

# La implicación de los **EE.UU.** en el **PLAN COLOMBIA:** Objetivos y resultados

---

Ana Sánchez Cobaleda

Máster en Estudios Internacionales: Organizaciones y Cooperación Internacional

**Departamento de Derecho y Economía Internacionales**  
**Universidad de Barcelona**

**Memoria final del Máster en Estudios Internacionales (MEI)**

**Centro de Estudios Internacionales**

**Curso 2010 – 2011**

**Dirigida por: Dra. Milagros Álvarez**

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
-Delimitación del objeto de estudio	8
-Estructura del trabajo de investigación	9
<b>CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES</b>	
1.1. SITUACIÓN EN COLOMBIA PREVIA AL PLAN COLOMBIA	10
<b>1.1.A) Incidencia de las guerrillas y otros movimientos armados</b>	11
<b>1.1.B) Iniciativas para la solución de la situación de violencia</b>	16
1.2. IMPLICACIÓN DE EE.UU. EN EL PLAN COLOMBIA	18
<b>1.2.A) Relación entre EE.UU. y Colombia anterior al Plan Colombia</b>	19
<b>1.2.B) Causas de la participación estadounidense en el Plan Colombia</b>	20
<b>CAPÍTULO 2. EL TEXTO DEL PLAN COLOMBIA</b>	
2.1. ASPECTOS GENERALES	23
<b>2.1.A) Estructura</b>	24
<b>2.1.B) Objetivos</b>	25
<b>2.1.C) Financiación Estadounidense para el Plan Colombia</b>	28
2.2. LAS ESTRATEGIAS DE ACTUACIÓN	32
<b>2.2.A) Estrategia económica</b>	32
<b>2.2.B) Estrategia fiscal y financiera</b>	33
<b>2.2.C) Estrategia de paz</b>	35
<b>2.2.D) Estrategia de defensa nacional</b>	36
<b>2.2.E) Estrategia judicial y de Derechos Humanos</b>	37
<b>2.2.F) Estrategia antinarcoóticos</b>	38
<b>2.2.G) Estrategia de desarrollo alternativo</b>	43
<b>2.2.H) Estrategia de participación social</b>	44
<b>2.2.I) Estrategia de desarrollo humano</b>	45
<b>2.2.J) Estrategia de orientación internacional</b>	46

## CAPÍTULO 3. PUESTA EN PRÁCTICA Y RESULTADOS

3.1. REALIZACIÓN DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR EE.UU.	49
<b>3.1.A) Apoyo militar al Ejército y la Policía colombianos para los objetivos antidroga y de seguridad</b>	51
<b>3.1.B) Apoyo no militar para promover el desarrollo social y económico así como el Estado de Derecho</b>	61
<b>3.1.C) Esfuerzos para transferir los programas de operaciones y las responsabilidades de financiación a Colombia</b>	68
3.2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS RESPECTO A LOS OBJETIVOS FIJADOS	71
<b>3.2.A) Análisis de resultados</b>	72
- Objetivo 1: Lucha contra el problema de la droga en Colombia: reducción del cultivo y la producción al 50%	72
- Objetivo 2: Mejorar la seguridad a través del Proceso de Paz: combatir las guerrillas y el crimen organizado	76
- Objetivo 3: Reactivación económica y desarrollo social	80
- Objetivo 4: Fortalecer el gobierno y sus instituciones	82
<b>3.2.B) Situación actual en el Congreso y críticas a la actuación de los EE.UU. en Colombia</b>	85
CONCLUSIONES	88
BIBLIOGRAFÍA	94
Obras generales y monografías	94
Artículos	95
Documentación de EE.UU.	97
Documentación de Colombia	99
Documentación de las Naciones Unidas	99
Documentación de la Organización de Estados Americanos	100
Discursos	100
Otros	100
Páginas web	100
ANEXO 1	102

## INTRODUCCIÓN

---

*“No existe una mejor prueba del progreso de una civilización que la del progreso de la cooperación”*

*John Stuart Mill*

Durante décadas Colombia fue una de las democracias más estables y una de las economías más sólidas de toda América Latina. Sin embargo, a finales de los noventa se vio inmersa en un periodo de crisis constante debido a la fuerza emergente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de los grupos paramilitares (esencialmente, las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC), que estaban financiando sus actividades, cada vez más, gracias a los beneficios obtenidos de los narcóticos ilegales. Estos grupos estaban asumiendo paulatinamente el control en la producción de cocaína así como en las zonas del país donde crece la amapola (o adormidera) de donde se obtiene el opio. Para hacer efectivo ese control, estos grupos hacían uso de la violencia y cometían abusos de los derechos humanos, afectando, en grados diferentes, a cada uno de los treinta y dos departamentos que conforman Colombia.

