversia se planteó en torno a los efectos de la fumigación aérea sobre la salud humana así como sobre los ecosistemas. Se encontró evidencia de que el defoliante puede causar problemas respiratorios, infecciones de la piel, daño al sistema nervioso, y problemas digestivos (Youngers et al., 2008, p. 5).

En relación con los programas de erradicación manual, durante la primera etapa del Plan Colombia el gobierno estableció pactos de erradicación voluntaria con los campesinos a cambio del apo-

yo para el establecimiento de cultivos alternativos y de proyectos del desarrollo. No obstante, como se señaló antes, tales acuerdos no funcionaron. El gobierno procedió entonces a la erradicación manual a través de los Grupos Móviles de Erradicación Manual Forzosa. Ello permitió la erradicación de 92.850 hectáreas en 84 municipios; pese a ser menos agresivo para el medio ambiente, la erradicación manual no resuelve el problema de la relocalización de los cultivos ilícitos. (*Ibid.* p. 6).

¿Del Desarrollo Alternativo al Desarrollo Integral?

En relación con el Desarrollo Alternativo, la última etapa del Plan Colombia ha tratado de avanzar en una dirección nueva al poner el énfasis en la asistencia técnica, la inversión en infraestructura, la prestación de servicios públicos a las poblaciones así como en la ampliación de la participación ciudadana en los gobiernos locales. Una vez generadas condiciones favorables, se trata de atraer a los inversionistas nacionales y extranjeros para que inviertan en los proyectos productivos asegurando con ello su sostenibilidad y la irradiación de sus beneficios hacia el conjunto de la región (DNP, Documento Conpes 3669, 2010, p. 4).

El propósito del gobierno colombiano ha sido que los proyectos de desarrollo alternativo formen parte de una política de desarrollo más amplia dirigida a potenciar las economías de las regiones. Asimismo se busca que los proyectos sirvan de sustento a una política social que contribuya a paliar las consecuencias de la violencia y el conflicto generados por el narcotráfico; la ley de víctimas y la ley de tierras serían ejemplos de este enfoque más integral del desarrollo alternativo.

Pese a sus buenas intenciones, el enfoque integral se queda corto en responder a los complejos problemas de subdesarrollo que tiene el país. Para Vargas (2010, pp. 76-77), las dificultades que afrontan

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

los programas de desarrollo alternativo son, en buena medida, un reflejo de los problemas de orden estructural que sufre el sector agrario y rural, y se constituyen en obstáculos al desarrollo nacional en general.⁶⁴ Esos factores estructurales son:

El grave conflicto de uso del suelo, que se traduce en una baja productividad y por tanto poca competitividad del sector agropecuario. El despojo violento y el desplazamiento de población en su mayoría rural ha generado un proceso de concentración de la tierra.

La falta de acceso de los pequeños productores a los recursos productivos.

Dificultades de acceso a los mercados para los pequeños productores. Tan solo el 10% de los pequeños productores acceden al crédito formal y no existe un sistema financiero rural con capacidad de democratizar el acceso a los recursos financieros. Tampoco se dan condiciones para acceder a la asistencia técnica y avances tecnológicos.

Tendencias comerciales internacionales deficitarias en relación con algunos alimentos, que se deben a la tendencia general de un mayor dinamismo de las importaciones de origen agropecuario versus las exportaciones.⁶⁵

Una institucionalidad que no favorece el fortalecimiento de la economía campesina.

64. El país sufre de una baja productividad agrícola; mientras en 2007 la economía creció 7,5%, el sector agrícola apenas avanzó un magro 2,5% (*El Espectador*, 2008, mayo). Para 2011 se proyectó un crecimiento del sector apenas del 1,25% con el mantenimiento de la tendencia de aumento en los precios de los alimentos (*El Tiempo*, 2011, enero).

65. Según la FAO, desde principios de la década de 2000, se produjo un aumento considerable en términos reales de los precios internacionales de los alimentos, que culminó con la escalada de 2007-08. Sin embargo, las exportaciones de alimentos se redujeron no se estancaron en casi todas las regiones en 2009 durante la crisis económica (FAO, 2011, pp. 78-80).

CAPÍTULO 3

Uno de los efectos del enfoque integral del Desarrollo Alternativo que ha prevalecido en la última etapa del Plan Colombia consiste en que los cultivos ilícitos dejan de ser considerados en relación con las condiciones de pobreza, marginalidad y falta de oportunidades de la población campesina; ahora son percibidos y definidos en la función que cumplen en la economía de guerra al permitir el fortalecimiento logístico de los grupos alzados en armas o de estructuras organizadas para el tráfico de drogas. El problema de los cultivos de coca deja de ser un asunto vinculado a los problemas del subdesarrollo para ser visto solo como un problema ligado a la financiación de los grupos insurgentes, y por tanto, un asunto de seguridad.

Esta visión del desarrollo a partir de la óptica de la seguridad impide que el Estado colombiano defina una política dirigida a atender los graves problemas de diversos procesos de colonización, cuyas dificultades de consolidación y articulación a la frontera agrícola siguen siendo factores que hacen atractivos los cultivos ilícitos. La regionalización que se planteó en la tercera etapa del Plan para el tratamiento del problema de los cultivos ilícitos se relaciona,

[...] no tanto con las diferenciaciones asociadas a los problemas de desarrollo del sector agropecuario o las dinámicas históricas de ocupación de territorios, sino, fundamentalmente, a los resultados de la ofensiva de guerra del estado. Los resultados de las acciones de ofensiva militar estatal, vistas desde un enfoque geopolítico, sirven de soporte en la redefinición del rol del Desarrollo Alternativo, el cual pasa a cumplir explícitamente una función que se establece en el ámbito de la articulación entre seguridad y desarrollo. (*Ibid.*, p. 104).

Además, la decisión de USAID de focalizar los programas en los llamados corredores estratégicos entre 2005 y 2009 a través del programa MIDAS, tuvo un énfasis preventivo al buscar evitar el traslado de los cultivos de coca al interior de la frontera agrícola; sin

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

embargo, eso significó que los proyectos desarrollados no tuvieron una relación directa con el problema de los cultivos ilícitos. De allí las críticas de las organizaciones sociales a los criterios de focalización de las inversiones dado que:

[...] el problema central, de acuerdo con las dinámicas identificadas y monitoreadas de las zonas de producción, es la muy débil capacidad del estado para estabilizar las áreas que han sido más fumigadas o atacadas con erradicación forzosa. La fuerte movilidad de los cultivos así lo pone de presente. [...] Además, el concepto usado por USAID en el sentido de que "cualquier actividad productiva que no sea ilegal es desarrollo alternativo", abre demasiado el espectro de aplicación de la política pública, hasta el punto de desfigurar completamente el sentido relacional con el problema de los ilícitos. Como consecuencia de esta conceptualización, se observaría que todo proyecto que se desarrolle como actividad productiva, en cualquier parte de la zona rural colombiana, podría ser catalogado como parte de un enfoque preventivo. (*Ibíd.*, 112).

Para algunas ONG, es preciso que se mantengan diferenciados los programas de USAID y las iniciativas militares. Consideran que USAID no debe participar de ninguna manera en la acción cívico-militar o en los programas de desarrollo conducidos por los militares puesto que ello le resta liderazgo y capacidad de control al gobierno civil sobre los militares (Haugaard et al., 2008).

De este modo, el enfoque de los programas de Desarrollo Alternativo ha tendido en los últimos años a abarcar progresivamente el conjunto de la política agrícola, con lo cual adquiere una gran influencia en la orientación del modelo de desarrollo económico del país.

La Doctrina de la Acción Integral (DAI), en la que se basó la política del gobierno colombiano a partir del segundo mandato de

Uribe, hizo que el problema del desarrollo se abordara desde la perspectiva de la seguridad. Considerado en perspectiva, el Plan Colombia habría sido una especie de modelo de “securitización del desarrollo” desde el cual las políticas sociales entraron a ser parte de la estrategia de recuperación del control territorial por parte de las Fuerzas Armadas. Tal visión fue plasmada en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, con la creación del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), al cual pertenecen las entidades del gobierno colombiano que complementan y apoyan la recuperación militar del territorio con programas sociales y económicos.

En otro aspecto de la política antidrogas, el concerniente a la interdicción, los resultados dan cuenta del mejoramiento en las capacidades de las autoridades colombianas encargadas de impedir la salida de las drogas hacia los mercados internacionales. La mayor parte de las incautaciones de cocaína se han conseguido en Colombia y Estados Unidos. Entre 2002 y 2006 fueron confiscadas cantidades similares de droga en ambos países, pero a partir 2008, en Colombia se confisca más del doble que en Estados Unidos. Según el gobierno colombiano, en 2010 se incautaron 225,9 toneladas de cocaína y de base de coca (INCSR, 2011). De acuerdo con la ONU, esto se puede atribuir a los esfuerzos intensificados de las autoridades colombianas así como a la más estrecha cooperación internacional con Estados Unidos, el Reino Unido y España (UNODC, 2011, p. 108).

La persecución a los narcotraficantes y la extradición

Los carteles de la droga en Colombia fueron perdiendo el monopolio de la comercialización que tuvieron durante los años ochenta y noventa; la presión de las autoridades bajo el Plan Colombia, así como el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, ahondó el fenómeno de fragmentación de los grupos de narcotrafi-

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

cantes. Se calcula para el año 2000, existían aproximadamente trescientos “cartelitos” que coparon los espacios dejados por la caída de los carteles de Medellín y Cali. Estos nuevos grupos cedieron el control del cultivo y procesamiento de la coca en las zonas rurales colombianas a las guerrillas y a los paramilitares. Mientras tanto, el control de las rutas del comercio ilegal hacia Estados Unidos fue quedado, en su mayoría, en manos de los carteles mexicanos:

Enfocados principalmente en la exportación de la cocaína refinada obtenida de las FARC y de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), pero con capacidades logísticas mucho menores en comparación con los grandes carteles de Medellín y Cali, los cartelitos quedaron cada vez más atomizados, lo que los obligó a forjar alianzas y relaciones comerciales con organizaciones criminales y traficantes, dentro y fuera de Colombia, creando así nuevos espacios y oportunidades para los carteles mexicanos, que rápidamente y con entusiasmo ampliaron su poder, ubicándose en una posición dominante en el negocio. (Bagley, 2011, febrero).

Esta transformación del negocio ilícito ha dado lugar a una feroz competencia entre los carteles mexicanos (Sinaloa, Golfo, Zetas, Tijuana, Juárez, Beltrán Leyva y la familia michoacana). A esto se suma la declaración de la “guerra contra el narco” por parte del gobierno mexicano; esta guerra ha desatado una violencia creciente en México así como fuertes tensiones tanto en la frontera norte con Estados Unidos, como en la frontera sur con los países centroamericanos. En 2008, Washington aprobó la Iniciativa Mérida, un programa de ayuda antinarcóticos para México que retoma algunos elementos del Plan Colombia.

En la persecución a los narcotraficantes colombianos, la extradición siguió siendo una de las principales herramientas. Bajo el Plan Colombia la extradición no sólo se intensificó, al punto de convertirse en una política prácticamente rutinaria, sino que también se volvió

parte de la estrategia contrainsurgente. En el periodo comprendido entre 2002 y 2010 se presentó el mayor número de extradiciones hacia Estados Unidos en la historia del país: se extraditaron más de 1.100 colombianos, destacándose la cifra de 215 colombianos en 2008, año en el cual fueron extraditados catorce jefes paramilitares desmovilizados (Zuleta, 2010b, p. 5). Para 2010 la cifra de extradiciones hacia Estados Unidos fue de 148.

Con el Plan Colombia, la extradición se volvió también una espada de Damocles para los grupos armados ilegales; el gobierno Uribe la convirtió en uno de los principales instrumentos de la política de Seguridad Democrática bajo la justificación de la lucha contra el terrorismo. Dos hechos significativos dieron muestra de ello: en primer lugar, por primera vez se extraditaron miembros de las FARC a Estados Unidos, y, en segundo lugar, la extradición jugó como una baza en las negociaciones de Santafé de Ralito entre el gobierno colombiano y los paramilitares.

En cuanto a las extradiciones de miembros de las FARC, el 27 de mayo de 2003 se extraditó a Nelson Vargas, alias el Marrano, miembro del frente 10 de las FARC, acusado de haber secuestrado y asesinado a tres indigenistas estadounidenses en 1999. Posteriormente se dieron las extradiciones de los guerrilleros Simón Trinidad y Sonia.⁶⁶

66. El guerrillero Simón Trinidad fue capturado el 1 de enero de 2004 en Ecuador, y se constituyó en el símbolo de las extradiciones como herramienta para debilitar políticamente a las FARC. Fue extraditado el 31 de diciembre de 2004 y el 28 de enero de 2008 fue condenado por narcotráfico a sesenta años de cárcel por un jurado de la corte del distrito federal de Columbia; actualmente se encuentra pagando su condena en una cárcel estadounidense. La guerrillera Sonia era considerada la jefe de finanzas del Bloque Sur de las FARC hasta cuando fue capturada en el mes de febrero de 2004; fue extraditada el 9 de marzo de 2005 y posteriormente, condenada por un jurado en la corte del distrito de Columbia a 16 años y medio de prisión por delitos relacionados con narcotráfico (Zuleta, 2010a, p. 1).

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

Hasta el 2010 otros 17 miembros de las FARC habían sido extraditados (*Ibíd.*, 2010a).

Los costos de la guerra contra las drogas para Colombia han sido cuantiosos; además de la pérdida de vidas humanas, el deterioro del tejido social y la violencia alimentada por el narcotráfico, el Departamento Nacional de Planeación estimó que el gobierno colombiano gastó mil millones de dólares por año entre 1999 y 2006, en combatir las organizaciones criminales involucradas así como la producción y el tráfico de drogas ilícitas (DNP, 2006).

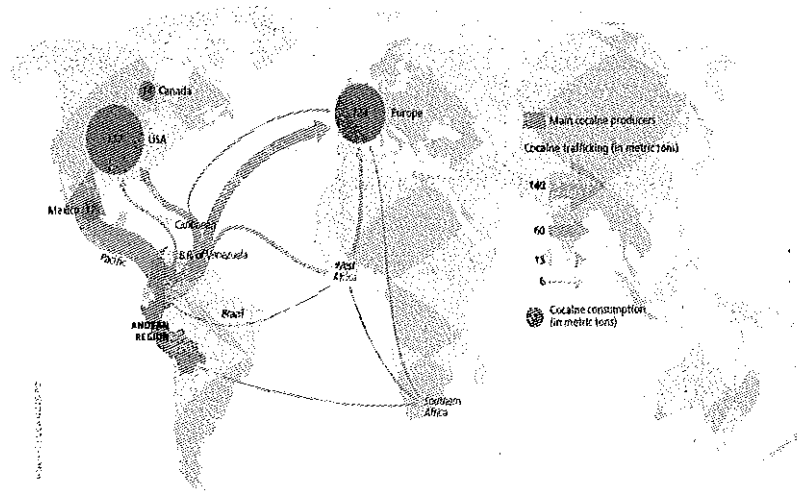
¿Cuál es entonces el balance del Plan Colombia en cuanto a la estrategia antinarcóticos?

Según el informe mundial sobre las drogas, el consumo de cocaína en Estados Unidos ha descendido de 2,4% en 2006 a 1,9% en 2009, es decir en una quinta parte. Simultáneamente, el precio de la cocaína ha aumentado sustancialmente; se calcula un 80% entre 2006 y 2009 (UNODC, 2011, p. 87). ¿Significa esto que se está ganando la guerra contra las drogas? ¿Pueden estos resultados adjudicarse al éxito de la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia?

De acuerdo con Thoumi (2011, julio), la respuesta no puede ser contundente debido a la conjunción de varios factores: en primer lugar la intensa campaña de erradicación bajo el Plan Colombia se ha mantenido a lo largo de una década y sin embargo el resultado de aumentar los precios y disminuir la demanda en Estados Unidos se ha presentado apenas en los últimos cuatro años. En segundo lugar, el conflicto dentro de las mafias mexicanas y entre ellas y el Estado ha tenido un gran impacto en el aumento de los precios y la disminución del consumo de cocaína en Estados Unidos. No obstante, esa disminución ha sido compensada con un significativo aumento del consumo en Europa, y en países de América Latina como Brasil y Argentina. Asimismo, las rutas de comercialización se han trasladado a otros países como Venezuela, y la región de América Central, agudizando sus problemas internos de seguridad.

CAPÍTULO 3

Mapa 4. Comercio mundial de cocaína (2009)



Fuente: UNODC. WDR 2011.

En tercer lugar, han surgido compuestos sintéticos nuevos que no están regulados y sustituyen a las drogas ilegales, siendo los más comunes las piperazinas y la mefedrona, cuyo consumo en Estados Unidos va en aumento.

El último factor concierne a una transformación de la economía de las drogas ilícitas a escala global: las redes de narcotráfico son cada vez más sofisticadas e involucran gente de diversas nacionalidades; por ejemplo, las drogas ilícitas se obtienen en Latinoamérica, se trafican a través de África y se comercializan en Europa y Estados Unidos. Asimismo, el fenómeno tiene un impacto creciente en la seguridad mundial:

El narcotráfico involucra también cada vez más países, especialmente como lugares de tránsito. Estos son vulnerables a aumentos en el consumo, fenómeno que se está presentando frecuen-

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

temente. Pero hay algo mucho más preocupante: la tendencia creciente en el número de países en los que las redes del narcotráfico han ganado influencia sobre los gobiernos centrales o regionales. El informe (de la ONU) evita hablar de “narco-estados” o “narco-regiones”, pero sin duda hay países y regiones que podrían calificarse de esa manera. (*Ibid.*).

Como en el mito de Sísifo, la lucha contra las drogas sigue siendo la guerra fallida de Estados Unidos y de los países productores en el hemisferio:

El “efecto globo” producido por las victorias parciales en la guerra contra las drogas en los cultivos y las rutas de tráfico son evidentes. En los últimos 25 años o más, la guerra contra las drogas conducida por Estados Unidos y su aliados en América Latina y el Caribe ha sido repetidamente exitosa en *desplazar los cultivos de coca* de un área a otra en los Andes y en forzar frecuentes cambios en las rutas de tráfico. Pero ha sido incapaz de interrumpir seriamente, y mucho menos de frenar permanentemente, tanto la producción como el tráfico en el hemisferio. Y lo peor de todo, las exitosas adaptaciones constantes de los traficantes a las medidas de las fuerzas del orden designadas para acabar con sus actividades ha llevado a la progresiva contaminación de más y más países en la región con el comercio de drogas y la criminalidad y violencia concomitantes. (Bagley, 2011, enero).

**“Se acerca el fin del fin”: resultados
de la estrategia contrainsurgente**

En términos generales, el Plan Colombia ha tenido resultados positivos en materia de seguridad a lo largo de una década. De acuerdo con las cifras oficiales, la mayor parte de los indicadores muestran

una sustancial disminución de las estadísticas en materia de homicidios, secuestro, extorsiones. Por ejemplo, en el período 2002-2010, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes pasó de 69,8 a 34, lo que representa una disminución del 51%; los secuestros bajaron de 2.882 a 282; la extorsión descendió en un 50%, pasando de 2.083 a 1.352; los actos de terrorismo descendieron en un 78%, pasando de 1.645 a 471. (MDN, 2010, nov.).

Si bien el punto más alto se alcanzó en 2008, a partir de 2009 la estrategia empieza a estancarse en buena medida debido a la alta capacidad adaptativa de los grupos criminales; se observa pues un retroceso en la mayor parte de los indicadores que se refleja en una expansión del “narcomenudeo” en las grandes ciudades y la proliferación de nuevos negocios de las mafias; asimismo hay un aumento del homicidio en las áreas urbanas así como de los delitos comunes; por ejemplo entre 2002 y 2010, el hurto común se elevó en un 42%; asimismo se observa el fortalecimiento de las bandas criminales y de los llamados “neoparamilitares”.

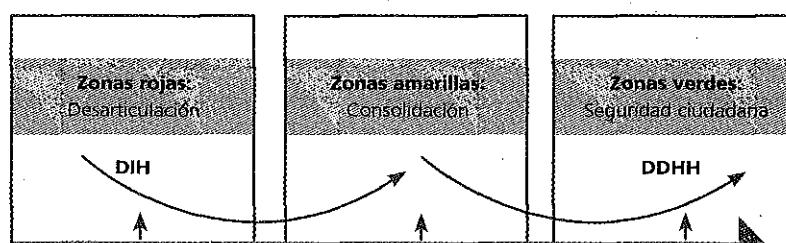
La realidad es innegable: las mafias han empezado a superar la desorganización y dispersión en que quedaron después de la desmovilización de los paramilitares y la extradición de los grandes jefes de estas fuerzas; ahora han aumentado sus acciones a nivel urbano. Para compensar la pérdida de algunos mercados externos de la droga han intensificado su penetración en las ciudades colombianas y le han dado un nuevo impulso al expendio barrial y al tráfico en colegios y universidades; el negocio ilícito se combina con la extorsión, el control de la prostitución y los juegos de azar en sitios claves de las grandes ciudades (Valencia, 2011). Para 2011 el campo de la seguridad en el país se caracterizaba por la transformación de las amenazas y la adaptación de los actores ilegales a los nuevos escenarios. En consecuencia, la última etapa del Plan Colombia se caracteriza por el tránsito de una situación de conflicto armado identificable a una violencia más fragmentada, regionalizada y de carácter criminal.

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

En el balance de seguridad se destacan cuatro temas: la recuperación del control territorial por parte del estado, la ofensiva frente a la FARC, el desmantelamiento del paramilitarismo y el acuerdo de cooperación militar con Estados Unidos.

Recuperación del control territorial

A su llegada al gobierno en agosto de 2010, el presidente Juan Manuel Santos planteó una continuidad de la Política de Seguridad Democrática del gobierno anterior con el propósito de consolidar los avances en materia de seguridad y enfrentar las amenazas que se mantienen.



Fuente: PISDP. Ministerio de la Defensa Colombia, 2011.

El Ministerio de Defensa clasifica el territorio nacional en tres zonas, de acuerdo con el grado de éxito de la seguridad democrática: las zonas rojas, son territorios en donde no se ha consolidado el Estado de Derecho y por consiguiente persiste la influencia de los grupos al margen de la ley (GAML) y las bandas criminales (BACRIM). Las zonas amarillas corresponden a territorios recuperados por la acción de las Fuerzas Militares que, no obstante, aún carecen de una adecuada presencia estatal; y las zonas verdes son regiones consolidadas, caracterizadas por niveles adecuados de institucionalidad, inversión y gobernabilidad. De acuerdo con los datos oficiales, para 2010, cerca del 70% del territorio nacional se encontraría

CAPÍTULO 3

bajo un sólido control estatal mientras el 30% restante está aún por alcanzar. Según la Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI), la política de Seguridad Democrática logró consolidar los grandes centros urbanos, las regiones productivas e industriales del centro del país y sus vías de comunicación, lo que significa el control de cerca del 50% del territorio y algo más del 60% de la población. Sin embargo, el conflicto armado se desplazó a la periferia, al restante 50% del territorio y al 40% de la población (Ávila, 2010, p. 8).

Los territorios que hace falta recuperar y poner bajo el control efectivo del Estado colombiano se corresponden con los tres ejes o corredores del conflicto que, de acuerdo con el informe de la CNAI, se han identificado a partir de 2009: el primer eje se ubica en el Pacífico y comprende los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Allí se registra un fortalecimiento de grupos criminales emergentes así como una confrontación entre las FARC, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y la banda los Rastrojos. Esta zona es particularmente conflictiva debido a varios factores: es uno de los territorios de repliegue de las guerrillas debido a la ofensiva militar de las Fuerzas Armadas. La costa marítima del Pacífico concentra un buen número de rutas del comercio ilegal, las cuales son objeto de disputa entre los distintos grupos armados ilegales; se calcula que el 45% de la cocaína sale por esta región (WOLA, 2012, feb.). Además, se trata de una zona rica en recursos minerales en las que el Estado ha otorgado concesiones de explotación y que los grupos armados ven como fuente de recursos a través de la extorsión (*Ibíd.*, pp. 8-9).