La economía colombiana sufrió un severo golpe al final de dicha década, cuando sus fuerzas armadas y la policía fueron incapaces de dar respuesta a la creciente fuerza de los grupos armados ilegales, a los cada vez más altos niveles de crímenes, a los secuestros, a las extorsiones, a los sabotajes económicos y a la espiral del tráfico de drogas. De acuerdo con el Departamento de Estado de los EE.UU., de 1991 a 1998 el cultivo de cocaína se había visto incrementado en más de un 300% y el cultivo de opio había aumentado un 75%.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> United States Government Accountability Office (GAO), *Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met, but security has improved; U.S. Agencies need more detailed plans for reducing assistance*. Gao-09-71. Washington, D.C., 2008, p. 9

Los EE.UU. habían estado proveyendo asistencia a Colombia desde principios de los años setenta, ayudando al Ejército Colombiano, a la Policía Nacional y a instituciones jurídicas, así como a agencias civiles, en sus esfuerzos por reducir la producción y el tráfico ilegal de drogas. No obstante, a pesar de esta asistencia, a finales de los noventa, Colombia era el mayor productor de cocaína del mundo y se había convertido en el principal proveedor de heroína de los EE.UU.<sup>2</sup>

En octubre de 1999 el gobierno colombiano anunció una estrategia de 6 años, conocida como el Plan Colombia, para reducir en un 50% el cultivo, el procesamiento y la distribución de narcóticos ilícitos en Colombia. El Plan Colombia tenía otra meta: mejorar la seguridad en Colombia mediante la recuperación del control de las áreas sometidas a grupos armados ilegales que en la última década habían estado financiando sus actividades a través de los beneficios obtenidos del tráfico de drogas.

La estrategia para luchar contra el tráfico de narcóticos del Plan Colombia se centraba en la erradicación de las matas ilegales, en la prohibición de actividades ilícitas y en los proyectos de desarrollo diseñados para ofrecer a los agricultores una alternativa al cultivo de cocaína y opio. El Plan Colombia buscaba también reclamar el control del territorio dominado por las FARC y por otros grupos armados ilegales a través de varios medios, incluyendo el fortalecimiento y la profesionalización del Ejército Colombiano y de la Policía Nacional, el compromiso militar contra los grupos insurgentes y una presencia policial mucho más amplia por todo el territorio del país. El Plan Colombia también incluía un amplio programa de reformas sociales, económicas y judiciales que pretendían complementar los objetivos de la reducción de drogas y los de seguridad. En enero del año 2007, el gobierno de Colombia lanzó una estrategia de continuación (*Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social (EFDDS) 2007-2013*) que pretendía extender seis años más muchas de las estrategias y de los programas iniciados bajo el Plan Colombia.

A principios del año 2000 los EE.UU., que habían apoyado a la Policía Nacional colombiana desde 1980, decidieron implicarse más en su relación con Colombia. El entonces presidente de los EE.UU. Bill Clinton hizo público su compromiso de ayudar al país latinoamericano en el Plan Colombia.

---

<sup>2</sup> Government Accountability Office (GAO), *Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met, but ...*, op. cit. p. 8

Desde ese año, los EE.UU. han provisto a Colombia con casi 7 mil millones de dólares en asistencia militar y no militar. Bajo la supervisión general y la dirección de la Oficina de Políticas Nacionales para el Control de Drogas de la Casa Blanca (*White House Office of National Drug Control Policy –ONDCP-*), los Departamentos de Estado (*State*) y de Defensa (*Defense*) han proporcionado al Ejército Colombiano y a la Policía Nacional la asistencia requerida para la lucha antinarcóticos y para lograr los objetivos de seguridad. El Departamento de Estado centró sus esfuerzos en los cinco programas principales de aviación para el Ejército Colombiano, las Fuerzas Aéreas y la Policía Nacional. La Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (*U.S. Agency for International Development –USAID-*), el Departamento de Justicia (*Justice*) y el Departamento de Estado proveyeron también asistencia no militar en los programas de desarrollo alternativo, ayuda a las personas desplazadas internamente, a la desmovilización de los grupos armados y en los esfuerzos para conseguir reformas judiciales.<sup>3</sup>