El segundo eje del conflicto se encuentra en la región de los Llanos Orientales y abarca los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Meta y Guaviare. La conflictividad en esta zona gira en torno a la propiedad de la tierra ya que, en su mayoría se trata de reservas naturales, parques nacionales, resguardos indígenas y zonas de colonización en las que los títulos de propiedad no están

¿ÉXITO O FRACASO?

BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

claramente establecidos. El gobierno nacional ha designado esta región como un epicentro del desarrollo agroindustrial, tanto para la producción y exportación de biocombustibles, como para la explotación de hidrocarburos.

El tercer eje de conflicto se localiza hacia el norte de la cordillera central y occidental; esta zona comprende el norte del Chocó, Antioquia con el Urabá, el norte antioqueño, el bajo Cauca antioqueño, el sur de Bolívar y parte de los departamentos de Santander y Norte de Santander. En esa franja están presentes las FARC, los Rastrojos, las llamadas Autodefensas y los Urabeños. Las disputas entre estos grupos armados ilegales se establecen por la propiedad de la tierra, el control de rutas del narcotráfico, y la extorsión de algunos proyectos hidroeléctricos y explotaciones mineras.

¿Están derrotadas las FARC?

La ofensiva militar sostenida por parte del Estado en estos últimos años ha debilitado a las FARC, obligándolas a replegarse hacia sus zonas de retaguardia en las regiones más remotas del país; el número de efectivos en las filas guerrilleras se redujo de veinte mil en las FARC y cuatro mil el ELN, a ocho mil y 1.500 respectivamente en 2010⁶⁷ (*El Espectador*, 2010, jul.), y se ha neutralizado una buena parte su dirigencia.⁶⁸ No obstante, la disminución del número de

67. De acuerdo con las cifras oficiales del Ministerio de Defensa desde 2002, el total de guerrilleros fuera de combate supera los cuarenta mil; “pero estos datos resultan bastante controvertidos y aparentemente están inflados, pues implicarían que las FARC han desaparecido dos veces y se han formado nuevamente por una tercera vez (Ávila, 2010, p.19).

68. Con el “Plan Burbuja” las Fuerzas Armadas colombianas han actuado bajo la premisa de que la muerte de los miembros del Secretariado de las FARC y del Estado Mayor Central llevará a una fragmentación y bandolerización de los diferentes frentes guerrilleros. El 60% de la actividad militar de los últimos años se ha concentrado en esta estrategia, la cual, además ha utilizado la casi totalidad

CAPÍTULO 3

combatientes debido a los operativos militares y las deserciones han sido compensadas con el aumento en el reclutamiento de menores de edad.

En respuesta a la ofensiva militar, la organización armada decidió adaptarse a las nuevas tácticas de la fuerza pública, eludiendo los combates abiertos con esta y regresando a la típica guerra de guerrillas. Ante la necesidad de incrementar la movilidad y la imposibilidad de concentrar tropas, las FARC han planteado una guerra de desgaste; ahora actúan en pequeñas células buscando realizar actos de alto impacto negativo en la opinión pública, han optado por un uso generalizado de minas antipersonales⁶⁹ y francotiradores, así como la realización de emboscadas y hostigamientos (MDN, 2011, p. 17). Asimismo han buscado fortalecer sus milicias y redes de apoyo, y han propiciado alianzas con organizaciones de narcotraficantes para mantenerse vigentes en el negocio (Romero y Arias, 2008, p. 42).

En 2011, el Observatorio del Conflicto Armado de la CNAI indicó que las FARC seguían manteniendo una importante capacidad militar:

de la inteligencia militar (Ávila, 2011, p. 34). En 2007 fueron dados de baja el Negro Acacio, comandante del Frente 16, y Martín Caballero, del Estado Mayor del Bloque Caribe. Caballero y J.J. eran miembros de Estado Mayor Central de las FARC. El 1 de marzo de 2008 murió Raúl Reyes, miembro del Secretariado en el bombardeo a un campamento ubicado en territorio ecuatoriano, muy cerca de la frontera con Colombia. Ese mismo año murió por causas naturales el fundador y comandante de las FARC, Manuel Marulanda. En 2010 fue dado de baja el Mono Jojoy; y en octubre de 2011 murió en un bombardeo el máximo líder de la organización, Alfonso Cano.

69. Desde 2004 hasta 2008 los campos minados se incrementaron en 250%; pero si se toma como referente inicial el año de 1997, el aumento es de 1.000% (Ávila, 2008, p. 18).

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

El proyecto nacional de las FARC se ha debilitado. Los notorios reveses del Bloque Caribe sumados a los de los Bloques Magdalena Medio e Iván Ríos, permite pensar que la pérdida de poder en estas zonas del país causará un fuerte retroceso a su proyecto militar. Sin embargo, a nivel regional y local la situación es diferente. En la zona del Pacífico, así como en el sur, y parcialmente en los Llanos Orientales, la capacidad militar de las FARC sigue siendo importante, y en varios departamentos como Cauca, Nariño, Cauquetá y Norte de Santander va en aumento. (Ávila, 2011, p. 29).

De hecho, las acciones militares por parte de este grupo armado se incrementaron durante 2009 en un 27% con respecto al año anterior. Sin embargo, el reacomodo de las FARC puede enfrentarse a contingencias: “el proceso de descentralización acelerado que inició las FARC con el ‘Plan 2010’ le permite afrontar los golpes militares de forma menos traumática, aunque a futuro los riesgos son evidentes, pues dicha descentralización podría provocar una fragmentación y dispersión de sus estructuras militares.” (*Ibid.*).

Del lado gubernamental, si bien la completa derrota de las FARC en el terreno militar no parece cercana, sin duda el mayor logro del Plan Colombia, en cuanto estrategia contrainsurgente, ha sido de carácter político. Como nunca antes, el gobierno logró consenso entre las elites y en la población en torno a la necesidad de apoyar y financiar la guerra contra las guerrillas. Además, se desprestigió el proyecto político insurgente y se fomentó un rechazo generalizado a los métodos empleados por la guerrilla como el secuestro, la extorsión y el narcotráfico. Muestra de ello fue la multitudinaria marcha en contra del secuestro, en febrero de 2008. A su turno, el gobierno Uribe incentivó de manera sistemática este odio contra la guerrilla con fines políticos para alimentar la polarización política de la opinión pública a favor del presidente con miras a su reelección en 2009, logrando identificar cualquier crítica en contra del gobier-

no con alianzas o condescendencia con las FARC y el terrorismo (Leal, 2011, p. 18). Es precisamente el desafío político-ideológico el que la guerrilla parece no estar en capacidad de afrontar.

En 2012 se abrió camino la posibilidad de alcanzar uno de los objetivos planteados diez años atrás: el gobierno Santos inició negociaciones con las FARC con miras a alcanzar una desmovilización de sus miembros y poner fin al conflicto armado.

¿Es el fin del paramilitarismo?

La negociación con los grupos paramilitares formó parte de la estrategia del Plan Colombia para hacer frente a los grupos armados ilegales. El proceso, conocido como “Justicia y Paz”, arroja unos resultados ambiguos puesto que, si bien el proceso de desmovilización permitió la desarticulación de las grandes estructuras paramilitares, simultáneamente derivó en una atomización de las organizaciones en grupos delincuenciales más difícilmente identificables.

El gobierno Uribe insistió en mostrar el proceso de negociación como uno de los logros de la Política de Seguridad Democrática, Sin embargo,

[...] la base del argumento oficial del éxito pacificador se apoyó en que, por primera vez en el país, fuerzas irregulares no derrotadas habían sido sometidas. Pero lo que ocurrió fue que el proyecto antisubversivo que alimentó la unificación paramilitar en 1997 perdió su dinámica, a medida que emergió el afán y el logro de un enriquecimiento depredador de los jefes “paras”, además de su ambición de poder político regional con proyección nacional. (Leal, 2011, p. 15).

El proceso de Justicia y Paz tuvo varias fallas, entre ellas la falta de resultados, la lentitud en los procesos, la laxitud en las desmovilizaciones, la precariedad de las confesiones, las bajas penas y los bajos

niveles de eficiencia a la hora de reparar a las víctimas y avanzar en la restitución de las tierras despojadas a los campesinos por parte de los grupos paramilitares.

Los alcances de la aplicación de justicia y las tareas de reparación son todavía limitados. De las 4.482 personas postuladas a la Ley de Justicia y Paz, apenas 255 pasaron a la etapa de imputación de delitos y sólo hay vigentes dos sentencias condenatorias (*El Tiempo*, 2010, 27 de julio). En junio de 2010 se produjeron los primeros resultados judiciales de la Ley de Justicia y Paz; se expulsó del proceso a Ernesto Báez, ex jefe del Bloque Central Bolívar y dueño de una de las facciones de ese grupo, el Cacique Pipintá. Se condenó a los ex jefes paramilitares Édward Cobos Téllez (alias Diego Vecino) y Úber Banquéz (alias Juancho Dique), a penas de 39 y 38 años respectivamente, pero al ser aceptados en la Ley de Justicia y Paz el mismo tribunal les otorgó el beneficio de pena alternativa, que es de ocho años. Se les condenó por homicidio, desaparición forzada y secuestro. Se les sentenció también a pagar 57,5 millones de dólares en reparaciones a las víctimas y todavía deben enfrentar un juicio por los cerca de seis mil crímenes adicionales que confesaron en el proceso de LJP (*El Tiempo*, 2010, 30 de junio). Se inició la reparación por la vía administrativa que vinculó apenas a unas 26.000 víctimas, se espera que la llamada “ley de víctimas” presentada por el gobierno Santos cubra al conjunto de las personas afectadas y logre la restitución de tierras.⁷⁰

La extradición de los principales jefes paramilitares a Estados Unidos por narcotráfico generó críticas por parte de las asociaciones de víctimas y de las ONG debido a que ello había interrumpido los procesos de Justicia y Paz que se estaban adelantando en el país. En cuanto a la reconstrucción de la verdad, si bien la extradición

70. Entre 2008 y 2010 se estimó que fueron asesinados más de cincuenta líderes que defendían a campesinos en el proceso de restitución de tierras (*El Tiempo*, 2011, 28 de marzo).

CAPÍTULO 3

servió para imponerles penas más altas, truncó en buena medida la oportunidad de conocer la profundidad de sus lazos con otros sectores de la sociedad, más allá de los políticos regionales. En su momento, el Departamento de Justicia estadounidense se comprometió a cooperar con las autoridades judiciales colombianas para adelantar las 120 audiencias y procesos a través de videoconferencia desde territorio norteamericano; para facilitar el proceso, los jefes paramilitares extraditados fueron concentrados en dos cárceles, una en Florida y la otra en Virginia. El Departamento de Justicia de EE.UU. equipó una sala en la Corte de Distrito de Washington D.C. con equipos de videos para facilitar la transmisión de los procesos en contra de los paramilitares extraditados, de modo tal que estas puedan ser vistas a través de teleconferencia por los funcionarios judiciales y las víctimas en Colombia. Hasta junio de 2010, el Departamento de Justicia había facilitado la realización de nueve entrevistas por parte de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de Colombia en las investigaciones sobre la “parapolítica” y de 26 versiones libres del proceso de Justicia y Paz en Estados Unidos.

En un informe realizado por la Universidad de California en Berkeley a principios de 2010 se concluye que, en efecto, las extradiciones han disminuido sustancialmente la cooperación de los paramilitares en las investigaciones sobre Derechos Humanos y corrupción que se adelantan en Colombia. El acceso de las víctimas a la reparación es muy restringido; además se han socavado los esfuerzos antinarcóticos de Estados Unidos debido al fallo de la Corte Suprema de Colombia que bloquea futuras extradiciones hacia Estados Unidos de paramilitares desmovilizados.⁷¹ (International Human Rights Law Clinic, IHRLC, 2010, feb.).

71. En el Acta No. 260 del 19 de agosto de 2009, la Corte Suprema de Justicia encontró que la extradición de los miembros de las AUC ha tenido un impacto adverso en el proceso de Justicia y Paz y ha perjudicado los derechos de las víctimas al dejarlos sin posibilidad de conocer la verdad y obtener reparación

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

Las recomendaciones del informe para Estados Unidos y el gobierno colombiano fueron:

Crear un efectivo y eficiente procedimiento para la cooperación judicial. Esto significa establecer un procedimiento que de manera oportuna, consistente y confiable, permita el acceso de los fiscales jueces y víctimas colombianos a los comandantes paramilitares extraditados. Este procedimiento también debe asegurar que la información obtenida a través de los procesos judiciales estadounidenses en contra de los extraditados sea compartida con las autoridades judiciales de Colombia.

Incentivar a los líderes paramilitares a revelar detalles acerca de todos sus crímenes e identifiquen sus cómplices tanto en los sectores militares, del gobierno y de los negocios. Para alcanzar este objetivo, Estados Unidos condiciona las reducciones de sentencias u otros beneficios a la efectiva cooperación de los paramilitares extraditados. Algunos beneficios de la cooperación podría ser el otorgamiento de visas a los familiares de los extraditados que se encuentren bajo amenaza en Colombia.

Llevar a cabo investigaciones sobre las torturas cometidas por los líderes paramilitares extraditados. Estados Unidos debe hacer responsables a los líderes extraditados de todos los crímenes bajo la ley federal, incluyendo la tortura, así como promover la justicia para las víctimas en Colombia.

También se han evidenciado limitaciones en la capacidad institucional y en los recursos necesarios para avanzar en el proceso de Justicia y Paz. En el reporte presentado por el enviado especial de la ONU se señalaba que el proceso en su conjunto ha tenido serios problemas de recursos, planeación, claridad y de procedimiento,

por los crímenes cometidos por los grupos paramilitares. La Corte concluyó que los individuos deben completar sus confesiones en Colombia antes de ser extraditados hacia los Estados Unidos (FIP, 2010, marzo).

CAPÍTULO 3

que hacen que el proceso de la Ley de Justicia y paz no avance (ONU Report, 2010, 31 de marzo). Se estima que para cumplir con sus tareas, la Unidad de Justicia y Paz (UJP) de la Fiscalía General de la Nación requiere de mayores recursos y personal. Pese a ello los esfuerzos hechos hasta ahora son importantes, la UJP ha conducido cerca de 7.600 “versiones libres” o confesiones voluntarias, en las cuales han participado 53.000 víctimas (U.S. Department of State Memorandum, 2010, p. 14).

A principios de 2011, a través de Wikileaks, se dieron a conocer los cables de la embajada de Estados Unidos en Colombia que señalaban que las desmovilizaciones ocurridas a partir de 2003 (el proceso de desmovilización terminó en agosto de 2006) fueron motivo de conflicto entre funcionarios del gobierno Uribe; existían dudas acerca de las armas, la filiación de los combatientes y la real voluntad de los líderes de acogerse al proceso. Desde el principio, la desmovilización del bloque Cacique Nutibara en noviembre de 2003 en La Ceja (Antioquia), suscitó dudas. En su momento se informó que las armas entregadas no correspondían a las de uso corriente de ese grupo paramilitar y que se habían reclutado jóvenes únicamente para que participaran en la ceremonia de desmovilización, recibiendo a cambio beneficios económicos; al parecer sólo quince mil de los treinta mil desmovilizados fueron realmente del ala armada de las AUC. Los cables de Wikileaks muestran que,

“tal como hoy lo están reconociendo jefes paramilitares como el Alemán, el Tuso Sierra, el exsecretario de alias Gordo Lindo y H.H., en los actos de desmovilización del paramilitarismo se metieron muchos goles. De hecho, siempre se tuvo claro que Gordo Lindo, el Tuso y los mellizos Mejía Múnera, se colaron para tratar de lograr sombra en el proceso de paz con el gobierno Uribe, a pesar de que sus actividades siempre estuvieron relacionadas con el tráfico de estupefacientes.” (*El Espectador*, 2011, 9 de marzo).

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

Las revelaciones confirmaron lo que muchos temieron en su momento: que el proceso de Justicia y Paz se convirtiera, en la práctica, en una especie de amnistía para los narcotraficantes.

No obstante los funcionarios estadounidenses y el gobierno colombiano consideraron que el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares y la Ley de Justicia y Paz ha tenido efectos positivos en varios sentidos. En primer lugar, contribuyó a deslegitimar a los grupos paramilitares obligándolos a decidir si entrar en el proceso de desmovilización o permanecer en la ilegalidad perdiendo su estatus político y tornándose en grupos meramente delinuenciales. En segundo lugar, y casi como “efecto colateral”, el proceso implicó abrir el debate nacional en torno al papel central que deben jugar las víctimas en la pacificación del país. En cinco años de aplicación de la ley, hasta 2010 unos 4.346 individuos confesaron más de 25.000 hechos delictivos y se exhumaron 2.719 fosas comunes. El número de colombianos registrados como víctimas alcanzó los trescientos mil en todo el país y más de cincuenta mil han participado en las 2.431 versiones libres efectuadas (*El Tiempo*, 2010, 24 de julio). Gracias a la sentencia C340 de la Corte Constitucional que modificó la LJP se vincula la rebaja de penas a la obligación de revelar la verdad sobre los crímenes y las estructuras criminales. Ello ha servido para que en las audiencias empiece a salir a la luz la verdad de las acciones paramilitares a lo largo de estos años. La LJP contribuyó a poner el tema de las víctimas del conflicto en el centro del debate nacional: “Hoy por hoy el país habla de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. En diferentes regiones las víctimas se han organizado para reclamar sus derechos y para que su voz sea escuchada en los procesos contra los paramilitares.” (Moreno, 2011, agosto).

Otro de los efectos del proceso de la LJP fue la revelación de los vínculos de la clase política con los grupos paramilitares en lo que se conoce como la “parapolítica” (Romero, 2008). De los 268

CAPÍTULO 3

congresistas que conformaron el Congreso colombiano durante el período 2006-2010, 128 fueron acusados de tener vínculos con los paramilitares, 62 de ellos implicados como resultado de los testimonios de los propios paramilitares. Este fue un asunto que suscitó debate en los medios y el Congreso de Estados Unidos (*El Tiempo*, 2007, 26 de febrero).

Los cables de la embajada de Estados Unidos en Colombia revelados por Wikileaks a principios de 2011 muestran la posición de Washington frente al proceso de la “parapolítica”. La embajada informaba al Departamento de Estado sobre los congresistas investigados y recomendaba a quiénes de ellos se les debía quitar la visa (*Semana*, 2011, 19 de marzo). Para las elecciones al Congreso colombiano en 2006, el embajador, así como otros funcionarios estadounidenses, ejercieron presiones para que se sacara de las listas de los partidos a los políticos sospechosos de vínculos con el paramilitarismo. Fue el caso de Eleonora Pineda y Rocío Arias (*Semana*, 2006, 2 de febrero). Asimismo, la representación diplomática se convirtió en el confesionario en el que se escenificaba el enfrentamiento entre el gobierno Uribe y la rama judicial (*Semana*, 2011, 2 de abril). Además, estos cables se han convertido en materia de discusión para poner en entredicho las versiones oficiales de varios capítulos de la historia del gobierno de Álvaro Uribe (*Semana*, 2011, 24 de febrero).

Por su parte, la ONU señaló con preocupación que la influencia de la llamada “parapolítica” no había desaparecido del nuevo Congreso.⁷² De los 268 congresistas electos para el período 2010-2014, trece, que habían sido reelegidos, estaban siendo investigados penalmente por la Corte Suprema. Además, se recibió información

72. El listado de congresistas involucrados en procesos de parapolítica puede ser consultado en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oca/analisis/parapolitica_legislativa_JUNIO_2009.pdf

sobre posibles casos de “testaferrato político” entre congresistas elegidos por primera vez y personas vinculadas a procesos de “parapolítica” (ONU Informe DDHH, 2010, p. 10).

En efecto, el problema del paramilitarismo sigue siendo un asunto de seguridad pendiente:

Hay mucho por entender y hacer en cuanto a los retos. La reorganización y rearme de grupos que pertenecieron a los frentes regionales de las antiguas AUC tiene desconcertadas a las autoridades civiles, militares y policiales en general. Y no es difícil explicarlo. El énfasis en la lucha antiguerrillera y la relativa fácil desmovilización y extradición de los principales jefes de las AUC, hizo pensar que mandos medios y miembros rasos iban a seguir mansamente el camino de la reintegración. Por desgracia no ha sido así. (Romero y Arias, 2011, p. 5).

La emergencia de las “Bacrim”

Uno de los efectos negativos de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) ha sido la emergencia de los grupos neoparamilitares o “bandas criminales” (Bacrim); estos grupos son estructuras delincuenciales nacionalmente desarticuladas, con un alto poder de coerción violenta y corrupción, cuyas actividades se desarrollan en las zonas rurales y las periferias de las grandes ciudades. Las Bacrim se dedican a controlar regionalmente el negocio del narcotráfico al mismo tiempo que extienden sus actividades a la extorsión, el microtráfico, el hurto y la explotación ilegal de minerales y recursos naturales (MDN, 2011, p. 17). A partir de 2008, las acciones unilaterales por parte de estos grupos han sido mayores que las realizadas por las FARC (Romero y Arias, 2010, p. 36). El ministro de Defensa afirmó que, en 2010, las Bacrim fueron responsables cerca de siete mil asesinatos, esto es, del 47% de los homicidios (*El Tiempo*, 2011, enero).

CAPÍTULO 3

Al fragmentarse y regionalizarse la existencia y dinámicas de grupos armados ilegales, de grupos ilegales privados de seguridad, y de fuertes grupos de delincuencia organizada, el panorama de seguridad tanto rural como urbana se hace muy complejo.

Este resurgimiento paramilitar ha sido calificado por el gobierno como un fenómeno meramente criminal para mantener la idea de la desaparición de esa expresión criminal de extrema derecha; sin embargo, las ONG, organismos internacionales y mandatarios locales han denunciado su continuidad y sus vínculos con el paramilitarismo.⁷³

La Misión de la OEA que ha acompañado el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares desde 2004 señala que:

La flexibilidad de reacomodar liderazgos en estas agrupaciones ilegales ha permitido un relevo ágil y fluido de sus mandos; las capturas de miembros de alto perfil no ha supuesto el desmantelamiento de los grupos, sino un cambio de liderazgo y su continuidad en el accionar delictivo. Se presume que, en la medida en que un buen número de jefes intermedios ha sido capturado, estos grupos están siendo dirigidos por una tercera línea de mando, con un perfil más anónimo, por lo cual no estarían identificados y su judicialización sería más complicada. La capacidad de reclutamiento de nuevo personal también es importante porque pese a las numerosas capturas, los números totales de integran-

73. En febrero de 2010, la ONG Human Rights Watch presentó un vasto informe sobre el tema, producto de una investigación de dos años en el que la principal conclusión es que los grupos sucesores de los paramilitares son el resultado predecible de una desmovilización deficiente debido a que se no logró desmantelar plenamente a los bloques paramilitares, sus redes delictivas, ni sus fuentes de apoyo y financiamiento. Ver HRW 2010. "Paramilitaries' Heirs. The New Face of Violence in Colombia", Human Rights Watch. New York. Disponible en: <http://www.hrw.org/node/88060>

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

tes vinculados a estos grupos no se han reducido sustancialmente. (MAPP/OEA, 2011, abril, p. 6).

Todavía no hay acuerdo sobre la cantidad de hombres armados que hoy forman parte de las Bacrim. El gobierno colombiano sostiene que existen seis grandes bandas criminales, con 3.749 miembros. Otras organizaciones estiman que la cifra es mucho mayor; por ejemplo, la misión de la OEA de apoyo al proceso de paz en Colombia (MAPP/OAS) estimaba en 2009 que los miembros de los grupos criminales oscilaban entre siete mil y ocho mil miembros. Por su parte la Corporación Nuevo Arco Iris calcula que estos grupos controlan al menos la mitad de los cultivos de coca y la producción de cocaína, además de las principales rutas de salida de esa droga (*El Tiempo*, 2010, 26 de febrero).

De acuerdo con la Corporación Nuevo Arco Iris, el número de hombres/arma enrolados en las filas de estas agrupaciones es un enigma. Sin embargo, si se acepta que tienen influencia en 246 municipios y han crecido desde que la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación publicó su informe, en donde se reconoció que el número podría variar entre cuatro mil y seis mil hombres armados, un cálculo inicial conservador podría asegurar que al menos unos diez mil doscientos hombres hacen parte de estos grupos (Romero y Arias, 2008, p. 45).

La población civil en algunas regiones se ha visto gravemente afectada por las dinámicas violentas impuestas por los grupos post desmovilización:

En regiones como el sur de Córdoba, la costa nariñense, el departamento de Antioquia y más recientemente la costa de Córdoba, se ha evidenciado la continuación de masacres en las que resultan afectados núcleos familiares completos, cuya relación con los entornos delincuenciales se limita a la vecindad o parentesco con integrantes de estos grupos. Por otro lado, se registran amena-

CAPÍTULO 3

zas individuales o colectivas; restricciones a la movilidad; reclutamiento forzado; casos de violencia sexual; asesinatos selectivos, dirigidos principalmente contra líderes sociales que reclaman derechos, especialmente relacionados con la restitución de bienes; desapariciones forzadas y violencia indiscriminada en zonas urbanas con el empleo de explosivos y/o granadas de mano, entre otras afectaciones. (MAPP/OEA, 2011, abril, p. 3).

Para hacerles frente a estas amenazas a la seguridad, el gobierno colombiano creó, mediante el decreto 2374 del 1° de julio de 2010, la Comisión Interinstitucional contra las bandas y redes criminales, y presentó el proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana. Igualmente se expidió el decreto 1737 del 19 de mayo de 2010, que establece un nuevo programa de protección a víctimas y testigos en el marco de la Ley de Justicia y Paz, con carácter preventivo. El gobierno le asignó a la Dirección de Carabineros de la Policía Nacional de Colombia un papel central en la lucha contra las Bacrim.

En relación con el programa de reinserción de los desmovilizados a la vida civil, en total 21.031 miembros de la FARC y el ELN, y 31.810 miembros de las AUC se desmovilizaron.⁷⁴ Entre ellos actualmente hay 34.500 combatientes desmovilizados que participan activamente en el programa de reinserción (U.S. Department of State Memorandum, 2010, p. 61). La misión de observación del proceso de paz con los paramilitares de la OEA señalaba las varias dificultades del programa sobre todo en relación con la falta de oportunidades laborales, la estigmatización que sentían los desmovilizados a la hora de buscar empleo, y los problemas operativos que presentados en algunos proyectos productivos. Además, por

74. Cifras del informe del Alto Comisionado para la Paz, "Logros. Balance de gobierno 2002-2010." Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2010/julio/documentos/10%20logros%20Oficina%20del%20Alto%20Comisionado%20para%20la%20Paz.pdf>

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

tratarse de una población con alto riesgo de volver a verse directamente involucrada en contextos de violencia; la OEA estimaba en dicho informe que 1.844 desmovilizados colectivos habían sido privados de la libertad, 179 fallecido en enfrentamientos y 1.555 muertos por homicidio, para un total de 3.578 desmovilizados afectados (MAPP/OEA, 2011, abril, p. 8).

Por su parte, la Procuraduría señala que del total de desmovilizados (54.811 al 31 de diciembre de 2010), 6.537 fueron capturados por la Policía por estar implicados en actos de criminalidad, equivalente al 11%. Otros 2.459 fueron asesinados, esto es, casi el 5 % de los desmovilizados (*El Tiempo*, 2011, oct.).

De allí la necesidad de hacer frente a asuntos pendientes como la generación de empleo para los desmovilizados, el término de los beneficios para los participantes activamente reincorporados a la vida civil, la reintegración comunitaria, el seguimiento a la situación de los desmovilizados no activos en el Programa, la seguridad de las comunidades garantizando la no repetición de los hechos delictivos, la creación de programas alternativos para prevenir el reclutamiento ilícito y evitar el crecimiento y consolidación de los grupos post desmovilización (MAPP/OEA, 2011, abril, p. 3).

Así, el repunte paramilitar es resultado de diversas causas:

Improvisaciones en las desmovilizaciones, falsedad en desmovilizaciones y desmovilizados, mezcla con narcotraficantes y políticos en las desmovilizaciones, ineficaz política antidrogas impuesta por Washington y ausencia de una visión de políticas más allá de la coyuntura del momento. Sin embargo, el caldo de cultivo de esta reproducción del crimen organizado en bandas—sin desconocer que también lo es el notorio ascenso de la delincuencia común en las ciudades— es la persistente y profunda exclusión social en el país, que mezcla —en coctel explosivo que estimula la violencia— a la pobreza, el desempleo, el subempleo o empleo

informal, el eterno problema de tierras y sobre todo el agresivo contraste entre miseria y opulencia en las mismas zonas geográficas. (Leal, 2011, p. 22).

El reforzamiento de la cooperación militar

Otro de los resultados del Plan Colombia en materia de seguridad fue el estrechamiento de los vínculos militares entre Colombia y Estados Unidos, los cuales *tuvieron como corolario el Acuerdo de Cooperación Militar* que firmaron los dos países el 30 de octubre de 2009. El acuerdo le daría acceso a Estados Unidos a siete bases militares en Colombia para llevar a cabo operaciones antinarcoóticos y antiterroristas conjuntas por un período de diez años. Se trata de tres bases de la Fuerza Aérea: Palanquero, Apiay, y Malambo; dos bases navales, Bahía Málaga y Cartagena; y dos instalaciones del Ejército, Tolemaida y Larandia.

El nuevo acuerdo fue presentado como una continuidad de la cooperación militar que Washington le había proporcionado al país en el marco del Plan Colombia a lo largo de una década. Para Estados Unidos la necesidad de disponer de nuevas bases en la región estaba relacionada con el cierre de la base de Manta en Ecuador; dado que las rutas de salida de la droga ilícita más activas se encuentran sobre el Pacífico, Colombia parecía ser el lugar más propicio para trasladar las operaciones que antes se realizaban desde el vecino país.

Desde la perspectiva del gobierno colombiano, el nuevo acuerdo favorecía la prolongación de la ayuda estadounidense; el país seguiría contando con los recursos económicos, el apoyo logístico, el entrenamiento y el acceso a información de inteligencia provenientes del aliado del norte. Además, se esperaba que Estados Unidos invirtiera en la modernización de la infraestructura militar, así por ejemplo sólo para la base aérea de Palanquero ya habían sido aprobados 46 millones de dólares (CRS, 2011, p. 33). Además de garantizar la continuidad del apoyo para la actual estrategia contrainsurgente, se

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

trataba también de una forma de devolver los favores recibidos por Washington, de manera que el acuerdo concretaba una especie cooperación militar en dirección contraria: de Colombia hacia Estados Unidos.

En la región, el acuerdo suscitó inquietudes, en especial para los países vecinos pues no se trataba simplemente de “un poco más de lo mismo”; con la ampliación de su presencia militar en Colombia, Estados Unidos estaría dando un salto cualitativo en la estrategia de seguridad hacia la región. Una cosa era que se hubiese intensificado la intervención estadounidense en el país, lo cual resultaba no sólo tolerable sino deseable cuando a finales de los años noventa Colombia aparecía como la principal amenaza a la seguridad regional; pero otro tema era que un país pusiera a disposición de la superpotencia buena parte de su infraestructura militar.

El acuerdo dio lugar a una crisis diplomática con Venezuela, la cual generó la primera ruptura de relaciones entre los dos países; para el gobierno de Chávez este nuevo acuerdo no era más que la constatación de que la principal amenaza era una invasión por parte de Estados Unidos para derrocar su régimen y controlar los recursos petroleros, tal y como pasó en Irak; desde las prevenciones venezolanas, parecía evidente que las acciones ofensivas se adelantarían desde el territorio colombiano.

La preocupación para el gobierno ecuatoriano frente al nuevo acuerdo militar provenía del incidente ocurrido en marzo de 2008, cuando el ejército colombiano bombardeó el campamento del jefe guerrillero Raúl Reyes ubicado en territorio ecuatoriano cerca de la frontera; el operativo, al parecer llevado a cabo con apoyo estadounidense, generó una grave crisis diplomática entre los dos países por la violación cometida a la soberanía territorial. Para el gobierno ecuatoriano, el uso de las bases militares colombianas por parte de Estados Unidos no sólo respaldaría sino terminaría por legitimar una doctrina de acción extraterritorial para la defensa de la seguridad nacional

CAPÍTULO 3

de Colombia. Además de esto, el acuerdo aumentaría el desequilibrio militar entre las fuerzas militares de la región dado que Colombia, además de contar con el ejército más numeroso, ahora disponía de una tecnología bélica más sofisticada.

Los jefes de Estado suramericanos convocaron a una reunión en el seno de Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) para discutir el tema; allí insistieron en que Estados Unidos hiciera claridad en su posición y explicara el alcance del acuerdo; de hecho, varios mandatarios pidieron «garantías explícitas» de que las operaciones estadounidenses en Colombia «no tengan un alcance extraterritorial» (*El Tiempo*, 2009, agosto).

En agosto de 2010 la Corte Suprema de Colombia suspendió el nuevo acuerdo ya que consideró que el convenio no era una extensión de viejos tratados y, como tal, debía someterse a la aprobación del Congreso y ser revisado posteriormente por la Corte Constitucional, trámite que no cumplió; esto dejó sin vigencia el acuerdo militar. Ante la polémica, el presidente Santos decidió por lo pronto “dejar quieto” el convenio y no tramitarlo ante el Congreso a la espera de condiciones más favorables para su aprobación o del hallazgo de otros mecanismos que permitieran implementar las medidas contempladas sin tener que recurrir a un nuevo tratado.

Otro tema concerniente a la profundización de los vínculos militares con Estados Unidos como resultado del Plan Colombia, fue el posicionamiento del país como oferente de cooperación en materia de seguridad en la región. El gobierno estadounidense tenía el interés de que Colombia compartiera con otros países el conocimiento y las habilidades adquiridas a través del Plan Colombia en temas de contrainsurgencia, cumplimiento de la ley y entrenamiento antisequestro. En los últimos años, expertos colombianos han entrenado cerca de siete policías y funcionarios judiciales mexicanos; asimismo se ha proporcionado entrenamiento militar y policial a países como Haití, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay y Perú. Bajo esta

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

modalidad se ha establecido una especie de *outsourcing* que le permite al gobierno estadounidense dar cooperación militar a través de Colombia a más bajos costos, bajo la doctrina militar y los parámetros operacionales estadounidenses, a países en donde la presencia de su propio personal militar resulta polémica o donde sus efectivos corren algún riesgo, como en el caso de México.

En suma, en relación con el conflicto armado, el Plan Colombia ha representado, en términos generales, una mejora significativa de las condiciones de seguridad en el país; sin embargo, dada la complejidad de las violencias así como la capacidad adaptativa de los actores armados, aún no se vislumbra una situación de postconflicto que se pueda consolidar en el mediano plazo. Ello se debe en parte no sólo a la capacidad de reacción de los actores armados ilegales sino también a que el Estado colombiano ha tardado en adaptarse a las transformaciones del conflicto; en buena medida, la política de seguridad estuvo más centrada en una estrategia contrainsurgente que en una política de seguridad ciudadana. Desde su llegada en agosto de 2010, el gobierno Santos ha implementado una combinación de las dos anteriores en el manejo del tema de la seguridad.

El Estado colombiano se enfrenta ahora a una nueva geografía del narcotráfico, del conflicto armado, y una reconfiguración de los actores que en él participan lo cual exige una constante reinterpretación y readaptación de la estrategia gubernamental, así como recursos crecientes. En ello, el estrechamiento de los vínculos militares generado a través del Plan Colombia muestra que Estados Unidos seguirá jugando un papel central en el futuro del conflicto armado colombiano.

Resultados del fortalecimiento institucional

El fortalecimiento institucional bajo el Plan Colombia se focalizó en dos temas: la reforma a la justicia y los derechos humanos.

La modernización del sistema judicial

El programa de reforma a la justicia respaldado por Estados Unidos a través del Plan Colombia tuvo por objetivo descongestionar y volver más eficiente el sistema judicial colombiano. Como se señaló en el capítulo anterior, a través del Proyecto de Modernización y reforma de la Justicia (PMRJ) implementado entre 2006 y 2010 por la Universidad Internacional de la Florida y con financiación de USAID, se han mejorado las condiciones de administración y gestión del sistema judicial. Uno de los aspectos en donde se han presentado mejoras significativas ha sido en la descongestión del sistema judicial; asimismo se presentan resultados positivos en la ampliación del acceso a la justicia para la población más vulnerable a través de la mejora de la calidad y aumento de la disponibilidad de los servicios de resolución alternativa de conflictos tales como la instalación de Casas de Justicia en todo el país.

Igualmente, se han modernizado instituciones judiciales fundamentales como la Fiscalía, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, a través del mejoramiento de su infraestructura, el acceso a modernas tecnologías de la información y la comunicación, y la capacitación de personal especializado. Los mayores esfuerzos fueron dedicados a la implementación del sistema penal oral acusatorio en todo el país; sin embargo es en la aplicación de este nuevo sistema penal donde aún se presentan dificultades que impiden que se cumpla con el objetivo de enfrentar la delincuencia y disminuir los niveles de impunidad. El Sistema Penal Acusatorio se implementó de manera gradual en todo el territorio nacional, de acuerdo con la división territorial de los Distritos Judiciales y con las Direcciones Seccionales de la Fiscalía General. Dicha implementación inició el 1° de enero de 2005 y culminó el 1° de enero de 2008 con la entrada en vigencia del sistema en todo el territorio nacional.

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

De acuerdo con el informe de evaluación de la aplicación del Sistema Penal Acusatorio, elaborado por la Contraloría General de la Nación en 2010, el nuevo sistema enfrentaba problemas de escasez de presupuesto, déficit de recurso humano capacitado y limitaciones técnicas y logísticas. La Contraloría señalaba que, pese a los esfuerzos realizados,

[...] resulta de suma gravedad y alarmante que frente un total de 2'695.900 denuncias presentadas desde el 1° de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2009, solamente se hayan realizado un total de 210.047 formulaciones de imputación, lo que equivale al 7,8% que indudablemente es un resultado exiguo frente a la magnitud de la cifra de noticias criminales recibidas; esto demuestra, no solo un alto índice de criminalidad, sino que subyace en él, una posible crisis del nuevo sistema, que puede calificarse de ineficaz frente a la problemática social del país en materia penal. Ello sin perjuicio del incremento evidenciado en el número de audiencias de imputación, llevadas ante el juez de control de garantías, pues no obstante que se destaca un aumento en tales actuaciones año tras año, dichas cifras no alcanzan un porcentaje representativo de cara a la cantidad de denuncias que anualmente se reciben a la búsqueda de alcanzar decisiones de fondo. (Contraloría, 2010, pp. 34-35).

Es de anotar que el número de delitos denunciados se incrementó sustancialmente desde 2008, lo cual es tanto consecuencia de la implementación del sistema en todo el territorio nacional, como de un sustancial aumento en los índices de criminalidad urbana pese a la mejora en general de las condiciones de seguridad del país.⁷⁵

75. Entre 2005 y 2009 sólo se profirieron un total de 123.754 sentencias frente a un total de 2'293.201 noticias criminales; así, mientras el incremento anual de noticias criminales fue de entre el 100% y el 73%, la producción de sentencias fue en promedio de apenas 5,4 % (Contraloría, 2010, p. 38).

CAPÍTULO 3

En relación con el personal, la policía judicial de la Policía Nacional creció de 2005 a 2009 en 4.615 funcionarios, un incremento del pie de fuerza del 70%. Sin embargo el número de investigadores de la Policía Nacional dedicados a las labores de policía judicial, sumado al número de servidores del CTI que trabajan desarrollando esta función, aún es insuficiente frente a una tasa de criminalidad que se incrementa año tras año en un 57%. Desde 2008, el gobierno colombiano ha venido aumentando el presupuesto y el personal de la Fiscalía para atender la sobrecarga que ha implicado el proceso de Justicia. En 2009 se contrataron 93 nuevos funcionarios y el presupuesto de la entidad ascendió a 676 millones de dólares, lo cual representó un incremento del 13% en relación con el del año anterior. En 2010, el presupuesto de la Fiscalía alcanzó los setecientos millones de dólares y se contrataron catorce nuevos funcionarios; no obstante, aún se requiere un mayor número de investigadores, expertos en criminalística, fiscales, expertos forenses y personal de protección. (U.S. Department of State Memorandum, 2010, p. 22). No obstante el número de personal capacitado sigue siendo insuficiente para atender las necesidades que el sistema penal oral acusatorio demanda, además el tipo de capacitación tampoco fue el adecuado pues no se puso el suficiente énfasis en la investigación (Contraloría, 2010, p. 43).

En lo concerniente a los recursos, las entidades del sistema de justicia han ejecutado en promedio 2,5 billones de pesos anuales durante los últimos años, con un crecimiento real entre 2001 y 2009, de aproximadamente 45%, correspondiente al 5% promedio anual, pasando de ejecutar 2,8 billones de pesos a 3,3 billones de pesos. Su participación dentro del Presupuesto General de la Nación en 2001, fue de 1,7% y alcanzó 2,4% en 2009; así mismo, frente al PIB, la representatividad del sector pasó de 0,53% a 0,75% en el mismo período (Contraloría, 2010, p. 16). Este crecimiento en los gastos del sector se debe, en buena medida, a los requerimientos

para la implementación gradual del nuevo sistema penal, tales como la construcción, adecuación y dotación de las salas de audiencias, la adquisición de materiales y suministros para el desarrollo de las audiencias orales, la implementación de la plataforma tecnológica para el manejo de la información, y la ampliación de la planta de personal. Pese a estos incrementos en el presupuesto del sector justicia, no son suficientes para atender las demandas de la población colombiana.

El informe de la Contraloría sostenía que “no puede concluirse en este momento, cuando el sistema penal oral acusatorio tiene 5 años de entrada en vigencia en el país, que este per se sea ineficaz o que es sinónimo de impunidad generalizada, porque indudablemente el lapso hasta ahora recorrido, resulta corto, sin embargo, las cifras reflejan de una manera preocupante durante el tiempo que se está evaluando, que en su aplicación no ha sido efectivo y que no ha dado los resultados para los que fue diseñado.” (Contraloría, 2010, p. 40).

La situación de los derechos humanos

El tema de los derechos humanos ha sido asunto de preocupación constante por parte de Washington. Varios mecanismos institucionales se implementaron a través de la ayuda estadounidense con el fin de mejorar los niveles de vigilancia y cumplimiento de las disposiciones legales nacionales e internacionales. La ayuda de carácter militar estuvo condicionada al respeto de los derechos humanos así como a la entrega de resultados en las investigaciones a los militares involucrados en caso de violaciones. Las ONG tanto en Colombia como en Estados Unidos jugaron un papel determinante en ello. Durante los diez años de aplicación del Plan Colombia así como en los años inmediatamente posteriores en términos generales, la situación de derechos humanos en el país ha mejorado, sin embargo el tema de los “falsos positivos”, las “escuchas ilegales” del DAS y el

CAPÍTULO 3

asesinato de líderes sociales, han sido asuntos que muestran que todavía sigue habiendo serios problemas por resolver en esta materia.

En la certificación sobre el tema de derechos humanos en Colombia presentada en septiembre de 2010, el Departamento de Estado señalaba que el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas se encontraban resolviendo los requisitos estatutarios con respecto a derechos humanos:

[...] la situación de la seguridad de Colombia continúa mejorando, y los años de reformas y entrenamiento han generado un respeto y un entendimiento crecientes de los derechos humanos en la mayoría de los miembros de las Fuerzas Armadas[...] al mismo tiempo, sin embargo, la impunidad sigue siendo una preocupación, a pesar de años de mejoras del sistema judicial de Colombia." (U.S. Department of State, Memorandum. 2010).

Uno de los efectos positivos del Plan Colombia fue la presión nacional e internacional que obligó al Estado colombiano a condenar de manera clara el paramilitarismo; con ello se solucionó la ambigüedad que se mantuvo por varios años frente a los vínculos entre sectores militares y grupos paramilitares con el propósito de combatir la insurgencia armada.

La condicionalidad de la ayuda por parte de Estados Unidos obligó a las Fuerzas Militares a ser más estrictas en la disolución de tales vínculos y el cumplimiento de los derechos humanos.⁷⁶ En las ocasiones en las que se quiso hacer valer la defensa del fuero militar por encima del respeto a los derechos humanos, la presión

76. La importancia de la deslegitimación del paramilitarismo como uno de los resultados del Plan Colombia queda en evidencia con un cable desclasificado de la CIA en el que se señalaba que aunque en 1994 el gobierno estadounidense tenía conocimiento de los vínculos entre militares colombianos y paramilitares, no se habían tomado acciones contundentes en este sentido (*El Tiempo*, 2009, 8 de enero).

internacional y los reclamos y denuncias por parte de las ONG cumplieron el papel de no dejar en la impunidad crímenes atroces y desbordamiento de la autoridad. A lo largo de la década, varios militares fueron procesados y condenados por violación a los derechos humanos. La mayor parte de este tipo de casos tuvieron trasladado de la justicia penal militar a la civil.

En cuanto a las relaciones entre la justicia militar y la ordinaria, la sanción presidencial del nuevo Código Penal Militar en agosto de 2010 significó un avance positivo, pues estableció en el nuevo artículo 3, que las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario no tienen relación con el servicio y por tanto deben ser juzgadas por la justicia ordinaria. Durante 2009 y 2010, 47 miembros de la Fuerzas Armadas fueron sentenciados por crímenes relacionados con los derechos humanos, incluyendo dos generales retirados y un mayor. Asimismo se mejoraron los enlaces entre las oficinas de derechos humanos de las Fuerzas Armadas y las unidades encargadas de la Fiscalía y la Procuraduría, así como la cooperación en las investigaciones que se seguían a militares (U.S. Department of State, Memorandum, 2010, pp. 5, 28-29).

Pese a estos avances, el tema del fuero militar sigue siendo un tema de presiones políticas; en 2011, el gobierno colombiano presentó un proyecto de reforma constitucional en que pretendía que todo delito de un militar llevado a cabo en el curso de un combate se presuma como un acto del servicio y sea juzgable sólo por la justicia militar. Un grupo de ONG estadounidenses le pidió al gobierno de Santos retirar el proyecto dado que éste va en contra de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano. (*El Tiempo*, 2011, sep.).

Uno de los problemas más graves en materia de derechos humanos se presentó en relación con los llamados “falsos positivos”. Bajo la política de Seguridad Democrática, Uribe presionó constantemente a las Fuerzas Militares para conseguir resultados en la campaña en

CAPÍTULO 3

contra de las guerrillas; la manera más sencilla de medir el éxito era a través del conteo del número de guerrilleros dados de baja (*body counts*) (*El Tiempo*, 2010, oct.). El Ministerio de la Defensa implementó una serie de incentivos informales (reconocimientos especiales, permisos, promociones para los soldados), e incentivos formales (recompensas a los informantes civiles) a quienes mostraran mejores resultados:

Ya en 2005, las ONG de Derechos Humanos así como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU habían denunciado un perturbador aumento en las quejas de civiles no combatientes asesinados, que aparecían con uniforme de camuflado y eran presentados como guerrilleros muertos en combate. En 2007 se denunciaron 955 casos de ejecuciones extrajudiciales cometidas por las Fuerzas Militares desde el 2002, en las que se incluían los llamados "falsos positivos" (el término colombiano para denominar la falsificación de resultados en contra de los grupos armados ilegales). (Isacson, 2010, julio, pp. 5-6).