Sin entrar a debatir aquí sus motivos, los EE.UU. optaron por colaborar con Colombia para conseguir los objetivos del Plan, convencidos de que, con su potencia, sus buenas intenciones y una colaboración bien estructurada, lograrían lo que se habían propuesto.

De la firma del Plan Colombia entre los entonces Presidentes de Colombia, Andrés Pastrana, y de los Estados Unidos, Bill Clinton, se ha cumplido ya una década, tiempo suficiente para analizar qué estrategias se han seguido, cómo se ha realizado la colaboración entre ambos países y, fundamentalmente, si se han logrado o no los objetivos pretendidos.

Si bien es verdad que en aquel momento los EE.UU. vivían uno de sus mejores momentos político-económicos, no es menos cierto que en la actualidad están atravesando una dura situación de recesión. Por este motivo resulta interesante analizar qué frutos están dando unas acciones que fueron emprendidas en un periodo de absoluta hegemonía política y de superávit económico de los EE.UU. y tratar de vislumbrar en qué términos puede mantenerse la colaboración de los EE.UU. en un momento de dificultades económicas como las actuales.

---

<sup>3</sup> Departamento de Estado de los EE.UU. en consulta con el Departamento de Defensa, el Departamento de Justicia y la Agencia para el Desarrollo Internacional. *Report to Congress: US Assistance Programs in Colombia and Plans to transfer Responsibilities to Colombia*, Washington, D.C., 2008.

## Delimitación del objeto de estudio

---

Esta memoria de final de Máster se centra en la implicación de los EE.UU. en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y en la mejora de la seguridad en Colombia desde el auspicio del convenio bilateral firmado entre ambos países y conocido como Plan Colombia.

Pocas políticas estadounidenses destinadas a América Latina han despertado tanto interés y controversia en los últimos años como el programa plurianual para apoyar a Colombia en su lucha contra la droga y la violencia vinculada con la misma. Ahora que ese programa cumple una década -fue aprobado por el Congreso de EE.UU. en julio de 2000- es interesante evaluar tanto sus logros como sus fracasos.

El presente trabajo pretende examinar los compromisos asumidos por ambos países, analizar los objetivos descritos en el texto del Plan Colombia, estudiar las estrategias previstas y los mecanismos empleados por EE.UU. para alcanzar dichas metas.

Para poder abordar debidamente el objeto de estudio se analizará brevemente el contexto político y social en el que Colombia se encontraba inmersa en el momento de firmar el convenio en 1999.

Por supuesto, los objetivos propuestos en el texto del Convenio serán definidos y analizados, por lo que también se estudia el Plan Colombia como documento en sí mismo.

Con la intención de enriquecer esta investigación y con miras a darle una mayor profundidad y precisión, las fuentes utilizadas van desde las monografías especializadas, hasta las conversaciones con personas conocedoras del proceso de primera mano, pasando por informes Oficiales de los gobiernos tanto Colombiano como Estadounidense así como ensayos elaborados por Organizaciones Internacionales.

Buscando en todo momento la objetividad, este trabajo evalúa la correspondencia entre los objetivos propuestos y los resultados obtenidos en el marco del Plan Colombia tras la implicación de los EE.UU. en el proceso.



## Estructura del Trabajo de Investigación:

---

La memoria se divide en tres capítulos que abordan los siguientes temas:

- En el primer capítulo, relativo a los Antecedentes, se presenta, primero, la situación de Colombia a finales de la década de los noventa, así como algunos hechos relevantes de su historia que llevaron al gobierno colombiano a reconocer la necesidad de un proyecto para la paz del país. En el segundo apartado del capítulo se recogen los antecedentes en la relación entre Colombia y EE.UU. y las razones por las que éste último decidió tomar parte en el Plan Colombia. De esta forma, se presenta a los actores objeto del trabajo.
- El segundo capítulo se centra específicamente en el texto del Plan Colombia. En primer lugar se estudia la naturaleza del texto, los pilares sobre los que se basa para establecer sus objetivos y la financiación estadounidense para el mismo. A continuación, pasamos a analizar detenidamente la lista de las estrategias acordadas por ambos Estados, con el objeto de poder contrastar, posteriormente, dichos objetivos con los resultados obtenidos.
- El tercer capítulo se divide de nuevo en dos subapartados: la primera parte está dedicada a repasar los mecanismos utilizados por los EE.UU., las inversiones realizadas, las estrategias seguidas y el funcionamiento de la cooperación entre ambos Estados durante el desarrollo del Plan Colombia.

La segunda parte recoge los resultados obtenidos tras una década de colaboración y la correspondencia entre estos resultados y los objetivos propuestos en un primer momento. También se reflexiona sobre la relación que de ahora en adelante los EE.UU. y Colombia deberán asumir teniendo en cuenta la situación actual en el Congreso estadounidense si quieren mantener sus vínculos y conservar su estatus de aliados. Así mismo se recogen algunas de las críticas y opiniones más relevantes despertadas por el Plan Colombia.

- Finalmente se presentan las conclusiones y los retos a los que se enfrenta la sociedad colombiana frente a la cuestión de su seguridad y del tráfico ilegal de drogas.

## CAPÍTULO PRIMERO: Antecedentes

---

### 1.1. Situación colombiana previa al Plan Colombia

*“Cada minuto que ahorremos en la guerra, es una inversión en la vida”*

*Andrés Pastrana Arango, Discurso de Posesión, Bogotá, D.C., 7 agosto de 1998*

Colombia es una nación que se encuentra fragmentada. Los motivos son varios. Su geografía invita a la formación de regiones que estuvieron aisladas por mucho tiempo. El Estado, históricamente, ha sido un Estado débil en términos fiscales, de capacidad reguladora y de monopolio de la fuerza. Por otro lado, la implicación de la ciudadanía en los asuntos políticos ha sido lenta, tardía e insuficiente. Por último, las élites no han tenido la suficiente base social, siempre han estado divididas y, en consecuencia, nunca han tenido conciencia de que su papel es el de dirigir una nación.<sup>4</sup> La suma de estos cuatro factores –su geografía, un Estado débil, la falta de implicación de la ciudadanía y la carencia de una “clase dirigente”- es el origen de una sociedad con tendencia al conflicto, al bloqueo y a la incapacidad de resolver problemas colectivos, si bien es cierto que también es una sociedad heterogénea, vital y pluralista.<sup>5</sup>

Marcada por su historia convulsa y por una organización social cuyos orígenes se remontan a los tiempos de la colonia española, Colombia ha tenido que hacer frente a lo largo de los años a problemas de toda índole: al problema agrario, a la violencia de los años cincuenta y a la de la coalición política del Frente Nacional que se diseñó como solución a la anterior; a la veloz urbanización a la que las ciudades se vieron sometidas en los años sesenta y que comportó la aparición de una nueva sociedad urbana y un proceso muy rápido de secularización; y, por supuesto, a uno de sus mayores retos, si no el mayor: el narcotráfico, actividad ilegal que afecta a

---

<sup>4</sup> GONZÁLEZ, F., BOLIVAR, I y VÁZQUEZ, T. *Violencia Política en Colombia. De la Nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá. CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular), 2007; United Nations Development Programme (UNDP), *El conflicto, callejón con salida, Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*, 2003, p. 13

<sup>5</sup> ROJAS, J., *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*. Bogotá, CODHES (Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos) y UNICEF Colombia, 2002.

la economía y a la sociedad a partes iguales, y que beneficia a los numerosos actores armados del país.

### **1.1.A) Incidencia de las guerrillas y otros movimientos armados**

Es imposible hablar del narcotráfico en Colombia sin hablar también de la guerrilla. El movimiento guerrillero existía en Colombia desde principios de la década de los cincuenta; sin embargo, su conexión con el narcotráfico no se dio hasta años después, según veremos más adelante.