Según la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Fiscalía, a través de su Unidad Nacional de Derechos Humanos, investigó durante 2010 1.488 casos con 2.547 víctimas; otros cuatrocientos casos fueron investigados por otras unidades seccionales de la Fiscalía. En el informe de 2010, la Oficina estimaba que, entre los años 2004 y 2008, se registraron en el país 2.500 casos de ejecuciones extrajudiciales, donde murieron tres mil ciudadanos; fueron sindicados 3.963 militares; la justicia logró 148 sentencias, entre las que hubo tres coroneles del Ejército condenados; 79 casos entraron a juicio y 47 uniformados aceptaron los cargos y se acogieron a sentencia anticipada. (*El Tiempo*, noviembre de 2011).

En Washington las denuncias causaron revuelo. Entre 2007 y 2009 se congelaron setenta millones de dólares para las Fuerzas Militares por problemas de derechos humanos. A raíz de las denun-

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

cias por los falsos positivos, la entrega de esa ayuda fue condicionada por el Congreso estadounidense a la presentación de resultados concretos en las investigaciones sobre el asunto (*El Tiempo*, 2009, 18 de marzo).

Como quedó registrado en los informes de la ONU y del Departamento de Estado, se consiguió una drástica reducción de los “falsos positivos”: las ejecuciones extrajudiciales disminuyeron de cien en 2008 a catorce en 2009 y diez reportadas en 2010 (Informe DDHH ONU, 2010, p. 6).⁷⁷ Sin embargo las investigaciones sobre estos casos se desarrollan lentamente, los mayores avances se han realizado en los casos más recientes mientras los antiguos languidecen. (U.S. Department of State, Memorandum, 2010, pp. 5, 27).

El tema de los derechos humanos también gravitó muy fuertemente en las discusiones sobre la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Colombia en el Congreso en Washington. En su informe de 2010, Human Rights Watch recomendaba continuar postergando la ratificación del Tratado de Libre Comercio hasta que el gobierno colombiano cumpliera con los requisitos sobre derechos humanos, incluida la desarticulación de las estructuras paramilitares y la adopción de medidas efectivas para enfrentar a los grupos sucesores que actualmente representan una amenaza para los sindicalistas. (HRW, 2010, p. 16).

Después de unas tensas relaciones y a veces de abierta animadversión entre las ONG de derechos humanos y el gobierno de Uribe, la primera administración Santos buscó acercamientos con las

77. Se denunció que al menos 173 militares condenados a penas de hasta cuarenta años por graves violaciones a los derechos humanos —en su mayoría por “falsos positivos”— seguían activos en el Ejército, devengando la mitad de su salario mensual y con la posibilidad de hacer cursos de ascenso (*El Tiempo*, 2011, 12 de abril). Otros militares acusados fueron recluidos en cárceles militares con libertades y comodidades insólitas, en lo que se dio conocer como el “Tolemaida Resort” (*Semana*, 2011, abril).

CAPÍTULO 3

organizaciones de la sociedad civil para establecer un clima de entendimiento.

En cuanto al derecho a la verdad y a la reparación integral por parte de las víctimas, las confesiones de los desmovilizados pertenecientes a los grupos paramilitares permitieron conocer de actos criminales que no habían podido ser judicializados.⁷⁸

Asimismo ha sido muy importante el trabajo del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), el cual ha producido varios informes sobre casos emblemáticos de la violencia en Colombia: “estos informes son una invitación a la sociedad para reconocer y reconocerse en lo sucedido, para tomar conciencia, solidarizarse y movilizarse para que las demandas de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, no sean sólo de las víctimas, sino de la sociedad en su conjunto.” (MAPP/OEA, 2011, abril, p. 11).

De acuerdo con los informes de ONG y de la ONU el proceso de identificación y confiscación de los bienes adquiridos ilegalmente por los paramilitares se ha desarrollado muy lentamente. Los bienes entregados voluntariamente por los desmovilizados para efectos de reparación apenas ascienden a US\$752.000.

Por su parte, el gobierno de Santos presentó el proyecto de Ley de Víctimas que fue aprobado por el Congreso en 2011⁷⁹, en el

78. Hasta finales de 2010, la Fiscalía había exhumado 2.989 fosas en distintas zonas del país, en las que se encontraron 3.625 cadáveres. Con las Versiones Libres de los desmovilizados se lograron conocer 44.376 homicidios, 9.431 casos de desplazamiento forzado, 4.030 casos de desaparición forzada, 2.144 casos de reclutamiento ilícito, 1.768 de extorsión y 1.417 masacres (MAPP/OEA, 2011, abril: 11).

79. En junio del 2009, un proyecto de ley que también tenía el propósito de reparar a las víctimas se hundió en el Congreso ante la presión del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez; entonces se argumentó que el proyecto no era viable por el costo fiscal que podría traer.

que se establece que serán reconocidas las víctimas del conflicto armado por hechos ocurridos a partir de 1991. Esta ley incluye un proceso de restitución de tierras usurpadas a la población desplazada por el conflicto, se orientan a mejorar las condiciones de respeto a los Derechos Humanos en el país. Sin embargo como lo señalan informes independientes posteriores, “la iniciativa de restitución de tierras ha sido otro ejemplo de la brecha entre las buenas intenciones en Bogotá y la voluntad de hacer frente al poder local en otras regiones del país.” (Isacson, 2014, p. 14). Ello genera escepticismo respecto a la posibilidad de implementar los acuerdos sobre tierras y desarrollo rural a los que se llegue en la mesa de negociación entre el gobierno y las guerrillas.

Población desplazada

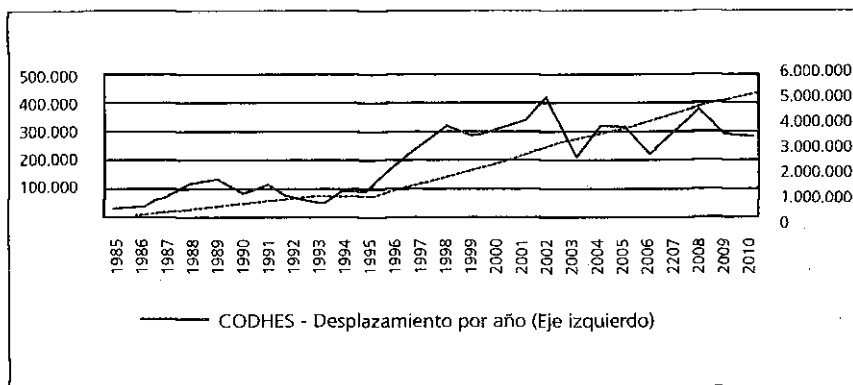
El fenómeno del desplazamiento forzado de población ha sido uno de los efectos principales de la continuidad de la violencia. Existe una gran disparidad entre los resultados presentados por el gobierno nacional y el de las ONG. De acuerdo con las cifras oficiales, después de reducirse a 239.876 en 2004, la cantidad de nuevas personas desplazadas se incrementó cada año hasta llegar a 331.029 en 2007. A partir de 2008 se ha presentado una disminución del número de desplazados hasta llegar a 106.917 en 2010. Según los datos de Acción Social, hasta principios de 2011 habría un total 3'678.000 colombianos desplazados de sus hogares.⁸⁰ La organización no gubernamental Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) informa otras cifras, y concluye que cerca de 280.041 personas fueron desplazadas en 2010 y que el 32,7% de esa población provenía de las zonas donde se desarro-

80. Estas cifras oficiales corresponden al Registro Único de Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Disponibles en: <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/>

CAPÍTULO 3

llaba el “Plan Nacional de consolidación territorial”. Según Codhes el acumulado de población desplazada en el país asciende a cinco millones (CODHES, 2011, p. 1).

Gráfico 7. Desplazamiento forzado (1985-2010)



Fuente: Codhes Informa, Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Número 77, Bogotá, 15 de febrero de 2011.

Aunque sin resolverlo, al incluir un programa específico dirigido a la atención de la población desplazada, el Plan Colombia contribuyó a hacer visible el problema y a que el gobierno colombiano le diera una respuesta mejor articulada en cuanto a lo institucional.

En suma, frente al fortalecimiento institucional, el Plan Colombia representó un impulso a la modernización de importantes sectores del Estado como el sistema judicial; sin embargo esta transformación institucional ha sido parcial y no ha estado exenta de contradicciones; el Estado colombiano debió responder de manera apresurada y sin estar preparado a la necesidad de gestionar nuevos programas y recursos; se crearon nuevas agencias como Acción Social que se superpusieron a las funciones que correspondían a otras instancias gubernamentales, algunas otras fueron suprimidas, ade-

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

más faltó coordinación entre las distintas agencias gubernamentales involucradas; algunos ministerios como el de Defensa tuvieron una gran autonomía en la gestión de sus programas mientras que otros, como el de Relaciones Exteriores, hasta cierto punto se vieron marginados del proceso. La interacción con las múltiples agencias estadounidenses creó una fragmentación institucional en el manejo de los programas y de los recursos provenientes del Plan Colombia que en muchas ocasiones el gobierno colombiano no estuvo en capacidad de centralizar. Además, pese a las buenas intenciones, varias de las reformas institucionales orientadas a volver más eficiente el Estado siguen siendo insuficientes ya sea porque no resuelven los problemas de fondo o porque carecen de los recursos suficientes para mantenerse en el largo plazo.

El impacto sobre el desarrollo económico

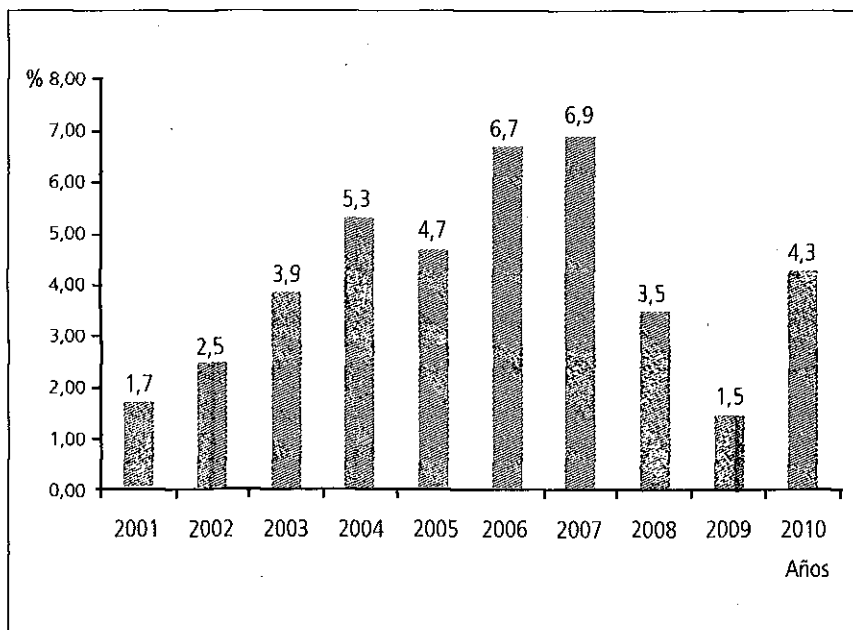
Uno de los objetivos señalados en el texto del Plan Colombia en 2000 fue el de promover el desarrollo económico del país a través de la generación de condiciones de seguridad que permitieran atraer la inversión extranjera, mejorar la inserción de Colombia en la economía globalizada, aumentar los niveles de crecimiento económico y brindar bienestar para el conjunto de la población. Aunque se trata de un objetivo a largo plazo, en el presente balance es posible establecer algunos de los resultados que, en materia económica, están vinculados a la intervención estadounidense.

Entre 2002 y 2008, la tasa de crecimiento promedio de la economía colombiana fue de 4,9%; para el año 2007 el crecimiento alcanzó el 6,9%, la tasa más alta de las últimas décadas. Aunque hubo un descenso en el año de mayor impacto de la crisis económica mundial (1,5% en 2009) en 2010 la economía creció 4,3% y 5,9% en 2011 (DANE, marzo de 2012). Para algunos analistas, este crecimiento de la economía colombiana no se debió tanto al mejoramiento de las condiciones de seguridad del país como a las dinámi-

CAPÍTULO 3

cas de la economía global que favorecieron a los países emergentes productores de materias primas durante estos años (Acosta, 2011, agosto), (Montenegro, 2011, marzo).

Gráfico 8 Evolución de la tasa de crecimiento económico en Colombia (2002-2010)

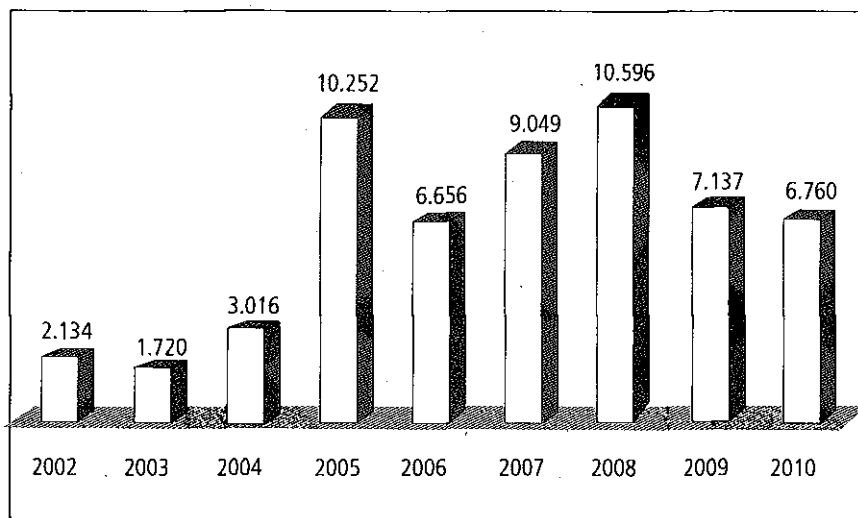


Fuente: DANE

Diez años después, el país ha recuperado la llamada “confianza inversionista”; muestra de ello es que desde el año 2002 se multiplicó por cinco la inversión extranjera directa (de dos mil millones de dólares a diez mil millones en 2008); Colombia es considerada como uno de los CIVETS, el grupo de seis países con las mayores expectativas de crecimiento en la próxima década.

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

Gráfico 9. Evolución de la inversión extranjera en Colombia
(en millones de dólares) 2002-2010



Fuente: Banco de la República, 2011.

Sin embargo, el ritmo sostenido de crecimiento económico contrasta con los indicadores sociales: para 2012 el desempleo se mantenía en alrededor del 12% y el subempleo llegaba al 32%, la pobreza era del 31% (*El Tiempo*, 2011, marzo). Hay una brecha creciente entre el comportamiento de la actividad económica y los indicadores sociales, afectados por varios factores: la estructura del mercado laboral, la desigual distribución de la riqueza y de la propiedad, y la deficiente calidad de la educación. La desigualdad es uno de los grandes obstáculos para el desarrollo del país y en los últimos años el problema se ha agravado; según el informe del PNUD de 2010 Colombia figura entre los seis países de peor distribución del ingreso en el mundo, sólo superado en América Latina y el Caribe por Brasil, Ecuador, Haití y Bolivia (*El Tiempo*, 2010, julio). De allí que los especialistas señalen que faltan políticas públicas que apunten a mejorar la distribución del ingreso y la riqueza (González 2011, sep.).

CAPÍTULO 3

A través del Plan Colombia, el país le apostó también a estrechar las relaciones comerciales bilaterales a través de la firma de un tratado de libre comercio. Estados Unidos ha sido el principal socio comercial de Colombia desde hace ya varias décadas; entre 2007 y 2010 el intercambio comercial promedio (exportaciones más importaciones) del país fue de 28.000 millones de dólares, de los cuales veinte mil millones se dio con Estados Unidos, seis mil millones con Venezuela y dos mil millones con Ecuador. Para 2010 Colombia se ubicaba entre los diez primeros exportadores de petróleo al país del norte con 365.000 barriles diarios.

Desde su primer gobierno Santos le planteó como prioridad a su entonces embajador en Estados Unidos, Gabriel Silva, lograr la aprobación del acuerdo que fue suscrito inicialmente entre los dos países el 22 de noviembre de 2006 y al cual le faltaba la aprobación del legislativo en Washington.

El trámite del tratado logró desenredarse a partir de un acuerdo entre el gobierno Obama y el primer gobierno Santos para abrir la puerta para la aprobación legislativa; el paquete de compromisos adquiridos por Colombia a través de este acuerdo se distribuiría en tres fases y se centraba en los temas considerados problemáticos: violencia contra el sindicalismo, impunidad y condiciones laborales. En abril de 2011, el presidente Santos anunció la adopción de un ambicioso plan de reformas legales destinadas a proteger a los sindicalistas amenazados por las organizaciones paramilitares y a garantizar los derechos labores de los trabajadores colombianos. Asimismo y como “antesala” para el TLC, Colombia firmó un acuerdo de “cielos abiertos” con Estados Unidos que empezó operar a principios de 2013; este convenio implica que tanto las aerolíneas colombianas, como las estadounidenses podrán definir libremente a qué destinos llegar en cada país y con qué frecuencia.

Así, después de cinco años de expectativas, pujas y reiterados condicionamientos, finalmente el congreso de los Estados Unidos

¿ÉXITO O FRACASO?
BALANCE PRELIMINAR DEL PLAN COLOMBIA

aprobó el TLC en octubre de 2011. A continuación se dio la fase más larga correspondiente a la implementación del acuerdo, en cuanto a la adecuación de las normas de cada país al contenido del TLC. En mayo de 2012 el tratado comercial entró en vigencia.

Si bien en 2006 las expectativas acerca del impacto positivo del TLC en la economía colombiana eran mayores, el desempleo, la crisis económica y las tendencias de vuelta al proteccionismo ante una nueva recesión en Estados Unidos hacen que las perspectivas sean menos optimistas. Además de los impactos negativos sobre algunos sectores, especialmente en agricultura y ganadería, el país no aprovechó los cinco años de compás de espera para prepararse para la competencia que implícita en estos tratados; todavía están pendientes las tareas de diversificar las exportaciones colombianas, modernizar la infraestructura nacional y mejorar la formación de capital humano.

En suma, en términos del efecto sobre el desarrollo económico, el Plan Colombia supuso, en términos generales, el mejoramiento de las condiciones de seguridad que han hecho que el país cumpla con las condiciones para implementar un modelo económico adaptado a la economía de libre mercado global; sin embargo, en la medida en que la violencia vinculada al comercio de drogas ilícitas se mantiene, persisten altos niveles de corrupción, los niveles educativos siguen siendo deficientes, el creciente y grave subempleo empeora, y se ahonda la brecha entre ricos y pobres, el crecimiento de la economía sigue sin revertirse en un mejoramiento generalizado de las condiciones de vida del conjunto de la población.

A diez años de su aplicación, el balance resulta así contrastado e inconcluso: es innegable que se han obtenido logros importantes: en lugar de un país fragmentado territorial y políticamente como resultado de la intensificación de una guerra degradada y alimentada por el narcotráfico, con un Estado incapaz de enfrentar una deriva hacia la anarquía, hoy Colombia proyecta escenarios de pos-conflicto, mantiene la institucionalidad democrática y aspira a ocu-

CAPÍTULO 3

par un lugar relevante entre las naciones emergentes. Sin embargo, en el desarrollo de esta estrategia ha habido grandes limitaciones; asuntos como el fracaso de la política antidrogas, los crecientes costos de la guerra, la recomposición de las violencias, la inequidad en la estructura de la propiedad, la marginalidad de amplios sectores de la población, la corrupción rampante, son problemas que minan la capacidad del Estado para alcanzar el objetivo de garantizar condiciones para una sociedad próspera, democrática, justa y en paz.

El caso colombiano demuestra que si bien con una estrategia de reconstrucción estatal es posible plantear reformas a instituciones fundamentales como las Fuerzas Militares o el sistema judicial, u orientar las políticas sociales y económicas en una vía de modernización, resulta mucho más complejo enfrentar los problemas estructurales que están en la base de la debilidad estatal.

¿Cambiar estas estructuras profundas es un asunto sólo de tiempo y de recursos? ¿Es posible transformar un Estado débil, subdesarrollado, inequitativo, y convertirlo en uno fuerte, próspero, democrático, adaptado y adaptable en el curso de unos pocos años y con recursos limitados? Esas son preguntas que la experiencia del Plan Colombia deja para la política de construcción estatal que plantea la intervención estadounidense frente a estados débiles.

Al parecer, la tarea es mucho más compleja aun en el caso de un país que, como Colombia, ha tenido las condiciones y la voluntad para hacer más viable este tipo de intervención.

EPÍLOGO: DE LA ESTRATEGIA DE PACIFICACIÓN AL POSCONFLICTO

En situaciones de combinación de distintas formas de violencia como las que ha vivido Colombia en las últimas décadas, resulta difícil establecer una delimitación clara entre el final de la guerra y el inicio de una etapa de postconflicto. Aunque el inicio de las negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC en La Habana, en 2011, puede constituir un período de transición entre la culminación del Plan Colombia y la consolidación de una sociedad pacificada, lo cierto es que el actual puede ser interpretado como un período de transición, en el cual Estados Unidos sigue desempeñando un papel central aunque con un perfil más discreto y unos recursos mucho más modestos.

La valoración de los resultados de la estrategia no es unánime. Desde la perspectiva de Washington, el Plan Colombia habría cumplido el cometido de generar las condiciones para una finalización de la guerra al lograr debilitar a las guerrillas y llevarlas a la mesa de negociación; considerado como un caso exitoso de reconstrucción estatal y fuera ya de la zona de peligro, Colombia habría dejado de ser una amenaza para la seguridad y la estabilidad regionales, y pasaría a formar parte del grupo de los llamados “países emergentes”. En un derroche de optimismo durante su visita al país en agosto de 2013, el secretario de Estado John Kerry sostuvo que “la de Colombia, es una historia de éxito con talla mundial.”

Y aunque otros sectores, como ONG y *think tanks*, han tenido una visión más ponderada, sostienen que hay un balance positivo, tal y como aparece en los reportes del *Council on Foreign Relations* (CFR, 2008, p. 28) y del *Center for Strategic and International Studies* (DeShazo, 2009). Para Michael Shifter, director del *Inter-American Dialogue*, de todas maneras existe polémica respecto a cómo se deben medir los resultados:

[...] el plan ha implicado ganancias para ambos países. Al impedir lo que parecía ser el colapso del Estado colombiano, y evitar el caos subsecuente y la violencia incontrolada, la política exterior estadounidense pudo impulsar sus metas en el hemisferio de protección de la democracia y defensa de vidas humanas. El Plan Colombia fue también una demostración acertada de cómo Estados Unidos podía alcanzar objetivos de seguridad con una inversión limitada de la fuerza militar. (Shifter, 2012).

Por ello se recomienda seguir, en México, Guatemala, Honduras y El Salvador, una estrategia similar a la aplicada en Colombia.

En contraste, otras organizaciones estadounidenses consideran que los resultados del Plan han sido precarios y en algunos temas, francamente negativos:

Visto más de cerca, las mejoras de la seguridad en Colombia son parciales, posiblemente reversibles, y cargadas negativamente por los "daños colaterales". Esto ha implicado un gran costo en vidas y recursos. El progreso en materia de seguridad se ha estado estancando e incluso revirtiendo. [...] En lugar de presentarlo como un ejemplo a seguir, copiar su modelo en otros casos sería desastroso. Los escándalos, abusos, engaños y altos costos del "Plan Colombia" impiden presentarlo como algo digno de imitar en otros Estados en problemas que reciben asistencia de Estados Unidos, tales como México o Afganistán. (Isacson, 2010).

Ante este ambiente contrastado de éxitos y fracasos, la administración Santos ha reiterado su interés por mantener las buenas relaciones con Estados Unidos presentándose como un aliado confiable y mostrando su interés en mantener el respaldo político y económico de Washington en la construcción del postconflicto. ¿Cuál es la posición de Estados Unidos frente al proceso de paz? ¿Cuál es su visión de la posguerra en Colombia? ¿Qué papel quiere y puede jugar en ella? ¿En qué ámbitos de todo ese proceso Estados Unidos tiene una política relevante?

El camino de la prosperidad...

Con el propósito de consolidar los avances logrados a través del Plan Colombia y de resolver los problemas heredados del gobierno Uribe, el presidente Santos planteó para su primer gobierno, la “Política de Prosperidad Democrática”, que vendría a ser la fase siguiente de la estrategia de pacificación.