Como consecuencia del asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948 se inició en Bogotá la ola de violencia conocida como el *Bogotazo*. Al celebrarse al año siguiente elecciones presidenciales, los liberales se negaron a participar y, a pesar de sus múltiples intentos de boicotear el proceso electoral, el conservador Laureano Gómez salió electo de forma inmediata.<sup>6</sup> Es en ese momento, inicios de los cincuenta, cuando son creados los primeros grupos armados para oponerse al gobierno conservador e iniciar acciones guerrilleras. Estas guerrillas liberales, que se instalaron en zonas campesinas como los Llanos Orientales, carecían de liderazgo político-militar y no tenían un programa especialmente definido respecto a la lucha por el poder. Tenían a su favor el gran número de gente que las formaba, pero las debilitaba la falta de unión política. El ala comunista aprovechó estas grietas y obtuvo una marcada influencia, consiguiendo que las comunidades agrarias donde se habían instalado pasaran a reintervenir en la guerra de guerrillas.<sup>7</sup>

De forma lenta pero constante, cada vez más provincias fueron saliendo del control del gobierno colombiano en favor de los grupos campesinos guerrilleros. Tolima, Huila, Río Chiquito, Marquetalia, Sumapaz, Guayabero o Agriari fueron algunas de las zonas que pasaron a manos de las guerrillas controladas por el partido comunista, el cual acordaba con las autoridades locales no tener enfrentamientos si, a cambio, se les cedía la autonomía de las zonas que ellos ocupaban.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> GOTT, R., *Guerrilla Movements in Latin America*. Double Day Anchor, Nueva York, 1972, P. 229.

<sup>7</sup> GOMEZ, A., "The Revolutionary Armed Forces of Colombia and their Perspectives". En *World Marxist Review*, Nº. Abril 1967.

<sup>8</sup> GUZMÁN CAMPOS, G., *La Violencia en Colombia*. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1962, pp. 161-162.

El presidente conservador Laureano Gómez fue derrocado en 1953 por el General Gustavo Rojas Pinilla. Éste último encabezó un golpe de Estado y suspendió todas las operaciones militares contrarias a la guerrilla. Según el General. Rojas Pinilla, se disuadiría a los guerrilleros de seguir formando parte de dicho movimiento a través de ayudas económicas y materiales. Efectivamente, según datos recogidos por Eric Hobsbawm, alrededor de unos 6.500 guerrilleros desertaron, sin embargo, otros muchos, miembros del Partido Comunista, se negaron a entregar las armas por desconfiar del dictador.<sup>9</sup>

Todos los que se negaron a abandonar la guerrilla se instalaron en Marquetalia, en el departamento de Caldas, en el centro del país, donde establecieron una zona inaccesible para el ejército y para el gobierno, con una administración civil y militar propia. Se había establecido la primera “zona liberada” del territorio colombiano. A continuación, esta situación se extendió a Ríochiquito, en el departamento del Cauca; a El Pato, en Caquetá; a Guayabero y al sudeste de Tolima.<sup>10</sup> Estas “zonas liberadas” suponían una amenaza para el gobierno federal, el cual perdía el control cada vez de más territorios. Con la intención de tildar al movimiento guerrillero de un carácter de separatismo y de división nacional, se empezó a llamar a las “zonas liberadas”, “repúblicas independientes”. De este modo, el Gobierno pretendía poner a la sociedad colombiana, históricamente muy patriota, en contra de la guerrilla para que ésta perdiera apoyo y legitimidad.<sup>11</sup>

El Gral. Rojas fue obligado a marcharse y, tras una nueva ola de revueltas, los dos partidos más importantes del país (el Liberal y el Conservador) hicieron un pacto político en el que acordaban turnarse en el poder y ser los únicos que participarían en los procesos electorales de Colombia.<sup>12</sup> Este pacto es conocido como Frente Nacional y en él se establecía que para cada elección presidencial, los dos partidos tradicionales sólo apoyarían a un candidato a Presidente. Así, vulnerando los principios básicos de la democracia y despojando a los ciudadanos de su derecho a elegir, se perpetuaron en el poder durante dieciséis años, hasta 1974.