Dándole continuidad al objetivo del Plan Colombia de generar las condiciones de seguridad y estabilidad que le permitieran al país alcanzar el nivel de crecimiento y, a largo plazo, de desarrollo económico, el gobierno de Santos se propuso pues profundizar el modelo económico neoliberal adoptado por el país desde los años noventa; para ello se impulsaron las denominadas “locomotoras de la prosperidad”: los tratados de libre comercio, la atracción de la inversión extranjera, la reprimarización de la economía con el énfasis en la exportación de recursos energéticos y minerales, y el desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones para una mejor integración de la economía nacional a los mercados internacionales. Estos propósitos están estrechamente ligados una inserción internacional más dinámica y diversificada.

Alianza privilegiada pero no exclusiva

A su llegada a la presidencia Santos anunció su propósito de abandonar la visión de amigo-enemigo que había predominado durante el gobierno Uribe en el manejo de la política exterior y que hacía eco de la lucha global contra el terrorismo del presidente Bush. En cambio, su administración asumiría una actitud más pragmática; intentó diversificar las relaciones del país con el resto del mundo, al mismo tiempo que mantuvo una relación fluida y cooperativa con Estados Unidos para darle continuidad al respaldo militar, económico y político que había recibido el país a través del Plan Colombia. Además de la continuidad, buscó también ampliar la agenda bilateral, de modo tal que quedaron incluidos allí los temas del postconflicto y del desarrollo económico, para establecer una alianza más “duradera y equilibrada”.

Al no estar ya concentrada sólo en Estados Unidos ni en los asuntos de seguridad, la política exterior pudo dedicarse también a restablecer y mejorar los deteriorados vínculos con los países vecinos, y volcar la atención sobre los asuntos de la región después de varios años de distanciamiento y de posiciones encontradas.⁸¹ Asimismo, los esfuerzos diplomáticos se orientaron hacia la conquista de los inversionistas extranjeros y la apertura de mercados en otras latitudes, como en la región de Asia-Pacífico, en China y en Europa.

En este ambiente de entusiasmo se desarrolló el primer encuentro que sostuvieron Obama y Santos en Nueva York el 24 de septiembre de 2010, en el marco de la Asamblea de la ONU; allí, los mandatarios acordaron elaborar una nueva agenda bilateral que amplió la relación más allá de los temas militares y estratégicos, incluyendo temas como el desarrollo social, el crecimiento econó-

81. Muestra de esta disposición hacia una política más multilateral y atenta a la región fue la organización de la VI Cumbre de Las Américas, en abril de 2012 en Cartagena.

mico, el medio ambiente, la educación, la energía y los derechos humanos. Ello habría de concretarse a través del *Diálogo de alianza de alto nivel Estados Unidos-Colombia*, un mecanismo de interlocución entre funcionarios estadounidenses y colombianos que se realiza periódicamente para evaluar el avance en la agenda planteada.

En términos generales, la primera administración Santos mantuvo, y, en algunos casos profundizó, los temas que gravitaron en las relaciones bilaterales de los años anteriores: los asuntos de seguridad, el tratado de libre comercio y los derechos humanos. A ellos se agregó, de manera inesperada, la polémica por los documentos diplomáticos filtrados por Wikileaks. A continuación se analizarán en detalle estos temas.

Los desafíos de la seguridad

En la agenda bilateral, los asuntos de seguridad se conservaron en la lista de prioridades; a los ya tradicionales de ayuda militar y lucha antinarcoóticos, se sumó el del proceso de paz, y se afianzó el de la alianza para cooperación regional en materia de seguridad. Todo ello bajo el precepto de que Colombia se hallaba en un proceso de transición hacia una situación de postconflicto.

Como corolario de la guerra contrainsurgente de la última década, la primera administración Santos dio lugar a diálogos con la guerrilla con miras a asentar un proceso de paz. Estados Unidos manifestó desde un principio su respaldo a las negociaciones, no sin advertir que se debía mantener la lucha contra las drogas. Sin participar como un actor directo en la mesa de negociaciones, sin duda la posición de Washington ha tenido un peso significativo tanto en la legitimación del proceso como en la inclusión en la agenda de negociación de temas sensibles como la política antidrogas y la extradición. En abril de 2013, 62 miembros del Congreso de EE.UU. enviaron una carta bipartidista, liderada por los representantes James

P. McGovern (D-MA) y Janice Schakowsky (D-IL), al secretario de Estado John Kerry pidiendo una política que respaldara el proceso de paz, el desarrollo y los derechos humanos en Colombia. En ella se solicitaba también un paquete de asistencia para apoyar las políticas del postconflicto (Carta de congresistas, 2013, abril).

A la par que iniciaba el proceso de negociación con las FARC, el gobierno Santos buscaba consolidar los avances de seguridad alcanzados en la administración anterior y fijar las bases para lo que habría de seguir. En el Plan Nacional de Consolidación (PNC) se propuso robustecer la acción estatal en el conjunto del territorio nacional, no sólo con la presencia permanente de las Fuerzas Armadas, sino también mediante programas de desarrollo local, educación, salud y vivienda (lo que a la larga es una resurrección de la llamada “Acción cívico-militar” de los años sesenta). Para ello la administración ha buscado no sólo darle continuidad sino profundizar la relación en los asuntos de seguridad y defensa con Estados Unidos.

Por su parte, Washington apoyó la Iniciativa de Desarrollo Estratégico para Colombia (The Colombia Strategic Development Initiative, CSDI). (U.S. Department of State, 2011, marzo). La CSDI fue definida por la embajada Estados Unidos en Colombia para el período 2009-2013, con el fin de respaldar el Plan de Consolidación Nacional presentado por el gobierno Uribe en 2009 y al cual se dio continuidad bajo la primera administración Santos. Esta estrategia fue concebida para cumplir la tarea de nacionalizar los programas desarrollados bajo el Plan Colombia, pasando progresivamente la responsabilidad en su gestión así como en su financiación al Estado colombiano.

Con el CSDI se financiaron programas específicos en algunas de las zonas geográficas del PNC; estos programas se concentraron en 38 municipios de seis regiones del país: Montes de María, Nudo de Paramillo, Tolima, Nariño, Meta, y Río Caguán.

Este enfoque orientado hacia el postconflicto, que corresponde a una intervención tipo *statebuilding*, se refleja también en un cambio en el destino de la ayuda estadounidense. Mientras al principio del Plan Colombia, en 2000, el 80% correspondía a la ayuda militar y sólo el 20% se destinaba a programas económicos y sociales, a partir de 2010 esa proporción ha ido cambiando: en el 2014 el 60% de la ayuda fue militar y el 40% se destinó al desarrollo económico y a la política social.

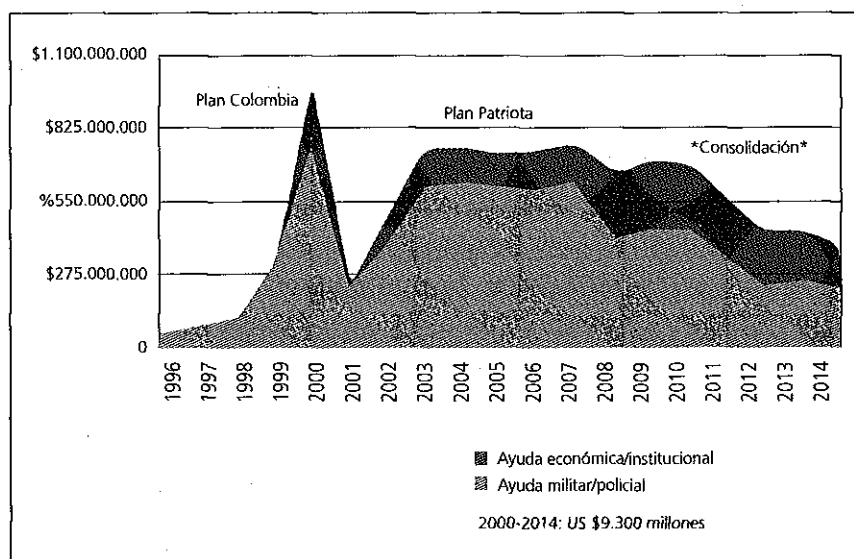
Debido a la decisión del gobierno estadounidense de “nacionalizar” el Plan Colombia, y a la crisis económica que ha obligado al gobierno federal a recortar la ayuda externa, los recursos para el país han venido disminuyendo progresivamente: de los 630 millones de dólares que alcanzó a recibir anualmente durante los años del gobierno de George W. Bush, se pasó a 520 millones de dólares en 2010, 464 millones de dólares en 2011, 400 millones de dólares en 2012 y 328 millones de dólares en 2013. Para el 2014, el presupuesto destinado a Colombia es de 320 millones de dólares; de ellos 142 millones están destinados a programas antinarcóticos, 28,5 son para respaldar al Ejército y 140 van al Fondo de Apoyo Económico (ESF, por su nombre en inglés), que financia diversos programas de desarrollo y fortalecimiento institucional. En esta partida habría algunos recursos para respaldar la implementación de la Ley de Víctimas y la restitución de tierras. Así mismo, se suma una pequeña partida de 1,5 millones de dólares en educación militar. (*El Tiempo*, 2013, abril). Como en el caso de los recursos para el Plan Colombia, la ayuda para el post conflicto, aunque reducida, se haya sometida a las presiones que se ejercen en el congreso estadounidense en torno a cuál debe ser el mejor camino para lograr la paz en Colombia; a principios de 2014, se aprobó una cláusula que condicionó la entrega de la ayuda al tema de las amnistías: “El Departamento de Estado tendrá que certificar que el gobierno está investigando a aquellos responsables de crímenes contra la humanidad y crímenes

EPÍLOGO: DE LA ESTRATEGIA DE PACIFICACIÓN AL POSCONFLICTO

de guerra y que no está ofreciendo amnistía a esas personas” (*El Tiempo*, 2014, feb.), en clara referencia a los posibles resultados del proceso de negociación en La Habana. Asimismo, se estableció un requisito que pide retener el 10% de la ayuda destinada a la fumigación de cultivos ilícitos hasta que el Departamento de Estado no certifique que los herbicidas empleados no representan un riesgo para la salud de los humanos o el medio ambiente.

Pese a los recortes, después de México, Colombia es el principal receptor de ayuda estadounidense en la región.

Gráfico 10. Ayuda de EE.UU. a Colombia (1996-2014)



(Fuente: Isacson, 2014, p.17)

Parte de los programas que respaldaron el Plan de Consolidación Nacional del gobierno fueron financiados a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que lleva más de cincuenta años en el país. De hecho, Colombia es el

segundo país en la región, después de Haití, que recibe más ayuda. Según Mark Feierstein, administrador adjunto de USAID para la región:

Lo que hacemos en Colombia no es un proyecto de desarrollo típico, es más bien asistencia para una situación de posconflicto, porque Colombia no es un país pobre en comparación de otros. Lo que hacemos aquí es apoyar una transición en las zonas más conflictivas. Este es un proyecto conjunto que incluye elementos militares y también sociales. La idea es garantizar la seguridad y después llegar con servicios, salud y programas económicos, porque sin los programas sociales y sin crecimiento económico, la seguridad no se mantiene. Y sin seguridad no se pueden realizar programas sociales. (*Semana*, 2010, dic.).

USAID financió proyectos en tres áreas: asistencia a víctimas del conflicto, proceso de desmovilización, y atención a poblaciones afrocolombianas e indígenas. Los recursos de USAID respaldaron el proceso del gobierno colombiano en la implementación de la Ley de víctimas y la Ley de restitución de tierras. Asimismo se le dio continuidad al proceso de desmovilización y reintegración de los combatientes de grupos armados ilegales a través de la prestación de servicios psicosociales, educación formal, entrenamiento laboral y servicios de salud. En relación con el programa para las minorías, a las acciones desarrolladas en los años precedentes se sumó un Plan de Acción Sobre la Igualdad Racial y Étnica con el fin de afrontar la discriminación racial contra afrocolombianos e indígenas, particularmente en los sectores de educación, salud, vivienda y empleo.

A ello se agrega que, a finales de 2010, se firmó un acuerdo bilateral para el regreso los Cuerpos de Paz, un programa en el cual jóvenes estadounidenses viajan de forma voluntaria a países en vías de desarrollo para ayudar en tareas relacionadas por lo general con

la educación y la agricultura. El programa fue creado bajo la administración Kennedy y los primeros participantes llegaron al país en los años sesenta en el marco de la Alianza para el Progreso; cerca de 4.600 jóvenes vinieron a Colombia entre 1961 y 1981, cuando se dio por terminado el programa.

Para el segundo mandato de Santos, la política de Estados Unidos frente a Colombia ha transitado de la perspectiva de la consolidación de la seguridad a la de construcción de las condiciones para el postconflicto. USAID presentó en junio de 2014 la nueva estrategia denominada Country Development Cooperation Strategy 2014-2018. A Path to Peace. (CDCS). El propósito general de la CDCS es construir la capacidad de las instituciones colombianas encargadas de las iniciativas de paz y reconstrucción en el mediano y largo plazo. (USAID, 2014, p. 9).

La estrategia se plantea 4 objetivos

1. La presencia efectiva de instituciones democráticas en regiones clave, prioritariamente aquellas que fueron contempladas en el precedente Plan Nacional de Consolidación Territorial. Este objetivo incluye la prestación de los servicios básicos y el desarrollo de la infraestructura a nivel municipal; la reducción de la corrupción; el incremento de la participación ciudadana en los procesos democráticos y de gobernanza; y el mejoramiento de la administración de justicia y la protección de los derechos humanos.

2. El impulso a los procesos de reconciliación y reintegración entre víctimas, excombatientes y otros ciudadanos. Lo cual incluye, la promoción de la reparación y de los servicios a las víctimas del conflicto; la desmovilización de los combatientes y su reintegro a la sociedad; y el impulso a procesos efectivos de verdad y reconciliación.

3. La generación de las condiciones para un desarrollo económico rural inclusivo. Esto abarca la protección de los derechos de

propiedad de la tierra y una distribución más equitativa de la propiedad rural; el incremento de la inversión pública y privada en el sector rural; y el apoyo a la conformación de organizaciones de los pequeños propietarios rurales.

4. La resiliencia medioambiental y el fortalecimiento de un desarrollo con bajas emisiones. Esto implica una gestión sustentable del medioambiente que proteja la biodiversidad con la que cuenta el país. Este objetivo incluye el mejoramiento en la gestión de los recursos naturales; la mitigación en la producción de gases de efecto invernadero; la generación de energías limpias y eficientes; el aumento de la capacidad adaptativa a las consecuencias del cambio climático. Este último objetivo, novedoso en el conjunto de los programas desarrollados por USAID bajo el Plan Colombia, responde a la iniciativa presidencial sobre el cambio climático global del gobierno de Obama. (USAID 2014).

¿Cooperación triangular o *outsourcing*?

La cooperación regional se ha convertido en otro de los elementos de la agenda bilateral. El país ha dejado de ser considerado una “amenaza” para convertirse en un “socio activo” de Estados Unidos en materia de lucha contra el narcotráfico y seguridad regional. Como lo señalaba el jefe del Comando Sur, en un informe al congreso en Washington: “Colombia es quizás el mejor ejemplo del valor de la ayuda en materia de seguridad a la región. Antes a punto de caer bajo el poder de una poderosa insurgencia, Colombia ahora es un líder en las tácticas de contrainsurgencia y proporciona entrenamiento a contrapartes en África Occidental y Centroamérica”. (U.S. Southern Command, 2013, marzo).

Para volver operativa esa cooperación se conformó el *U.S.-Colombia Security Cooperation Coordinating Group* (SCCG), compuesto por funcionarios colombianos y estadounidenses de diversas agen-

cias gubernamentales. El objetivo de este grupo es desarrollar programas de asistencia para países afectados por el crimen organizado transnacional (U.S. Embassy, 2013, agosto).

El SCCG es el encargado de poner en marcha el Plan de Acción Estados Unidos-Colombia de Cooperación en Seguridad Regional. A través de este plan, los dos países acordaron enfocarse en iniciativas conjuntas en Centroamérica, que incluyen entrenamiento de seguridad y del sector justicia, fortalecimiento institucional para mejorar los esfuerzos de combate a crímenes financieros, extorsión, lavado y decomiso de activos; también incluye entrenamiento para ayudar a las capacidades de interdicción de esas naciones (*Semana*, 2012, dic.). En el informe del Ministerio de la Defensa al Congreso colombiano se señala que, “desde 2005 a mayo del 2013 se han capacitado 17.352 personas de aproximadamente 47 países en diferentes áreas de cooperación, especialmente relacionadas con la lucha contra el problema mundial de las drogas, prevención y control de fenómenos criminales, fortalecimiento de especialidades militares y policiales, seguridad ciudadana y desarrollo organizacional.” (MDN, 2013, p. 124).

El significado y el alcance de este “partenariado” no son aún claros. A través de esta modalidad de cooperación se ha establecido una especie de *outsourcing* que le permite al gobierno estadounidense ofrecer cooperación militar a través de Colombia a más bajos costos, bajo su doctrina militar y sus propios parámetros operacionales, a países en donde la presencia de personal militar norteamericano resulta polémica o donde sus efectivos corren algún riesgo, como es el caso de México. Entretanto el gobierno colombiano considera que esta estrecha cooperación militar puede servir como elemento disuasorio frente a Ecuador y Venezuela; es también la manera en la que el país puede tener alguna capacidad y algún grado de proyección internacional como un proveedor de servicios de seguridad bajo la égida de Estados Unidos.

En 2012, la Comisión de Apropiaciones de la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó una partida de 18 millones de dólares para que Colombia entrenara a policías y militares de Centroamérica y el Caribe en la lucha contra el narcotráfico; para entonces, el país había entrenado ya a unos once mil policías y militares de la región, particularmente de México, Honduras y Guatemala (*El Tiempo*, 2012, mayo). En la misma dirección de profundizar los vínculos militares con Estados Unidos parece ir el acuerdo de cooperación que firmó el gobierno nacional con la OTAN a mediados de 2013.

¿Viraje de la política antinarcóticos?

La lucha contra las drogas ha sido un tema central en las relaciones bilaterales desde hace cuatro décadas; no obstante durante las administraciones Santos se han presentado algunas variaciones que pueden tener una incidencia central en el proceso de posconflicto

La primera de ellas concierne a un descenso sostenido en el número de cultivos de coca y de la producción de cocaína en el país. La segunda variación corresponde al debate que se abre en torno a la necesidad de cambiar el enfoque de la lucha contra las drogas que se ha mantenido hasta hoy.

En la última década, las áreas de cultivo de hoja de coca en el territorio nacional han disminuido pasando de 140.000 hectáreas en 2001 a cien mil en 2007, 62.000 en 2010 y 48.000 en 2012. De acuerdo con el informe de la oficina de la ONU contra las drogas, entre 2011 y 2012 la reducción de los cultivos fue del 25%, y la producción de cocaína también cayó de 345 a 309 toneladas. Los cultivos de coca se mantuvieron en 23 de los 32 departamentos pero disminuyeron en 17 de ellos, aumentaron en tres y permanecieron estables en otros tres. Los departamentos en los que se incrementó el cultivo de coca fueron Norte de Santander, Caquetá y Chocó. El 80% de los cultivos de coca en el país se encuentra en ocho departamentos y

cerca de la mitad de todos los cultivos están en tres de ellos, Nariño, Putumayo y Guaviare. En 2012 fueron fumigadas 100.550 hectáreas de cultivo de coca y se erradicaron manualmente unas 30.500, una cantidad similar a la registrada en 2011 (UNODC, Colombia, 2013).

Esta disminución en los cultivos de coca se explica por la conjunción de varios factores: en primer lugar, la aplicación de una política de erradicación sostenida, seguida por la redistribución geográfica de los cultivos ilícitos; como consecuencia la producción de coca está aumentando en el Perú. En segundo lugar, el aumento constante en el rendimiento de los cultivos que ha hecho que el rendimiento por cada hectárea cultivada pueda llegar al doble de hace diez años; y por último, un declive del mercado de la cocaína a nivel global en favor de las drogas sintéticas (UNODC, WDR, 2013).

El segundo cambio tiene que ver con el cuestionamiento a la política antidrogas. En los últimos años ha venido avanzando el debate acerca de la efectividad de la llamada “guerra contra las drogas”; a las preocupaciones de los países productores, últimamente liderados por Colombia y los países centroamericanos, se han unido ONG, organizaciones e iniciativas internacionales como la Comisión Interamericana sobre Drogas y Democracia (conformada por los expresidentes Cardoso, de Brasil, Zedillo, de México, y Gaviria, de Colombia), y la Comisión Global de Políticas de Drogas (Comisión Global de Políticas de Drogas, CGPD, 2011).

Todos ellos critican el enfoque estadounidense centrado, de un lado, en la interdicción de la producción, destruyendo plantaciones, laboratorios, interceptando cargamentos, apresando traficantes; y del otro, en la criminalización de los consumidores. Después de cuarenta años de aplicación, los costos económicos, sociales y políticos de la política antinarcóticos promovida por Washington son enormes y sus resultados muy magros. De allí la necesidad de un cambio sustancial de paradigma.

Aunque lentamente, algunos pasos comienzan a darse en esta dirección. En la Cumbre de las Américas de 2012, se acordó dar un mandato a la OEA para iniciar un proceso de estudio a fin de explorar nuevos enfoques en la lucha contra las drogas narcotizantes y psicotrópicas. En mayo de 2013 el organismo regional presentó el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas (OEA, 2013); asimismo, en septiembre de 2014 se llevó a cabo en Guatemala una sesión extraordinaria de la OEA en dónde se discutieron las bases de una nueva estrategia que regirá de 2016 a 2020.⁸² Pese a que no existe acuerdo en el tema de la legalización de las drogas, se plantea la necesidad de diseñar una estrategia integral que implique un viraje hacia la descriminalización y empiece a darles a las drogas ilícitas un enfoque hacia el problema de salud pública. Aunque la participación del gobierno Santos en este debate ha sido más bien cautelosa, debido principalmente al interés por mantener en buenos términos la alianza con Washington tanto en los temas comerciales como en los de seguridad, para Colombia resulta clave impulsar una reforma sustancial de la política antinarcóticos.

Estados Unidos, por su parte, se ha mostrado renuente a un cambio radical en sus políticas y ha reiterado una y otra vez su desacuerdo con la legalización (*El Tiempo*, 2013, mayo). Sin embargo, en su política doméstica también se ven algunos signos de agotamiento y aparecen ensayos de medidas alternativas. Ejemplo de ello ha sido la aprobación de referéndums en dos estados de la Unión, Colorado y Washington para permitir el uso recreativo de la marihuana; después de una prolongada polémica, el gobierno federal anunció que no se opondrá al movimiento de flexibilizar las leyes sobre la marihuana en todo Estados Unidos; a esto se suma la decisión de no imponer

82. Muestra de que América Latina se encuentra a la vanguardia de los esfuerzos internacionales por promover una reforma a la política sobre las drogas es la sesión especial de la Asamblea de la ONU que se llevará a cabo en 2016; esta iniciativa fue propuesta por los gobiernos de Colombia, Guatemala y México.

largas condenas de prisión a delitos menores por posesión y uso de drogas, esto con el fin de reducir la enorme población carcelaria y de ahorrar los costos que ello implica.

Vía libre al TLC

Mientras que durante la era Uribe la atención y los esfuerzos estuvieron enfocados, primero en la negociación del Tratado de Libre Comercio y posteriormente en que fuese aprobado por el congreso de Estados Unidos, la administración Santos vio concretada la aspiración de que el acuerdo entrara en vigencia para poder concentrarse en los desafíos de su implementación.

Las relaciones económicas bilaterales han sido un asunto de primer orden para el gobierno nacional y un elemento central en la construcción de las condiciones de sustentabilidad de la postguerra; Estados Unidos es el principal socio comercial de Colombia. El intercambio comercial promedio (exportaciones más importaciones) del país con sus socios comerciales “de siempre”. De acuerdo con los datos del Ministerio de Comercio, la balanza comercial bilateral le resulta favorable al país; para 2012, Colombia exportó 21.981 millones de dólares e importó 13.579 de dólares. El sector minero-energético (mayoritariamente petróleo) es el principal rubro de exportación y representa el 84% del total; Colombia se ubica entre los diez primeros exportadores de petróleo a Estados Unidos, con 365.000 barriles diarios; mientras la inversión directa de este último entre 2001 y 2012 ha sido del 24,7% (Ministerio de Comercio, 2012).

Ante las reticencias del congreso estadounidense para ratificar el tratado de libre comercio bilateral acordado desde 2006, el gobierno de Santos se planteó como prioridad lograr dicha aprobación; para ello se llegó a un acuerdo con la administración Obama en el cual Colombia se comprometía a adoptar medidas eficaces para proteger a los sindicalistas amenazados por las organizaciones paramilitares y garantizar los derechos de los trabajadores.

EPÍLOGO: DE LA ESTRATEGIA DE PACIFICACIÓN AL POSCONFLICTO

Gráfico 11. Comercio bilateral Colombia - Estados Unidos.
Principales sectores (2012)

| Exportaciones | milés US \$ | Partic. % |
|---|-------------------|--------------|
| Petróleo | 13.859.136 | 63,0 |
| Otros Mineros | 2.770.119 | 12,6 |
| Derivados del petróleo | 1.286.439 | 5,9 |
| Flores | 960.767 | 4,4 |
| Café | 781.583 | 3,6 |
| Resto | 2.323.660 | 10,6 |
| Total exportado a Estados Unidos (FOB) | 21.981.704 | 100,0 |
| Importaciones | milés US \$ | Partic. % |
| Maquinaria y equipo | 4.184.901 | 30,8 |
| Derivados del petróleo | 3.716.410 | 27,4 |
| Química básica | 2.671.434 | 19,7 |
| Automotor | 577.749 | 4,3 |
| Metalurgia | 410.378 | 3,0 |
| Resto | 2.018.679 | 14,9 |
| Total importado desde Estados Unidos (CIF) | 13.579.550 | 100,0 |
| Importaciones (FOB) | 13.454.219 | |
| Balanza comercial (FOB) | 8.527.485 | |

Finalmente el TLC fue aprobado en Washington en octubre de 2011 y entró en vigor en mayo de 2012. No obstante, el significado y las expectativas frente al acuerdo habían cambiado; cuando se cerraron las negociaciones, seis años atrás, existía un gran optimismo por el impacto positivo que podría tener el tratado en la economía colombiana; sin embargo la recesión económica en Estados Unidos, así como la baja del precio de la materias primas en el mercado internacional que afectó las exportaciones colombianas, habían hecho que tales expectativas fueran revisadas a la baja.

La implementación del TLC ha implicado varios retos para el gobierno Santos. No sólo en cuanto a la adecuación de las normas nacionales al contenido del tratado y los incentivos a la oferta exportadora, sino también en relación con las condiciones estructurales para el aprovechamiento de las oportunidades y el cumplimiento de las exigencias que plantea. Todavía están pendientes asuntos cruciales como la diversificación de las exportaciones colombianas, la modernización de la infraestructura nacional y de la burocracia, y el mejoramiento en la formación de capital humano; temas todos en los que el país registra un retraso de décadas (*Semana*, 2013, mayo)

Con respecto al balance del primer año de aplicación del TLC, mientras el gobierno resaltaba las oportunidades y minimizaba los riesgos, otros sectores se mostraban más críticos señalando ese primer año como desfavorable para Colombia en términos de la balanza comercial: entre el 15 de mayo de 2012 y el 31 de marzo de 2013, las importaciones provenientes de Estados Unidos crecieron 13,6 por ciento, mientras que las ventas colombianas a ese destino, sin combustibles, aumentaron apenas 3,3 por ciento (Villamizar, 2013, mayo).

Se ha presentado una avalancha de productos agrícolas importados de Estados Unidos que sencillamente han desplazado producción local, con efectos perversos sobre el empleo y la productividad. Esto ha dado lugar a protestas sociales tales como el paro agrario nacional en agosto de 2013 (Restrepo, 2013, agosto).

Los vínculos económicos bilaterales se estrecharon también con un acuerdo de “cielos abiertos”. El pacto entró en vigor en 2012 y permite el incremento de rutas y frecuencias de aerolíneas entre los dos países; se espera que esto tenga un impacto en el aumento en los flujos de viajeros y el descenso en la tarifas. Durante 2012 se registraron 978.490 pasajeros cuyo destino fue Estados Unidos mientras que, provenientes de ese país ingresaron a Colombia 328.949. (Ministerio de Comercio, 2012). A ello se sumó el

anuncio de la administración Obama de la extensión de la vigencia de la visa a Estados Unidos para ciudadanos colombianos, que pasó de cinco a diez años.

Las revelaciones de los “wikileaks”

A finales de 2010, el sitio de internet wikileaks reveló un cuarto de millón de cables confidenciales del Departamento de Estado de Estados Unidos que dan cuenta de las prácticas secretas de su diplomacia. Esta información fue entregada al diario español *El País* y al británico *The Guardian*, al estadounidense *The New York Times*, al francés *Le Monde* y a la revista alemana *Der Spiegel*.

Según el director del diario *El País* de España, de los 251.287 documentos que recibieron de wikileaks, 2.898 hacen referencia a Colombia. De esos informes, la mayoría —aproximadamente 2.416— han salido de la embajada de EE. UU. en Bogotá, y más de la mitad son documentos catalogados como confidenciales (1.106) y secretos (134) (*Semana*, 2010, dic.). La mayoría de documentos corresponden al período 2006-2010, y una parte fue hecha pública a través del periódico *El Espectador* y la revista *Semana*.

Los cables mostraron que, durante el segundo mandato de Uribe, la embajada de Estados Unidos era una suerte de escenario paralelo de la confrontación institucional. Allí se vio reflejado el enfrentamiento entre funcionarios y políticos colombianos sobre temas cruciales tales como la desmovilización de los grupos paramilitares, las escuchas ilegales del DAS, los acercamientos con las FARC, las relaciones con Venezuela y la segunda reelección presidencial:

Los cables dan la sensación de que en el búnker de la avenida Eldorado, donde funciona la embajada, hay una sede alterna de gobierno, a veces más importante que la oficial. Políticos que piden aprobación a sus candidaturas, policías y militares que ponen

quejas sobre el gobierno, guerrilleros que buscan acuerdos y magistrados y opositores tratando de influir en las percepciones del tío Sam muestran que, para gran parte de la dirigencia colombiana, los dueños del circo son los gringos. (*Semana*, 2011, feb.).

Estas revelaciones permitieron poner en evidencia el papel central que juega Estados Unidos en la política doméstica del país por cuenta de una “sumisión consentida”:

Los cables sobre Colombia hasta ahora filtrados por WikiLeaks —diez secretos y ocho confidenciales— cambian la teoría que muchos tenían sobre las relaciones con Estados Unidos. Hasta ahora se pensaba que era el Tío Sam el que metía las narices en la política interna colombiana, pero en los cables, por el contrario, lo que se ve es una obsesión de la élite política por quedar bien con el entonces gobierno de George W. Bush. (*Semana*, 2010, dic.).

Pese al revuelo inicial, la controversia se concentró más en las revelaciones sobre temas espinosos que en lo que en el fondo se refleja a través de estos documentos: que Estados Unidos se ha convertido en una especie de instancia paralela de gobernabilidad en el país, aclamada y afincada por los sectores dirigentes y por la mayoría de la opinión pública. Esta casi indiferencia da cuenta de una especie de “naturalización” de la intervención estadounidense en Colombia.

Al escándalo por los cables revelados por wikileaks se sumaron las revelaciones que a principios de 2013 hizo el excontratista de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA por su nombre en inglés), Edward Snowden, sobre el ciberespionaje sistemático que Estados Unidos hace a gobiernos, funcionarios y empresas en todas partes del mundo. Colombia apareció como el tercer país latinoamericano más espiado por la NSA, después de Brasil y México. Al respecto el gobierno de Santos prefirió mantener un bajo perfil frente a Estados Unidos, actitud que contrastó con los fuertes reclamos y la demanda de explicaciones por parte de Brasil (*El Tiempo*, 2013, julio).

Derechos humanos en la mira

El tema de los derechos humanos gravita en la agenda bilateral del posconflicto. Al inicio de su primer mandato, el presidente Santos buscó darle un giro a la posición de la anterior administración. Se tendieron puentes de diálogo con las organizaciones de derechos humanos y se aprobó la legislación que busca reparar a las víctimas del conflicto armado, la llamada Ley de Víctimas. A pesar de estos cambios, la situación de seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sindicales, comunidades afro-colombianas e indígenas y líderes de la población desplazada sigue siendo crítica. De acuerdo con WOLA, los reportes de abusos cometidos por grupos paramilitares, guerrillas y las fuerzas armadas colombianas continúan, mientras que la impunidad para estos crímenes es la norma (WOLA, 2011).

En los informes sobre derechos humanos del Departamento de Estado en 2012 y 2013, se señala que los principales problemas en Colombia siguen siendo la impunidad, la corrupción, la discriminación social, y un sistema judicial ineficiente. Se indica también que, pese a los avances, las fuerzas de seguridad continúan cometiendo abusos contra los derechos humanos, entre ellos ejecuciones extrajudiciales, colaboración con grupos ilegales y torturas. Se advierte que durante 2012 la administración de justicia tuvo dificultades para tomar decisiones eficientes con respecto a los falsos positivos, que siguieron cometiéndose ejecuciones extrajudiciales, y que las autoridades no prestaron debida protección a los líderes campesinos en el proceso de restitución de tierras. El informe también daba cuenta de los abusos de las guerrillas, tales como secuestros, asesinatos, uso de minas antipersonales y reclutamiento de menores (U.S. Department of State Colombia Country Report, 2012-2013).

De 2011 a 2013, pese a las denuncias y los señalamientos, Estados Unidos certificó a Colombia por su desempeño en materia de

derechos humanos, lo cual permitió la entrega de la ayuda militar que dependía de esta decisión. Al mismo tiempo, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales, colombianos y estadounidenses, han ido ganando un espacio muy importante ante las instancias políticas en Washington, a fin de que se le exija al gobierno colombiano un rendimiento de cuentas y se condicione la ayuda al cumplimiento de los compromisos sobre derechos humanos.

Perspectivas

El análisis de las relaciones entre los dos países durante los gobiernos de Juan Manuel Santos evidencia que Estados Unidos sigue jugando un papel central en el proyecto de pacificación nacional. Mientras que en la década pasada los esfuerzos y recursos se concentraron en la guerra contrainsurgente y la lucha contra las drogas a través del Plan Colombia, ahora la política de Washington hacia Colombia se ha orientado a ayudar a crear las bases para una situación de postconflicto.

La fórmula para lograrlo tiene varios ingredientes: proceso de paz con las guerrillas, reinserción de los actores armados ilegales a la sociedad, control territorial y fortalecimiento institucional, economía de libre mercado e inserción plena en la economía globalizada, gobierno democrático y respeto por los derechos humanos. Sin embargo, en la práctica, la construcción de postconflicto es mucho más compleja debido a las contradicciones presentes, los males heredados y la esquizofrenia institucional que persisten en el país. Asimismo, la visión y la política estadounidense hacia Colombia no están exentas de contradicciones y dificultades provenientes tanto de su dinámica interna como del entorno internacional actual. Como lo han demostrado otros casos en el mundo, la reconstrucción de una sociedad después de una guerra prolongada no sólo requiere de una voluntad férrea sino también de recursos ingentes, años de esfuerzos sostenidos y mucha paciencia.

EPÍLOGO: DE LA ESTRATEGIA DE PACIFICACIÓN AL POSCONFLICTO

Colombia se proyecta ahora como campo de pruebas para una intervención tipo *peacebuilding* por parte de Estados Unidos. ¿Hay razones para ser optimistas? ¿Se empieza a vislumbrar (¡por fin!) el fin del conflicto armado? ¿Colombia podría llegar a ser un caso exitoso de reconstrucción estatal? Las cartas están sobre la mesa y la partida está en pleno desarrollo.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, A. (2011, agosto). “La economía en el primer año de Santos: un balance de prueba”. *Razón Pública*.

Albright, M. (2000, 11 de enero). “Declaración de la Secretaria de Estado Madeleine K. Albright”. Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina del portavoz.

Armitage, R. L. y Nye, J. (2007). *CSIS Commission on Smart Power: a smarter, more secure America*. CSIS Press, Washington, D.C.

Atehortúa, A. y Rojas, D. M. (2001). “Ecos del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana”. En: VV. AA. (2001). *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. IEPRI - Planeta, Bogotá, pp. 115-191.

Ávila, A. (2008). “Las FARC: Dinámica reciente de la guerra”. En *Revista Arcanos*, núm. 14. Extraído desde: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos_14_diciembre_2008_files/arcanos_14_informe_Farc.pdf

_____. (2010). “La guerra contra las FARC y la guerra de las FARC”. En *Revista Arcanos*, núm. 15, Extraído desde: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos1.pdf

_____. (2011). “De la guerra de ‘Jojoy’ a la guerra de ‘Cano’”. En *Revista Arcanos*, núm. 16. Extraído desde: <http://www.nuevoar->

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

coiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos16_abril_2011_files/farc_jojoy_cano_web.pdf

Bagley, B. (2011, 21 de febrero). “Carteles de la droga: de Medellín a Sinaloa.” *Razón Pública*. Extraído desde: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/1821-carteles-de-la-droga-de-medellin-a-sinaloa.html>

Borrero, A. (2007). “Comandos conjuntos: oportunidades y dificultades”. *Revista Fuerzas Armadas, Escuela Superior de Guerra*. vol. 67, núm. 201, pp. 12-19.

Bowers, G. (2001). *Final Evaluation of USAID/OTI's Program In Colombia* [Informe diciembre]. USAID/DCHA/Office of Transition Initiatives.

Carbonell, C. (2000). “Kosovo, Timor, Colombia: tres escenarios de intervención en el marco del reordenamiento internacional”. *Oasis*, núm. 99, pp. 165-189.

“Carta de congresistas EE.UU. a John Kerry”. (2013, 18 de abril). Disponible en: http://lawg.org/storage/documents/Colombia_2013_Secy_Kerry-Spanish_Translation-Peace-Human_Rig.pdf

Center for International Policy, CIP. (2004, noviembre). “Informe de la Misión de Observación sobre los efectos del Plan Colombia en los departamentos de Nariño y Putumayo”. Extraído desde: <http://ciponline.org/colombia/0404mision.pdf>

_____. (2008, 23 de julio). “The upward spiral: Colombia’s defense expenditures and U.S. military aid. Colombia Program”. Extraído desde: <http://www.cipcol.org/?p=642>

_____. (2009, 26 de mayo). “Integrated Action. Colombia Program”. Extraído desde: <http://www.cipcol.org/?p=873>

_____. (2012, febrero). “Waiting for Consolidation: Monitoring Colombia’s U.S.-aided counterinsurgency and development program”. Extraído desde: http://www.ciponline.org/images/uploads/publications/120201_WaitingForConsolidation.pdf

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

CCAI Centro de Coordinación de Acción Integral. (2010). “Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación”. Presidencia de la República. Extraído desde: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Reporte_Eject_PNC_2010_Vf.pdf

Chávez, J. (2003). “¿El tamaño importa? Formas de pensar el fortalecimiento militar en Colombia”. *Revista de Estudios Sociales*, núm. 16, pp. 105-114.

Checa Mora, J. (2003, marzo). “Evolución, erradicación e implicaciones sociales, económicas y políticas”. Agencia Fiscal Putumayo – Gobernación del Putumayo, Bogotá, p. 4.

Chemonics International Inc. (2003). “Colombia Alternative Development Project”. *Quarterly Report*, núm. 10. Extraído desde: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACA535.pdf .

Clinton, W. (2000, 11 de enero). “Declaración del presidente Clinton sobre ayuda a Colombia”. Arizona, La Casa Blanca, Oficina del Secretario de Prensa.

Contraloría General de la Nación. (2002, agosto). *Tercer Informe de Evaluación*.

_____. (2010, febrero). “Evaluación sobre la implementación del sistema penal oral acusatorio en Colombia”. Contraloría Delegada, Sector Defensa, Justicia y Seguridad. Extraído desde: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional/>

_____. (2010, agosto). “Balance de la política penitenciaria y carcelaria en Colombia 2006-2010”. Extraído desde: <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional/>

Procuraduría General de la Nación. (2006). “Juez de paz: su papel en los procesos de reinserción y derechos de las víctimas”. Extraído desde: http://www.procuraduria.gov.co/descargas/publicaciones/cartilla_juezdepaz.pdf

Comisión Global de Políticas de Drogas, CGPD. (2011). “Guerra a las Drogas” [Informe junio]. Extraído desde: <http://www.global->

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

commissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_Spanish.pdf

Congressional Research Service, CRS. (2001, 12 de febrero). “Colombia: Conditions and U.S. Policy Options”. Report N° RL30330.

_____. (2001, 15 de mayo). “Colombia: U.S. Assistance and Current Legislation”. Report to the Congress Report N° RL30541, p.14. Extraído desde: <http://www.fas.org/man/crs/RL30541.pdf>

_____. (2009, 27 de mayo) “USAID’s Office of Transition Initiatives after 15 years: Issues for Congress”. Report N° R40600. Extraído desde: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40600.pdf>

_____. (2011, marzo). “Colombia: Issues for Congress”.

CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2011, 15 de febrero). “¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia 2010”. *Boletín Informativo*, núm. 77. Extraído desde: http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=63&Itemid=50

Contraloría General de la República. (2002, agosto). Tercer Informe de Evaluación.

Crandall, R. (2000). *The eagle and the snowman: United States policy toward Colombia during the presidential administration of Ernesto Samper (1994-1998)*. John Hopkins University, Baltimore, p. 131.

_____. (2008). *Driven by Drugs: U.S. Policy Toward Colombia*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Cubides, F. (2006). “Proceso inconcluso, verdades a medias: para un balance de las negociaciones del gobierno Uribe con los paramilitares”. *Análisis Político*, núm. 57, Bogotá, pp. 55-64.

DANE. (2012, 22 de marzo). Boletín de prensa. Extraído desde: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim11.pdf

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dávila, A. (1999). "Ejército irregular, conflictos irregulares: la institución militar en los últimos quince años". En Deas, M. y Llorente, M. V. *Reconocer la guerra para construir la paz*. Editorial Norma, Bogotá.
- Dávila, A. et al. (2000). "El ejército colombiano durante el período Samper: paradojas de un proceso tendencialmente crítico". *Revista Colombia Internacional*, núm. 49-50, pp. 148-177.
- De Francisco, G. (1999). "La fuerza pública y la estrategia para enfrentar el fenómeno guerrillero". En Deas, M. y Llorente, M. V. *Reconocer la guerra para construir la paz*. Editorial Norma, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo. (2005). "El Defensor Público en el Sistema Acusatorio Colombiano". Extraído desde: www.cispa.gov.co/index.php?option=com_docman&task=doc.
- Departamento Nacional de Planeación. (2000, abril). "El gasto militar: desarrollo teórico y comparativo internacional". Informe núm. 2, Dirección de Justicia y Seguridad (DJS).
- _____. (2002). Plan Nacional de Desarrollo: "Hacia un Estado Comunitario".
- _____. (2003). Conpes 3218, Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006.
- _____. (2004, 25 de marzo). "El gasto en Defensa y Seguridad: caracterización del caso colombiano en el contexto internacional". Informe preparado por Nicolás Urrutia. Documento 249, Dirección de Estudios Económicos.
- _____. (2005, 22 de noviembre). "La Defensa Nacional y las Fuerzas Militares". Documento CONPES - 2824-UJS-Mindefensa-CPDS.
- _____. (2006). Balance Plan Colombia 1999 - 2005. Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). Extraído desde: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_Otros/BALANCE%20PLAN%20COLOMBIA%20septiembre%202006.pdf

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. (2007, febrero). “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)”. Dirección de Justicia y Seguridad (DJS).

_____. (2010). “Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial”. Documento Conpes 3669. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Extraído desde: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=uqaISHu7xDo%3D&tabid=1063>

De Shazo, P. y Vargas, J. E. (2005). “Evaluación de la reforma judicial en América Latina”. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).

De Shazo, P. et al. (2009a). *Assessment of the Government of Colombia Project: Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM)*. Center for Strategic and International Studies (CSIS).

_____. (2009b). *Countering Threats to Security and Stability in a Failing State. Lessons from Colombia*. [Informe, 26 de septiembre]. Center for Strategic and International Studies (CSIS), Americas Program, Washington, D.C. Extraído desde: http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Lessons_from_Colombia.pdf

Di John, J. (2006). “Abundancia de recursos minerales y conflicto político violento: una evaluación crítica del modelo del Estado rentista”, pp. 441-471. En Wills, M. E. y Sánchez, G. *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Grupo Editorial Norma, Bogotá.

Donadío, M. et al. (2010). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), Buenos Aires, p. 92. Extraído desde: http://www.seguridadregional-fes.org/upload/5794-001_g.pdf

Duncan, Gustavo (2006). *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Editorial Planeta, Bogotá, p. 368.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- Echandía, C. y Bechara, E. (2006). "Conducta de la guerrilla durante el gobierno Uribe Vélez: de las lógicas de control territorial a las lógicas de control estratégico". *Análisis Político*, núm. 57, pp. 31-54.
- EON. (2011, 4 de mayo). "Tetra Tech awarded \$ 115 million USAID Colombia Enhanced Livelihoods Program". *Enhanced Online News*, Extraído desde: <http://www.docstoc.com/docs/78713810/Tetra-Tech-Awarded-115-Million-USAID-Colombia-Enhanced-Livelihood-Program>
- FAO. (2011). Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, "El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011". Extraído desde: <http://www.fao.org/docrep/013/i2050s/i2050s.pdf>
- Fiscalía General de la Nación. (2004, octubre). "El sistema acusatorio en Colombia". Informe Sistema Acusatorio. Curso de Capacitación, Escuela de Investigación Criminal y Ciencias Forenses. Extraído desde: http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/col/sp_col-int-text-sa.pdf
- Franco, J. (2005, 31 de mayo). "Fortalezas, debilidades, logros y desafíos de la Defensa Pública durante los primeros seis (6) meses del sistema acusatorio". Dirección Nacional de Defensoría Pública. Extraído desde: www.fiscalia.gov.co/pag/divulga/columnis/julietta/defensapub.do
- Fuentes, A. (2005). "Reforma judicial en Colombia: Progresos en 15 años". Center for Strategic and International Studies (CSIS). Extraído desde: http://csis.org/files/media/csis/events/060607_judicial_fuentes.pdf
- Fundación Ideas para la Paz, FIP. (2010, 15 de marzo). "Corte Suprema de Justicia: haciendo justicia rescatando a la justicia". *Policy Brief*, núm. 6. Extraído desde: http://www.ideaspaz.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=49&Itemid=55
- Galvin K. (2000, 18 de febrero). "Clinton sees Colombia aid support". *Associated Press*.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- García, A. (2001). "Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática", pp. 193-306". En Varios autores (IEPRI). *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Planeta, Bogotá.
- GC. (2002, 12 de mayo). "Powell calls Colombia an ally vs. terror US refocuses aid to combat rebels". *Globe Correspondent*.
- Gedda, G. (2000, 14 de enero). "U.S., Colombia to meet on drug war". *Associated Press*.
- Gelbard, R. (1996, 11 de septiembre). "U.S. Counternarcotics Policy Toward Colombia". Statement to the House Committee on International Relations. Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement.
- González, F. (2000). "Para leer el Plan Colombia", pp. 10-15. En *Cien días vistos por el CINEP*, v. 10.
- González, J. I. (2011, 5 de septiembre). "La pobreza disminuye, pero las brechas aumentan". *Razón Pública*. Extraído desde: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2369-la-pobreza-disminuye-pero-las-brechas-aumentan.html>
- Government Accountability Office, GAO. (1998). United States General Accounting Office. U.S. Counternarcotics Efforts in Colombia Face Continuing Challenges. Report to Congressional Requesters. NSIAD-98-60.
- _____. (1999, junio). "Narcotics Threat From Colombia Continues to Grow". Report to Congressional Requesters, N° GAO/NSIAD-99-136
- _____. (2000, octubre). "U.S. Assistance to Colombia Will Take Years to Produce Results". Report to the Chairman and Ranking Member, Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, Committee on Government Reform, House of Representatives, N° GAO-01-26.
- _____. (2001, septiembre). "Drug Control. State Department Provides Required Aviation Program Oversight, but Safety and Se-

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

curity Should Be Enhanced”. Report to the Honorable Charles E. Grassley Co-Chairman, Caucus on International Narcotics Control, U.S. Senate, N° GAO-01-1021.