---

<sup>9</sup> HOBBSAWM, E., *The Revolutionary Situation in Colombia*. En *The World Today*. Vol. 19, No. 6, Junio 1963. Disponible en: <http://www.jstor.org/pss/40394248>

<sup>10</sup> ANÓNIMO. *Manuel Marulanda Vélez “Tirofijo”*. Biblioteca Virtual del Banco de la República de Colombia, Bogotá, 2004. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/marulanda-manuel.htm>

<sup>11</sup> ARRUBIA, M. *Colombia Hoy*. Siglo XXI Editores de Colombia, Bogotá, 1980; p. 45

<sup>12</sup> GOTT, R., *Guerrilla Movements in Latin America*. Double Day Anchor, Nueva York, 1972, P. 224.

Cuando en 1964, durante el segundo gobierno del Frente Nacional, el presidente conservador Guillermo León Valencia decidió poner en marcha la llamada *Operación Marquetalia* para eliminar las “repúblicas independientes” en menos de un año, el gobierno colombiano llevaba recibiendo ayuda estadounidense tres años, desde que en 1961 se iniciara la colaboración con EE.UU. en la ofensiva contra dichas repúblicas. En la *Operación Marquetalia* intervinieron 16.000 soldados, un tercio del ejército colombiano, lo que fue fundamental para que el gobierno pudiera declarar en 1965 que las “repúblicas independientes” habían sido eliminadas.<sup>13</sup>

Sin embargo, no todos los grupos fueron erradicados. Una docena de hombres encabezados por Pedro Antonio Marín Marín, alias Manuel Marulanda Vélez, apodado *Tirofijo*, se vieron obligados a huir de Marquetalia y a instalarse en la selva, donde crearon el “Bloque Sur”, nombre de la primera insurgencia guerrillera del Partido Comunista de Colombia y que creó, el 5 de mayo de 1966, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como brazo armado del Partido Comunista.<sup>14</sup>

Las reclamaciones del movimiento guerrillero no hacen referencia exclusivamente a la lucha por fines políticos a nivel nacional, sino que también se refieren a los derechos de los campesinos y a que éstos no sean privados, por parte de los terratenientes, de las tierras en las que trabajan y de las que viven. A pesar de que el Partido Comunista no creía necesario utilizar la violencia como único medio de actuación, decidió radicalizar más su carácter revolucionario y crear las FARC, mostrándose así más capaz de defender mejor a los campesinos.

También en 1965 surge el Ejército de Liberación Nacional (ELN), un grupo de obreros, campesinos y estudiantes, todos ellos de ideas marxistas-leninistas que, además de luchar –igual que las FARC- por los campesinos y la política nacional, pretende lograr cambios en el ámbito del Estado de Derecho, democracia, soberanía nacional, desarrollo, fuerzas armadas, políticas para el campo, medio ambiente, comunidades indígenas, narcotráfico y política exterior.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> GOTT, R., *Guerrilla Movements in Latin America*. Double Day Anchor, Nueva York, 1972, pp. 224-225.

<sup>14</sup> MATTA ALDANA, L. A., *Colombia y las FARC-EP. Origen de la lucha guerrillera. Testimonio del comandante Jaime Guaraca*. Ed. Tafalla, Bogotá, 2002, p. 103

<sup>15</sup> ANÓNIMO. Somos el ELN. “Por qué luchamos”. Revista *Insurrección del Ejército de Liberación Nacional*. Enero 14, 2008. Disponible en: <http://www.eln-voces.com>

En enero de 1968, nace otro movimiento guerrillero que, tal y como indica Daniel Castro, “*a diferencia de los demás, éste es único en América Latina, debido a que está inspirado en políticas chinas y no soviéticas o cubanas*”<sup>16</sup>. Este grupo se autodenomina Ejército Popular de Liberación (EPL).

El conocido Movimiento 19 de abril (M-19) también constituyó un grupo guerrillero y fue creado en 1974 por Jaime Bateman Cayón, conocido como “el Flaco”, antiguo miembro y secretario de las FARC.<sup>17</sup>

En 1997 surgieron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), grupo paramilitar de extrema derecha que buscaba defender sus zonas de influencia, de las guerrillas colombianas.<sup>18</sup>

En la década de los ochenta, la guerrilla colombiana, debido a los cambios operados en la situación internacional, deja de recibir apoyo económico tanto del comunismo como de la propia URSS, por lo que se ve obligada a cambiar sus fuentes de financiación y a empezar a sostenerse a través del narcotráfico y de los secuestros. Esto supone un auge de los movimientos guerrilleros, ya que estos grupos armados se encuentran en zonas donde el cultivo principal es la hoja de coca. Tal y como explica Rudolph Hommes, las áreas aumentaron en tamaño como consecuencia del desplazamiento de los cultivos de Perú y Bolivia hacia el territorio de Colombia.<sup>19</sup>