_____. (2002, febrero). “Efforts to Develop Alternatives to Cultivating Illicit Crops in Colombia Have Made Little Progress and Face Serious Obstacles”. Report to Congressional Requesters, N° GAO-02-291.

_____. (2003, 8 de enero). “Coca Cultivation and Eradication Estimates in Colombia”. United States General Accounting Office, N° GAO-03-319R.

_____. (2003, 3 de junio). “Financial and Management Challenges Continue to Complicate Efforts to Reduce Illicit Drug Activities in Colombia”. Office Testimony Before the Caucus on International Narcotics Control, U.S. Senate, N° GAO-03-820T.

_____. (2003, 16 de junio) “Drug Control. Specific Performance Measures and Long-Term Costs for U.S. Programs in Colombia Have Not Been Developed”, N° GAO-03-783.

_____. (2005, septiembre). “Efforts to Secure Colombia’s Caño Limón-Coveñas Oil Pipeline Have Reduced Attacks, but Challenges Remain”. Report to Congressional Requesters, N° GAO-05-971.

_____. (2008, octubre). “Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance”. GAO-09-71.

Greenbook. U.S. Overseas Loans and Grants. USAID. Extraído desde: <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>

Gutiérrez, F. y Barón, M. (2006). “Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia”, pp. 267-309. En Wills, M. E. y Sánchez, G. *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Grupo Editorial Norma, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Haugaard, L. et al. (2008, octubre). “A Compass for Colombia Policy”. WOLA, Center for International Policy, Latin America Working

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Group Education Fund, U.S. Office on Colombia, p. 18. Extraído desde: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4437-001_g.pdf

Haugaard, L. & Isacson, A. (2011, noviembre). "A Cautionary Tale: Plan Colombia's Lessons for U.S. Policy Toward Mexico and Beyond". WOLA, Center for International Policy, Latin America Working Group Education Fund, U.S. Office on Colombia. Extraído desde: http://www.ciponline.org/images/uploads/publications/LAWGEF_Cautionary_Tale_F.pdf

Haughian, S. C. (2007, abril). "Plan Colombia: much more than a war on drugs". Air Command And Staff College Air University. A Research Report Submitted to the Faculty In Partial Fulfillment of the Graduation Requirements. Maxwell Air Force Base, Alabama. Extraído desde: <http://www.professionalsoldiers.com/forums/showthread.php?t=23727>

Human Rights Watch, HRW. (1994, 1995, 1998). Informe de Derechos Humanos.

_____. (2005, julio). "Las apariencias engañan: la desmovilización de grupos paramilitares en Colombia". vol. 17, núm. 3(B). Extraído desde: <http://hrw.org/reports/2005/colombia0805/>.

_____. (2008, 16 de octubre). "¿Rompiendo el Control?: Obstáculos a la justicia en las investigaciones de la mafia paramilitar en Colombia". Extraído desde: <http://www.hrw.org/en/reports/2008/10/16/breaking-grip-0>.

_____. (2009, 15 de septiembre). "Comments to the Office of the U.S. Trade Representative Concerning the U.S.-Colombia Free Trade Agreement". Extraído desde: <http://www.hrw.org/en/news/2009/09/15/human-rights-watch-comments-office-us-trade-representative-concerning-uscolombia-fr>

_____. (2010). "Paramilitaries' Heirs: The New Face of Violence in Colombia". Extraído desde: <http://www.hrw.org/node/88060>

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Ibáñez, A. M. y Mora, A. (2007). “La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales”. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. Extraído desde: www.dnp.gov.co/.../0/.../POBLACION%20DESPLAZADA.pdf

Ignatieff, M. (2003). *El nuevo imperio americano: la reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Paidós Ibérica, Barcelona.

INCSR. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State (2000 to 2010). International Narcotics Control Strategy Reports . Extraído desde: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/>

International Human Rights Law Clinic, IHRLC. (2010, febrero). “Truth Behind Bars: Colombian Paramilitaries Leaders in U.S. Custody”. University of California, Berkley: School of Law. Extraído desde: <http://www.law.berkeley.edu/files/IHRLC/Truthbehindbars.pdf>

Isacson, A. (2000, febrero). “The Colombian Dilemma. After half a century of fighting, can a fragile peace process succeed?”. Center for International Policy (CIP). Extraído desde: <http://www.ciponline.org/coipr/coipr001.pdf>

_____. (2006, noviembre). *Plan Colombia - Six Years Later*. Report of a CIP staff visit to Putumayo and Medellín, Colombia. Center for International Policy (CIP). Extraído desde: <http://www.ciponline.org/colombia/0611ipr.pdf>

_____. (2010, 14 de julio). “Don’t Call it a Model”. Washington Office on Latin America (WOLA). Extraído desde: <http://justf.org/files/pubs/notmodel.pdf>

_____. (2012). “Consolidating ‘Consolidation’ Colombia’s ‘security and development’ zones await a civilian handoff, while Washington backs away from the concept” [Informe diciembre]. WOLA, Washington, D.C. Extraído desde: http://www.wola.org/files/Consolidating_Consolidation.pdf

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- _____. (2014). Poner fin a 50 años de conflicto: Los desafíos pendientes y el papel de Estados Unidos en Colombia WOLA. Extraído desde: http://colombiapeace.org/files/1404_colpaz.pdf
- Isacson, A. y Olson, J. (2001). *Solo los hechos 2001-2002. Un breve recorrido por las relaciones de los Estados Unidos en materia de defensa y seguridad con América Latina y el Caribe*. Latin America Working Group, Washington.
- Isacson, A. y Vaicius, I. (2001). “El ‘Punto Cero’ del Plan Colombia. Reporte del viaje de CIP al Putumayo, Colombia, marzo 9-12, 2001”. Center for International Policy (CIP). Extraído desde: <http://ciponline.org/colombia/0401putuesp.pdf>
- Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*. Editorial Tusquets, Barcelona.
- Kaplan, R. (2007). *Gruñidos Imperiales: el imperialismo norteamericano sobre el terreno*. Ediciones B, Barcelona.
- Kotler, J. (2000, 15 de febrero). “U.S. Delegation visits Colombia”. *Associated Press*.
- Launay, S. (2010). *Chávez-Uribe - Deux voies pour l'Amérique latine?* Buchet Chastel, París.
- _____. (2011). “Penser la guerre de Colombie: nouvelles orientations”. *Cahiers des Amériques Latines*, núm. 66, pp. 177-199.
- Leal, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva*. Alfaomega, Bogotá.
- _____. (2006). “La política de Seguridad Democrática 2002-2005”. *Análisis Político*, núm. 57, pp. 3-30.
- _____. (2006). *La inseguridad de la seguridad: Colombia 1958-2005*. Editorial Planeta, Bogotá.
- _____. (2011). “Una visión de la seguridad en Colombia”. *Análisis Político*, núm. 73, pp. 3-36.
- Leogrande, W. y Sharpe, Kenneth (2001, 1 de abril). “A Plan But no Clear Objective General Powell to Secretary: We need to talk Colombia”. *The Washington Post*.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- López, C. (Ed.) (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado en Colombia*. Editorial Debate, Bogotá.
- Malagón, M. (1997). "Los derechos humanos en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia." En Restrepo, L. A. (ed.). *Estados Unidos: Potencia y prepotencia*. Tercer Mundo Editores / IEPRI / DNP, Bogotá.
- Marcella, G. y Schulz, D. (1999). "Las tres guerras de Colombia. Estrategia de Estados Unidos en la encrucijada". *Análisis Político*, núm. 37, pp. 44-63.
- Marcella, G. (2008). *Affairs of State: The Interagency and National Security*. USA The Strategic Studies Institute.
- Marks, T. (2002). *Colombian Army adaptation Farc Insurgency*. Strategic Studies Institute (SSI).
- _____. (2004, julio). "Colombian army counterinsurgency". *Crime, Law and Social Change*, v. 40, núm. 1, pp. 77-105.
- Martín, C. y Ramírez, J. M. (2004). "El impacto económico de un acuerdo parcial de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos". *Borradores de Economía*, No. 326. Extraído desde: <http://banrep.gov.co/docum/ftp/borra326.pdf>
- McCaffrey, B. (2000, 11 de enero). "Declaración del Director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP), Barry R. McCaffrey".
- MClean, P. (2002). "Colombia: Failed, Failing or Just Weak?". *The Washington Quarterly*, vol. 25, núm. 3, pp. 123-134.
- Mejía, D. y Restrepo, P. (2009, mayo). "The War on Illegal Drug Production and Trafficking: An Economic Evaluation of *Plan Colombia*". Working Paper No. 387. Stanford Center For International Development.
- Mejía, D. et al. (2011, marzo). "Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)". *Documentos CEDE*, núm.

13. Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Bogotá. Extraído desde: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2011/Una_evaluacion_del_Plan_de_Consolidacion_Integral_de_la_Macarena_PCIM

Méndez, M. L. y Rivas, A. (2008). “Alternativas de generación de ingresos para desmovilizados: El Programa de reinserción a la vida civil y la Alta Consejería para la Reintegración”. Informes Fundación Ideas para la Paz. Extraído desde: http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_informes_fip/generacion_de_ingresos_web.pdf

Ministerio de Comercio (2012). “Comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos 2012”. Oficina de Estudios Económicos. Extraído desde: <https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=6824>.

Ministerio de Defensa Nacional (2000) Colombian armed forces briefing, April.

Ministerio de Defensa Nacional, MDN. (2001, 13 de agosto). “Ley 684 sobre Organización y Funcionamiento de la Seguridad y Defensa Nacional”. Extraído desde: http://www.seguridadregional-fes.org/upload/1578-001_g.pdf.

_____. (2003). “Política de Defensa y Seguridad Democrática”. Extraído desde: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>

_____. (2007). “Fuerzas Militares de cara al siglo XXI”. Extraído desde: http://www.mindefensa.gov.co/publicaciones/fuerza_publica_s_xxi.pdf

_____. (2006, julio - 2007, julio). “365 días de trabajo que hacen la diferencia”. Informe anual Ministerio de Defensa. Extraído desde: http://www.gsed.gov.co/docs/20081121237190.InfAnu_2006_2007.pdf?ID_DOCUMENTO=1

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. (2009). "Plan de Consolidación Integral de la Macarena PCIM". Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI). Extraído desde: <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/200911balc.pdf>

_____. (2010, noviembre). "Logros de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad". Dirección de Estudios Sectoriales. Grupo de información y Estadística.

_____. (2011, mayo). "Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad".

_____. (2013). Memorias al Congreso 2012-2013. Extraído desde: <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2012-2013.pdf>

Ministerio del Interior y Justicia, MIJ. (2011a). "Casas de Justicia". Extraído desde: <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=2976&idcompany=2&idmenucategory=226>

_____. (2011b). "Programa Nacional de Justicia en Equidad". Extraído desde: <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=2192&idcompany=2&idmenucategory=226>

Misas, G. (2002). *La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso*. Editorial Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas; Escuela de Economía, Bogotá.

Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, MAPP/OEA. (2011, abril). "XV Informe trimestral del secretario general al consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia". Extraído desde: <http://www.mapp-oea.net/documentos/informes/Trimestrales%20MAPP/XVIInforme.pdf>

Montenegro, I. (2011, 14 de marzo). "Colombia: hacia una economía realmente productiva". *Razón Pública*. Extraído desde: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1880-colombia-hacia-una-economia-realmente-productiva-.html>

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Moreno, M. C. (2011, 1 de agosto). “Seis años bajo la Ley de Justicia y Paz: logros, limitaciones y expectativas de la justicia transicional en Colombia”. *Razón Pública*. Extraído desde: <http://www.razon-publica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2260-seis-anos-bajo-la-ley-de-justicia-y-paz-logros-limitaciones-y-expectativas-de-la-justicia-transicional-en-colombia-.html>

Munkler, H. (2005). *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Siglo XXI, Madrid.

National Defense University (1998). Workshop on Security Issues in Colombia. Crisis? what crisis?: security issues in Colombia xxiv, 134 p.

Nye, J. S. (2008). “Smart Power and the ‘War on Terror’”. *Asia-Pacific Review*, vol. 15, Issue 1, pp. 1-8. Extraído desde: www.informaworld.com.exproxy.usawcpubs.org/smpp/section?content=a793960115

_____. (1991). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Basic Books, New York.

Oficina Alto Comisionado para la Paz (2006). Proceso de Paz con las Autodefensas. Informe Ejecutivo. Presidencia de la República. Extraído desde: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/libro/Libro.pdf>

Organización de Estados Americanos, OEA. (2013). “El problema de las drogas en las Américas”. Extraído desde: http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf

Organización de Naciones Unidas, ONU. (2010). “Report March 2010”. Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary, or Arbitrary Executions. Submitted to the Human Rights Council of the U.N. General Assembly.

_____. (2011, 3 de febrero). “Informe DD.HH. 2010: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colom-

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

bia”. N° A/HRC/16/22. Naciones Unidas Consejo de Derechos Humanos, 16 períodos de sesiones. Extraído desde: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cod=14&cat=11>

Ortiz, R. (2002). “Luces y sombras de la estrategia contrainsurgente del presidente Uribe”. *ARI*, núm. 52. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid. Extraído desde: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+52-2002

_____. (2003). “Los interrogantes de la campaña contrainsurgente en Colombia.” *ARI*, núm. 145. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Extraído desde: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+145-2003

Pearson, A. (2006). “El Programa nacional de Casas de Justicia y la atención integral a víctimas en comunidades locales de Colombia”. *ILANUD Al Día*, año 14, núm. 27. Extraído desde: <http://www.ilanud.or.cr/A113.pdf>

Pécaut, D. (2001). *Guerra contra la Sociedad*. Editorial Planeta, Bogotá.

Pintor, C. (2004, octubre). “Hacia una Nueva Doctrina Aero terrestre”. Extraído desde: http://www.fuerzasmilitares.org/articulos/CSyD_07_Aeroterrestre.pdf

Pizarro, E. (2003). “Colombia: ¿una guerra de perdedores?”. *Revista de Estudios Sociales*, núm. 16, p. 90.

Pizarro, E. y Bejarano, A. M. (2003). “Colombia: A Failing State?”. *ReVista. Harvard Review of Latin America*, vol II, núm. 3, pp. 11-13.

Policía Nacional. (2008). Vigésimo segundo informe sobre control y seguimiento a los desmovilizados de los grupos armados ilegales.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Presidencia de la República. (2003, junio). PDSO Política de Defensa y Seguridad Democrática. Ministerio de Defensa Nacional. Extraído desde: http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0064-001_g.pdf

_____. (2009, 20 de marzo). Directiva Presidencial N° 01. Extraído desde: http://www.semana.com/documents/Doc-2013_2010210.pdf

_____. (2009a, 20 de marzo). Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial. Directiva Presidencial N° 01, Extraído desde: <http://www.cipcol.org/files/0903mind.pdf>

_____. (2010). Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación. Acción Social, Centro de Coordinación de la Acción Integral. Extraído desde: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Reporte_Eject_PNC_2010_Vf.pdf

_____. Documento Cdir-especial 007-06. Programa de Familias Guardabosques. Acción Social, Presidencia de la República Colombia. Extraído desde: <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cdir-Especial-007-06.pdf>

Rabasa, A. y Chalk, P. (2001). "Colombian Labyrinth. The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability". RAND, Santa Monica, Calif., p. 104. Extraído desde: http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1339.html

Ramírez, M. C. (2009). "El Plan Colombia y la promoción de la Seguridad y el 'Buen Gobierno': ¿militarización del contrato social como estrategia para afianzar la democracia? XXVIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Brasil. Extraído desde: http://www.herbogeminis.com/IMG/pdf/Plan_Colombia_1999-2007.pdf

Rangel, A. y Medellín, P. (2010). *Política de Seguridad Democrática*. Editorial Norma, Semana, Bogotá.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- Reis, B (2007, noviembre). *Cooperación para el control social y poblacional. El concepto de la cooperación civil-militar en el caso colombiano*. Extraído desde: <http://www.gruposur.eu.org/El-concepto-de-la-cooperacion.html>
- Restrepo, A. M. (2013, 26 de agosto). “Movilizaciones y protestas sociales: más allá del paro nacional”. *Razón Pública*. Extraído desde: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7040-movilizaciones-y-protestas-sociales-mas-alla-del-paro-nacional.html>
- Reyes, Alejandro (1987). “La violencia y el problema agrario en Colombia”. *Análisis Político*, 1987, núm. 2, pp. 40-61.
- Reyes, Alfonso (2005). “La implantación del Sistema Penal acusatorio en Colombia: un estudio multidisciplinario”. *Revista de Ingeniería*, núm. 22, pp. 6-15. Extraído desde: <http://revistaing.uniandes.edu.co/pdf/rev22art1.pdf>
- Rodríguez, M. C. (2001). *Evaluación de la figura de la Conciliación en Equidad y Jueces de Paz*. MSD-USAID, Bogotá.
- Rojas, D. M. (2002). “La política internacional de Pastrana en tres actos”. *Análisis Político*, núm. 46, pp. 100-115.
- _____. (2006). “Balance de la política internacional del gobierno Uribe”. *Análisis Político*, núm. 57, pp. 85-105.
- _____. (2012, julio). “La Intervención internacional: los desafíos de la internacionalización”. *Revista Colombia Internacional*. Universidad de los Andes. N° 76.
- _____. (2013). “Much more than a war on drugs”: elementos para un balance del Plan Colombia”. *Análisis Político*, núm. 77.
- Romero, J. (2007). “Autonomía militar: profesión y profesionalización”. En Escuela Superior de Guerra, *Ensayos sobre defensa y seguridad*.
- _____. (2008) La dinámica del cambio organizacional del Ministerio de Defensa en Colombia desde la perspectiva de la ciencia política y la teoría organizacional. (1990-2002). [Tesis]. Universidad de los Andes, departamento de Ingeniería industrial, Bogotá, p. 163.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- Romero, Mauricio (2003). *Paramilitares y autodefensas: 1998-2003*. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 295.
- Romero, M. et al. (2007). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. CEREC / Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá. Extraído desde: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/libros/Libro_parapolitica.pdf
- Romero, M. y Arias, A. (2008, diciembre). “Bandas criminales, seguridad democrática y corrupción.” *Revista Arcanos*, núm. 14, Extraído desde: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos_14_diciembre_2008_files/arcanos_14_informe_bandas_emergentes.pdf
- _____. (2010, abril). “Sobre paramilitares, neoparamilitares y afines: crecen sus acciones ¿qué dice el gobierno?”. *Revista Arcanos*, núm. 15. Extraído desde: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos3.pdf
- _____. (2011, abril). “A 10 años del inicio del Plan Colombia.” *Revista Arcanos*, núm. 16. Extraído desde: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos16_abril_2011_files/plan_colombia_nuevos_carteles_web.pdf
- Roy, J. (2001). *European Perceptions of Plan Colombia: a virtual contribution to a virtual war and a peace plan?* [Monografía]. Strategic Studies Institute (SSI), Miami.
- Schemo, D. J. (1998, diciembre 1). “Congress steps up aid for colombians to combat drugs”. *New York Times*.
- Shiffter, M. (2012, summer). “Plan Colombia: A Retrospective”. En *Americas Quarterly*. Extraído desde: <http://www.americasquarterly.org/node/3787>
- Soto, A.; Giha, Y.; Riveros, H. (1999). “El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos”. *Revista Cepal*, núm. 69, pp. 163-180. Extraído desde: <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/lcg2067/gihaesp.pdf>

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- Steele, A. & Isacson, A. (2000, 14 de diciembre) *Steel Magnolias: adjusting to reality in Putumayo*. Center for International Policy (CIP). Extraído desde: <http://ciponline.org/colombia/121401.htm>
- Sweeney, J. (1995). "Colombia's Narco-Democracy Threatens Hemispheric Security". *The Heritage Foundation Backgrounder*, núm. 1028. Extraído desde: <http://www.heritage.org/research/reports/1995/03/colombias-narco-democracy-threatens-hemispheric-security>
- Thoumi, F. (2011, 3 de julio). "Drogas en 2011: Tendencias y reflexiones". *Razón Pública*. Extraído desde: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2176-drogas-en-2011-tendencias-y-reflexiones.html>
- Tokatlián, J.G. (1997). "Condicionalidad y drogas: El caso de Colombia". *Colombia Internacional*, núm. 37, pp. 4-9.
- _____. (2008). "La construcción de un 'Estado fallido' en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia". *Análisis Político*, núm. 64, pp. 67-104.
- United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC. (2005). *Alternative Development: A Global Thematic Evaluation*. Final Synthesis Report. United Nations, New York.
- _____. (2007, mayo). *Sistema de seguimiento y evaluación a políticas y programas de desarrollo alternativo. Seguimiento y Evaluación del PFGB. Libro Nacional de análisis de la línea de base - Fases I y II*.
- _____. (2011). "World Drug Report 2011". New York. Extraído desde: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf
- _____. (2013). *World Drug Report 2013*. New York: UNODC. Extraído desde: http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf
- _____. (2013). Colombia Monitoreo de cultivos de coca 2012. UNODC. Extraído desde: <http://www.unodc.org/documents/>

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

colombia/2013/Agosto/censo_de_cultivos_de_coca_2012_BR.pdf

Uprimny, R. (2005). *Jueces de paz y justicia informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones*. DeJusticia: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Extraído desde: http://www.dejusticia.org/resultados.php?texto_busq=justicia+informal

U.S. Agency for International Development, USAID. (2000, 23 de agosto). *FactSheet, USAID-Plan Colombia*. Extraído desde: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABS563.pdf

_____. (2002, 31 de marzo). *Asistencia de los Estados Unidos a Colombia y a la Región Andina. Testimonio de Adolfo Franco, sub-administrador para América Latina y el Caribe*.

_____. (2004, 11 de febrero) “Programas en Putumayo”. Informe final. Bogotá.

_____. (2004, octubre). “Assistance to internally displaced persons policy”. Report N° PD-ACA-558.

_____. (2005, 6 de junio). “Hacia una política proactiva para la población desplazada”. Extraído desde: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG968.pdf

_____. (2006, enero – 2010, marzo). “Informes de desempeño trimestrales. Programa Áreas de Desarrollo Alternativo a Nivel Municipal (ADAM)”.

_____. (2006, marzo). “Informe de desempeño trimestral. Enero-marzo de 2006”. ARD/USAID Colombia: Áreas de Desarrollo Alternativo a Nivel Municipal (ADAM).

_____. (2006, 31 de mayo). “Toward a Licit Economy. Colombia Alternative Development Program Final Report”. El documento fue preparado por Chemonics International Inc. Extraído desde: http://www.chemonics.com/pv_obj_cache/pv_obj_id_597ADAFB0E581115EDFF2D746BBF37A95ADC1C00/filename/Colombia%20Alternative%20Development.pdf

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. (2006, 15 de septiembre). "Colombia Administration Of Justice Program (2001-2006). Final Report". Submitted by: Checchi and Company Consulting, Inc.

_____. (2006, diciembre). "Colombia Enterprise Development Program". Final report.

_____. (2007, 30 de abril). "Sustainable Development for Colombian Indigenous Communities (Phase II), Final Report, February 28, 2006 – March 31, 2007". Washington, D.C.

_____. (2007a, noviembre). "Fact Sheet Summary of the Alternative Development Program".

_____. (2007b, noviembre). "Fact Sheet Displaced and Vulnerable Groups Assistance Program". November 2007.

_____. (2008). "Afro-Colombian Strategy". Extraído desde: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACN232.pdf

_____. (2008, abril-junio). "Programa MIDAS Más Inversión Para El Desarrollo Alternativo Sostenible". Third Quarter Report.

_____. (2009, 6 de marzo). "Audit of USAID/Colombia's Human Rights Program", Audit Report No. 1-514-09-007- P.

_____. (2009, 17 de abril). "Assessment of the implementation of the U.S. government's support for Plan Colombia's illicit crop reduction component".

_____. (2009, mayo). "USAID/Colombia Mission Strategy 2009-2013". Presentación en Power Point.

_____. (2009a). "Afro-Colombian Strategy". Extraído desde: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACN232.pdf

_____. (2009b). "Concept paper: Strategic Development and Enhanced Livelihood Initiative". (Versión al español USAID, 2009, "Documento conceptual: Desarrollo Estratégico e Iniciativa para Mejorar los Medios de Subsistencia"). Extraído desde: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO962.pdf

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- _____. (2009c). "Programa Midas Work Plan 2009-2010".
- _____. (2010). "Justice Reform and Modernization Project Final Report 2006-2010". Florida International University. Contract No. 514-C-00-06-00302-00.
- _____. (2010, agosto-septiembre). "Newsletter No. 08". Extraído desde: <http://www.programadeaccesoaljusticia.com/EN/library/>
- _____. (2010, octubre-noviembre). "Newsletter No. 09. Justicia al día". Extraído desde: <http://www.programadeaccesoaljusticia.com/EN/library/>
- _____. (2010b). "Fiscal Year 2010, Agency Financial Report, 'Partnerships for a Better Future'". Extraído desde: <http://www.usaid.gov/performance/afr/afr10.pdf>
- _____. (s.f.). "Testimonio de Adolfo Franco, Sub-Administrador para América Latina y el Caribe". Extraído desde: www.usaid.gov.
- U.S. Agency for International Development / Office of Transition Initiatives USAID/OTI. (2008, octubre-diciembre). "Colombia Field Report".
- _____. (2009, octubre – 2010, septiembre). "Colombia Annual Report". Extraído desde: http://www.usaid.gov/our_work/crosscutting_programs/transition_initiatives/country/colombia2/rpt1210.html
- _____. (2014) Country Development Cooperation Strategy 2014-2018. A Path to Peace. Extraído de: <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/USAID%20Colombia%20CDCS.pdf>
- U.S. Department of Defense, Headquarters. (2006, 16 de junio). "Counterinsurgency, Field Manual No. 3-24, Fleet Marine Force Manual No. 3-24". (Final Draft). Washington, D.C. Extraído desde: <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24fd.pdf>

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

U.S. Department of Justice. (2010). "U.S. Efforts to Support Colombia's Justice and Peace Program". Extraído desde: <http://www.ideaspaz.org/portal/images/stories/pdfs/dossiers/u.seffortstosupportcolombia.pdf>

U.S. Department of State. (2002, diciembre). "Cano Limon Pipeline". Report to Congress. Extraído desde: <http://ciponline.org/colombia/02120001.htm>

_____. (2006a, marzo). "U.S. Assistance Programs for Colombia and Plans to Transfer Responsibilities to Colombia". Report to Congress.

_____. (2006b). "Report of Inspection Embassy Bogotá, Colombia". Report Number ISP-I-06-16A,

_____. (2010, 9 de septiembre). "Memorandum of Justification Concerning Human Rights Conditions with Respect to Assistance for the Colombian Armed Forces". Extraído desde: http://www.justf.org/files/primarydocs/100915col_certmemo.pdf.

_____. (2011, 14 de febrero). "Fiscal Year 2012 Executive Budget Summary. Function 150 and Others International Programs". Extraído desde: <http://www.state.gov/documents/organization/156214.pdf>

_____. (2011, marzo) "Building on Progress by Plan Colombia". The Colombia Strategic Development Initiative (CSDI). Bureau Of Western Hemisphere Affairs. Extraído desde: <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2011/158620.htm>

_____. (2011, 21 de marzo). "Building on Progress by Plan Colombia. The Colombia Strategic Development Initiative (CSDI)". Bureau Of Western Hemisphere Affairs. Extraído desde: <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2011/158620.htm>

_____. (2011). "2011 International Narcotics Control Strategy Report". Bureau Of International Narcotics And Law Enforcement Affairs, Washington D.C.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. (2013). "Country Reports on Terrorism 2012: Western Hemisphere Overview". [Informe 30 de mayo]. Extraído desde: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2012/209984.htm>

U.S. Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2012). "Colombia Country Report on Human Rights Practices for 2012". Extraído desde: <http://www.state.gov/documents/organization/204648.pdf>

U.S. Embassy. (2013). "U.S.-Colombia Security Cooperation Coordinating Group Statement". [Report August 27]. Extraído desde: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/08/20130827281738.html#axzz2dNwhGMet>

U.S. Embassy. (2013, 14 de agosto). "Kerry dice que la de Colombia es una historia de éxito con talla mundial". Extraído desde: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2013/08/20130814280931.html#ixzz2cWhSwIui>

U.S. House of Representatives. (2007, 24 de abril). "U.S.-Colombia Relations: Hearing Before the Subcommittee on the W. Hemisphere" (testimony by Anne W. Patterson). Committee on Foreign Affairs, 110th Congress, Serial No. 110-39. Extraído desde: <http://www.internationalrelations.house.gov/110/35031.pdf>

U.S. Southern Command (2013, 19 de marzo). "Posture Statement Of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander, United States Southern Command before the 113th Congress Senate Armed Services Committee". Extraído desde: <http://www.southcom.mil/newsroom/Documents/SOUTHCOM%202013%20Posture%20Statement%20FINAL%20SASC.pdf>

U.S.A. Agency for International Development & Department of State (2009). *USAID Colombia U.S. Foreign Assistance Performance Publication Fiscal Year 2009*. Extraído desde: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACR027.pdf

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Valencia, León. (2011, abril). “Bandas criminales, la nueva amenaza.” *Revista Arcanos*, núm. 16, p. 2. Extraído desde: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos16_abril_2011_files/editorial_arcanos_16_web.pdf

Vargas, R. (1999). *Las Farc y el tráfico ilícito de drogas*. Acción Andina, Cochabamba, Bolivia.

_____. (2005a). “Cultivos ilícitos en Colombia elementos para un balance”. En Rangel, A. (Comp.). *Narcotráfico en Colombia: economía y violencia*. Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá.

_____. (2005b). “Drogas y Conflictos: Desarrollo alternativo y conflicto en Colombia”. *Revista Futuros*, vol. III, núm. 9. Extraído desde: <http://www.revistafuturos.info>

_____. (2008, julio). “La Política de Desarrollo Alternativo frente a un escenario de ampliación de recursos por parte de la Colaboración de Estados Unidos: recomendaciones de política”. Informe Final. DIAL.

_____. (2010). “Desarrollo Alternativo en Colombia y Participación Social: propuestas hacia un cambio de estrategia”. Diálogo Inter-agencial en Colombia, Bogotá. Extraído desde: <http://www.planeaantioquia.org/planea/images/stories/pdf/desarrolloalternativoencolombia.pdf>

Velásquez, M. (2013, 6 de mayo). “Derechos humanos en Colombia: una mirada desde Estados Unidos”. *Razón Pública*. Extraído desde: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/3718-derechos-humanos-en-colombia-una-mirada-desde-estados-unidos.html>

Villamizar, A. (2003). “Fuerzas Militares para la guerra: La agenda pendiente de la reforma militar”. Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá.

_____. (2004). *La reforma de la inteligencia: un imperativo democrático*. Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Villamizar, A. y Espejo, G. (2004). *El gasto en seguridad y defensa en Colombia: De la Contención a la Ofensiva*. Documentos ocasionales. Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá.

Villamizar, H. (2013, 19 de mayo). “A un año del TLC: desastre anunciado y manos atadas”. *Razón Pública*. Extraído desde: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3748-a-un-ano-del-tlc-desastre-anunciado-y-manos-atadas.html>

Washington Office Latin América, WOLA. (2011). “Los Derechos Humanos en el primer año de la Administración de Juan Manuel Santos” [Informe agosto]. WOLA Washington, D.C. Extraído desde: <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Colombia/2011/September/SantosFirstYearinOfficeSpanish.pdf>

_____. (2014, 31 de enero). Conferencia: Perspectivas sobre el proceso de paz de Colombia y el papel de EE.UU. Extraído desde: <http://justiciapazcolombia.com/Conferencia-Perspectivas-sobre-el>

Watson, C. (2000). “Civil-Military Relations in Colombia: A Workable Relationship or a Case for Fundamental Reform?”. *Third World Quarterly*, vol. 21, núm. 3, pp. 529-548.

Youngers, C. et al. (2008, septiembre). “Ten years of Plan Colombia: an analytic assessment”. The Beckley Foundation: Drug Policy Programme, briefing paper 16. Extraído desde: http://www.beckleyfoundation.org/pdf/BriefingPaper_16.pdf

Zackrisson, J. L. (ed.) (1998, 18-19 de mayo). *¿Crisis? ¿Cuál Crisis? Conferencia sobre temas de seguridad en Colombia*. Instituto para Estudios Estratégicos Nacionales, Universidad de Defensa Nacional, Washington, D.C. Extraído desde: <http://www.ndu.edu/inss/books/books%20%201999/Crisis%20What%20Crisis%20Spa%20Oct%2009/spcris14.html>

Zuleta, S. (2010a, diciembre). “La extradición y las FARC: ¿extradición política?”. Dossier núm. 1. Fundación Ideas para la Paz. Extraído

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

desde: http://www.ideaspaz.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=49&Itemid=55

_____. (2010b, diciembre). “Colombia y la extradición: ¿Quo Vadis?”. Dossier núm. 3. Fundación Ideas para la Paz. Extraído desde: http://www.ideaspaz.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=49&Itemid=55

Periódicos y revistas

Cambio

(2003, 29 de septiembre). “¿Solo contra el mundo?”, núm. 535.

El Espectador

(2008, 3 de mayo). “¿Qué le pasa a la agricultura?”.

(2009, 1 de mayo). “Población desplazada en Colombia alcanza los 4,3 millones de personas”.

(2010, 24 de julio). “Farc y Eln tienen menos de 10.000 integrantes, dice el Gobierno”.

(2011, 9 de marzo). “Sabas culpó a Restrepo de meterle 12.000 ‘paras’”.

El Nuevo Herald

(2000, 7 de enero). “El ejército colombiano gana la guerra”.

El Tiempo

(1996, 5 de septiembre). “Congreso busca fortalecer a FFAA.”.

(1996, 21 de septiembre). “Militares: más plata pero con resultados”.

(1996, 14 de octubre). “Hay que reestructurar las FFMM.”.

(1996, 16 de octubre). “Narcoguerrilla: blanco de Bogotá y Washington”.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1997, 31 de enero). "E.U. raja a Colombia en derechos humanos".
- (1997, 10 de diciembre). "Colombia-Estados Unidos: ¿Distensión?".
- (1997, 28 de diciembre). "Ayuda militar de E.U. contra la guerrilla, anuncia W. Post".
- (1998, 13 de febrero). "Petróleo e inseguridad".
- (1998, 1 de abril). "Petróleo: de la bonanza a la desbandada".
- (1998, 20 de mayo). "Ejército desactiva la Brigada XX".
- (1998, 8 de agosto). "Defensa".
- (1998, 6 de septiembre). Columna "Contraescape".
- (1998, 27 de septiembre). "Entra E.U.".
- (1998, 29 de octubre). "Detrás de nuevas inversiones de E.U.".
- (1998, 19 de noviembre). "Anuncian vientos de reforma en FFMM".
- (1998, 1 de diciembre). "E.U. apoyará modernización del ejército".
- (1998, 2 de diciembre). "Revisión de E.U a justicia penal militar".
- (1998, 24 de diciembre). "Tormenta en las Fuerzas Militares".
- (1998, 31 de diciembre). "Reingeniería, el reto del Ejército".
- (1999, 6 de julio). "Los cultivos ilícitos y la guerra interna".
- (1999, 13 de agosto). "Gobierno tras acuerdo humanitario".
- (1999, 30 de diciembre). "La reforma militar".
- (2000, 19 de marzo). "Colombia rajada ante la ONU".
- (2000, 6 de abril). "Comandantes no serán jueces de militares".
- (2001, 20 de febrero). "Gato Negro contra la guerrilla y el narcotráfico".
- (2001, 4 de junio). "Operación Tsunami".
- (2001, 21 de junio). "Seguridad en las vías".
- (2001, 21 de agosto). "Qué es la ley de defensa y seguridad nacional".
- (2001, 17 de noviembre). "Putumayo se enfrenta al gobierno".

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- (2002, 8 de agosto). "Uribe arranca mandato en Valledupar".
- (2002, 9 de agosto). "En marcha plan de seguridad".
- (2002, 30 de agosto). "Los soldados campesinos".
- (2002, 22 de septiembre). "Tres Departamentos en zonas de rehabilitación".
- (2003, 14 de febrero). "Congreso de E.U. aprobó 532 millones de dólares para Colombia".
- (2003, 10 de marzo). "Venezuela no aceptará presiones".
- (2003, 24 de marzo). "Los pactos contra el terrorismo y la violencia".
- (2004, 25 de abril). "El plan top secret de Uribe".
- (2004, 21 de junio). "En vilo, envío de más tropa de E.U.".
- (2004, 24 de junio). "Sí de senado de E.U. a más tropas".
- (2005, 3 de febrero). "Congreso de Estados Unidos insiste en marco jurídico para proceso con paramilitares".
- (2005, 5 de febrero). "Leishmaniasis y minas, dejan fuera de combate a 4.000 militares".
- (2005, 8 de febrero). "Primera apuesta de Bush al Plan Colombia II".
- (2005, 8 de abril). "El e-mail del Embajador Wood a los congresistas".
- (2005, 3 de mayo). "La mano visible de George Bush".
- (2005, 3 de mayo). "La secreta operación J.M".
- (2005, 27 de mayo). "Conceptos confusos + análisis inexactos".
- (2005, 6 de junio). "Congresistas de E.U. reclaman a Uribe cambio en Justicia Y Paz".
- (2005, 8 de junio). "Uribe hará cambios a Justicia y Paz".
- (2005, 14 de junio). "Gobierno hace concesiones en proyecto de Ley de Justicia y Paz".

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- (2005, 8 de julio). "En suspenso, US \$3,2 millones para la paz".
- (2005, 2 de agosto). "Washington Post pide apoyar la ley".
- (2006, 5 de febrero). "Antioquia, nuevo blanco del P. Patriota".
- (2006, 2 de abril). "Historia de un fracaso".
- _____. "Lobby de exjefes de AUC para pagar penas en E.U.". (2006, 6 de mayo). "Un año del Plan Patriota".
- (2006, 15 de noviembre). "Más compromisos a cambio de TLC".
- (2006, 16 de noviembre). "El Plan Patriota será reemplazado".
- (2007, 26 de febrero). "'Parapolítica' En Colombia está bajo la lupa de los medios en Estados Unidos".
- (2007, 11 de mayo). "Acuerdo con la justicia de Estados Unidos buscarían algunos jefes paramilitares".
- (2007, 1 de julio). "Gobierno colombiano intentará reorientar estrategia frente a demócratas de Estados Unidos".
- (2008, 11 de marzo). "Colombia ha mejorado en Derechos Humanos, reconoció Informe del Departamento de Estado de E.U.". (2008, 19 de marzo). "Becas de postgrado en el exterior para afrodescendientes".
- (2008, 13 de mayo). "Las tres razones del Presidente para extraditar a los jefes paramilitares".
- (2009, 9 de enero). "CIA sabía desde 1994 nexos de Fuerzas colombianas con paramilitares, según informe".
- (2009, 14 de enero). "Un sabor agridulce".
- (2009, 18 de marzo). "Por falsos positivos, Patrick Leahy condiciona ayuda de E.U. a Colombia".
- (2009, 6 de abril). "Colombia, y no Irak, sería el modelo que debería seguir Estados Unidos en Afganistán".
- (2009, 23 de julio). "Hora de acciones afirmativas".
- (2009, 28 de agosto). "Tormenta en Bariloche".

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- (2009, 17 de septiembre). “Colombia toma el control de cinco radares militares que eran operados por E.U.”.
- (2009, 14 de diciembre). “Plan Consolidación, el desafío”.
- (2010, 26 de febrero). “Bandas, la gran amenaza”.
- (2010, 30 de junio). “Primera condena a ex paras en Justicia y Paz”.
- (2010, 23 de julio). “Desigualdad, dura de roer para Colombia”.
- (2010, 24 de julio). “Justicia y Paz, 5 años”.
- (2010, 27 de julio). “Aciertos y limitaciones de la Ley de Justicia y Paz”.
- (2010, 19 de agosto). “Aprobado nuevo Código Penal Militar”.
- (2010, 21 de octubre). “Presión por resultados condujo a falsos positivos: Procuraduría”.
- (2010, 27 de noviembre). “Gobierno crearía comisión de la verdad para desmovilizados”.
- (2011, 24 de enero). “Bajo crecimiento y altos precios. Sociedad de Agricultores de Colombia”.
- (2011, 25 de enero). “Si no se frenan, bandas podrían poner seguridad en jaque: Naranjo”.
- (2011, 11 de marzo). “ONU, Alerta Por Casos De Falsos Positivos”.
- (2011, 26 de marzo). “El crecimiento del PIB no se traduce en bienestar general”.
- (2011, 28 de marzo). “Crearán unidad para investigar crímenes contra líderes de tierras”.
- (2011, 12 de abril). “Militares condenados siguen en servicio”.
- (2011, 28 de agosto). “Bajó la pobreza en Colombia, pero la desigualdad no”.
- (2011, 15 de septiembre). “ONG de EE.UU. pide a Santos no revivir el fuero militar”.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- (2011, 4 de octubre) “Procuraduría ‘raja’ los resultados de la ley Justicia y Paz”.
- (2011, 21 de noviembre). “Al menos 1.700 ‘falsos positivos’ en 27 años: Cinep”.
- (2012, 22 de marzo). “Economía colombiana creció 5.9% en el 2011”.
- (2012, 19 de mayo). “Con dinero de EE.UU., Colombia exportaría seguridad”.
- (2013, 13 de febrero). “Reducción del Plan Colombia no es muy grave, dijo la canciller Holguín”.
- (2013, 17 de febrero). “Colombia está en el mejor momento’: Michael McKinley”.
- (2013, 10 de abril). “EE.UU. pidió US \$ 319 millones para lucha antidrogas en Colombia”.
- (2013, 19 de abril). “A la justicia colombiana le fue mal en informe de DD. HH. de EE.UU”
- (2013, 13 de mayo). “En lucha contra las drogas hay líneas rojas que nadie cruzará: EE. UU.”.
- (2013, 4 de junio). “Gobierno quiere ser socio en cooperación de la OTAN”.
- (2013, 9 de junio). “Cambio de ruta en lucha contra la droga”.
- (2013, 10 de julio). “EE.UU. responderá a Colombia por vías diplomáticas: embajador”.
- (2014, 6 de febrero). “EE.UU. condiciona ayuda a Colombia a que ‘no haya amnistías”

Semana

- (1996, 20 de mayo). “Novedad en el frente”.
- (1997, 10 de noviembre). “Entrevista con Frechette”.
- (1998, 18-25 de mayo). “El Proyecto Houston” .

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1998, 14 de septiembre). "La Agenda de las FARC".
- (1998, 12-19 de octubre). "Entrevista con Benjamín Gilman: El despeje nos preocupa".
- (1999, 16 de agosto). "A la ofensiva".
- (1999, 18 de octubre). "De frente, mar...".
- (1999, 15 de noviembre). "La ofensiva final".
- (2001, 17 de septiembre). "La polémica ley".
- (2002, 23 de diciembre). "¿A quién ayuda Estados Unidos?".
- (2003, 16 de febrero). "El mundo contra las FARC".
- (2003, 4 de julio). "Colombia frente a la crisis Iraquí".
- (2003, 12 de noviembre). "Habla el Comandante del Sur".
- (2004, 24 de septiembre). "Revelaciones explosivas".
- (2004, 19 de diciembre). "¿El principio del fin?".
- (2005, 6 de febrero). "Sí hay guerra, señor presidente".
- (2005, 19 de junio). "La guerra de las palabras".
- (2005, 24 de julio). "De la mano de Bush".
- (2005, 2 de octubre). "Negociación con los paras".
- (2006, 2 de febrero). "El efecto Bush".
- (2006, 5 de febrero). "El Plan Patriota".
- (2007, 27 de julio). "Uribe acusa a los magistrados de la Corte Suprema de tener un 'sesgo ideológico'".
- (2009, 23 de mayo). "La Macarena se consolida".
- (2009, 25 de junio). "A un año de Jaque... el Salto Estratégico".
- (2009, 15 de diciembre). "Minorías en Washington".
- (2010, 1 de junio). "Colombia, el país de A. Latina que más destina de su PIB a gasto militar".
- (2010, 12 de agosto). "Entrevista a William Brownfield: 'La relación de EE.UU. con el gobierno de Santos producirá resultados positivos'".

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- (2010, 31 de agosto). “14 millones de dólares americanos para acceso a la justicia”.
- (2010, 4 de diciembre). “WikiColombia”.
- (2010, 11 de diciembre). “¡WikiGuerra!”.
- (2010, 15 de diciembre). “Cuerpos de Paz de EE.UU. regresan con nueve voluntarios a Colombia”.
- (2010, 16 de diciembre). “Restitución de tierras: apuesta para resolver el conflicto de raíz”
- (2011a, 24 de febrero). “Wikileaks: EE.UU. estaba preocupado por la autenticidad de la desmovilización de 70 guerrilleros”.
- (2011b, 24 de febrero). “Wikileaks: la versión no oficial del período de gobierno Uribe”.
- (2011c, 24 de febrero). “Wikileaks: Uribe rinde cuentas ante embajador de EE.UU. por escándalo de chuzadas”.
- (2011, 26 de febrero). “La otra Casa de Nariño”.
- (2011, 7 de marzo). “Piden investigar a Uribe por ‘chuzadas’”.
- (2011, 19 de marzo). “Wikileaks: control de visas”.
- (2011a, 2 de abril). “Tolemaida Resort”.
- (2011b, 2 de abril). “Wikileaks: todos contra todos”.
- (2011, 6 de abril). “Ley de víctimas: reparación desde 1985”.
- (2011, 20 de abril). “OEA: 3.578 desmovilizados de las AUC han vuelto a la violencia”.
- (2011, 26 de junio). “Entrevista a John Podesta ‘Estamos orgullosos del Plan Colombia’”.
- (2013, 20 de abril). “Estados Unidos recortará ayuda a Colombia en el 2014”.
- (2013, 11 de mayo). “Un año con el TLC”.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

The Economist

(2009, 25 de junio). "Coca and cocaine in the Andes. Mixed signals among the coca bushes". Extraído desde: <http://www.economist.com/node/13905518?fsrc=rss>

The Miami Herald

(1999, 27 de agosto). "Danger: U.S. could go to war on the wrong side".

(2000, abril). "Fuerzas Armadas de Colombia", nota informativa.

The New York Times

(2001, 17 de mayo). "New drugs plan shifts focus in Latin America".

The Orlando Sentinel

(1999, 2 de septiembre). "Moment of peril in Colombia: It is imperative that the United States step up its efforts to help Colombia fight drugs...".

The Wall Street Journal

(1995, 4 de abril). "Colombia, America's Favorite Narco-Democracy".

The Washington Post

(2007, 10 de julio). "A new weapon against Colombias rebels. Government Bringing Social Programs to Long-Neglected Regions in Bid to Establish a State Presence".

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

The Washington Times

(1999, 4 de enero). "Terrorists meet U.S. Colombia diplomats".

(1999, 23 de septiembre). "Drug Policy labeled 'disaster'. McCaffrey to urge regional approach in Latin America".