La guerrilla empieza a cobrar a los narcotraficantes derechos sobre el gramaje de coca procesada. De esta forma la guerrilla empieza sus relaciones con el narcotráfico.<sup>20</sup>

Por lo general, la guerrilla no ha entrado en la venta de estupefacientes, entendiendo por “venta” el traslado de los mismos a los mercados europeos y estadounidenses.<sup>21</sup> Dentro del negocio de la droga, esa labor ha seguido en manos de grupos especializados de delincuentes

---

<sup>16</sup> CASTRO, D., *The Interminable War: Guerrillas in Latin American History*; Ed. Jaguar Books, Lanham, 2006; p. XX Introducción.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> MOREANO, H., *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*. FLACSO Ecuador, Quito, 2005. Disponible: [http://books.google.com.ar/books?id=aaasGxrKXZIC&printsec=frontcover&hl=en&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.ar/books?id=aaasGxrKXZIC&printsec=frontcover&hl=en&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

<sup>19</sup> HOMMES, R., “Terrorism in Colombia. A Post-September 11 Perspective”. En *Americas Forum*. Enero 23, 2007. Disponible en: <http://www.oas.org/ezone/ezone6/art11.htm>

<sup>20</sup> MARTÍNEZ, A., *Economía, crimen y conflicto*. Unibiblos, Bogotá, 2001, pp. 11-12

<sup>21</sup> ORTIZ, R., “Guerrilla y narcotráfico en Colombia”. En *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública* Núm. XXII, Año 2000.

comunes. Los insurgentes, por el contrario, han adoptado el papel de poder paraestatal en las zonas de producción de narcóticos. Como describe Román D. Ortiz, los rebeldes “*han proporcionado a los campesinos y traficantes involucrados en el negocio servicios básicos como el ejercicio de la justicia, el mantenimiento del orden y la defensa contra las operaciones del ejército y la policía*”.

Como retribución por los servicios prestados, las FARC se quedan con un porcentaje sobre el valor de la droga producida y exportada, de manera que los pagos por protección son el principal rendimiento del narcotráfico para la guerrilla, sensiblemente superior que el beneficio de la producción de estupefacientes en sí misma. Como prueba de la importancia de esta fuente de financiación, resulta ilustrativo el hecho de que la guerrilla dedique alrededor de un 20% de sus efectivos a labores de protección en las áreas de cultivo y producción de estupefacientes.<sup>22</sup>

En base a las estimaciones de las fuerzas de seguridad de Bogotá, los ingresos totales de las FARC alcanzaron en 1998 la suma de 285 millones de dólares, 136 de los cuales procederían directamente del cobro de servicios a narcotraficantes. El resto, vendría de lo obtenido a través de secuestros, robos y el conocido “impuesto revolucionario” que se impone a empresarios, profesionales y propietarios agrícolas.<sup>23</sup>

La combinación de estos elementos, entre otros, comportó un gran aumento de la violencia en la sociedad colombiana, de tal manera que a finales de los años noventa Colombia se encontraba al borde de convertirse en un Estado fallido.<sup>24</sup> La presencia de las FARC crecía en ciudades como Cali y Bogotá; la imagen de Colombia en el exterior distaba mucho de ser positiva (tal y como pone de manifiesto el hecho de que al entonces Presidente Ernesto Samper no se le concediera visado para entrar en los EE.UU.) y el país se veía inmerso en la violencia indiscriminada de la guerrilla, en los secuestros, en las bombas y en la utopía de que, algún día, se pondría fin a un conflicto que duraba ya casi medio siglo.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> ROTBERG, R., *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*, pp. 15-16. Disponible en: [http://www.brookings.edu/press/books/chapter\\_1/statefailureandstateweaknessinatimeoferror.pdf](http://www.brookings.edu/press/books/chapter_1/statefailureandstateweaknessinatimeoferror.pdf)

### **1.1.B) Iniciativas para la solución de la situación de violencia**

Ante este panorama, en las elecciones presidenciales de 1998 el pueblo colombiano decidió alzar su voz y eligió al candidato conservador, Andrés Pastrana Arango y a su promesa de un proceso de paz. Para comprender bien lo ocurrido en estas elecciones es necesario recordar que en 1997, el ELN y las FARC habían entregado propuestas de paz en una reunión de la Comisión Nacional de Negociación, la cual había sido creada por la Iglesia para que se diera un diálogo pacífico.<sup>25</sup> Justo antes de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, las FARC anunciaron que no negociarían con Horacio Serpa, sino que sólo lo harían con el otro candidato, Andrés Pastrana.

Antes de la victoria de Pastrana, ya había habido varios intentos de iniciar un proceso de paz.<sup>26</sup> El primero de ellos se dio durante la administración de Virgilio Barco Vargas, que logró la reinserción del grupo M-19 en la vida civil quince años después de su creación, en 1989. El EPL fue desintegrado de la misma forma en 1991, en el periodo presidencial de César Gaviria Trujillo.

Al ganar Andrés Pastrana en 1998, se iniciaron nuevas negociaciones, que dieron como resultado la creación, con el beneplácito de las FARC, de la conocida como “zona de distensión”, compuesta por 42,000 kilómetros cuadrados aproximadamente, donde no habría presencia militar ni policial. La “zona de distensión”, situada en el Caguán (en el departamento de Huila), fue respetada durante algo más de tres años (del 7 de noviembre de 1998 al 20 de enero de 2002).<sup>27</sup> No obstante, cuando en 2002 la guerrilla secuestró un avión comercial, la administración de Pastrana consideró roto el proceso de paz con las FARC sin haber conseguido ningún fruto, resultante de los años de negociación previos.<sup>28</sup>

Los actores en la negociación tenían intereses contrapuestos y ninguna de las dos partes estuvo dispuesta a ceder, de manera que las diferencias fueron irreconciliables y se dio por terminado el proceso de negociación. Mientras el gobierno tenía como prioridad la restauración de la paz en

---

<sup>25</sup> RUBIO, R., *El Plan Colombia. Repercusiones para la seguridad hemisférica*. Colegio Interamericano de Defensa, Washington, D.C., 2001. p.22

<sup>26</sup> Secretaría General, Organización de los Estados Americanos. *Seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al proceso de desmovilización de las AUC en Colombia*. Washington D.C., 2007; p. 29. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/COLOMBIA%20COMPILACION.pdf>

<sup>27</sup> MOREANO, H., *Colombia y sus vecinos...* Op. Cit., p. 108.

<sup>28</sup> <sup>29</sup>RUBIO, R., *El Plan Colombia. Repercusiones para...* Op. Cit. 23



todo el Estado colombiano para centrarse, posteriormente, en cualquier otra medida, incluidas las económico-sociales, para las FARC lo primordial era instaurar reformas económico-sociales que beneficiasen a la parte más necesitada de la población y, así, conseguir el restablecimiento de la paz.<sup>29</sup>

Cumpliendo con su promesa de “*recuperar para el Estado el monopolio de la fuerza para la paz, la justicia social y la felicidad de los colombianos*”<sup>30</sup>, el electo Presidente Andrés Pastrana decide poner en marcha una propuesta para resolver la inestable situación en la que Colombia se veía inmersa: el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz 1999-2002”, que fue aprobado por la Ley 508 del 29 de julio de 1999, tal y como establece el mandamiento Constitucional. El objetivo principal de dicha iniciativa era restaurar la paz en el país y colocar a Colombia en la senda del desarrollo social y el crecimiento sostenible.

Con la finalidad de buscar financiación para el Plan Nacional de Desarrollo, en ocasiones también llamado “Plan Marshall para Colombia”, Andrés Pastrana viajó a los EE.UU. en septiembre de 1998, donde, tras cambiarle el nombre al proyecto, presentó lo que desde entonces se ha conocido como Plan Colombia.<sup>31</sup>

La visita del Presidente de Colombia a Washington y la buena imagen de la que gozaba ante el gobierno de los EE.UU., dieron lugar al inicio de una amplia colaboración entre ambos países. Colaboración que, tal y como Andrés Pastrana dijo en su discurso de toma de Posesión, “*no debe verse como la incapacidad de construir la paz solos, sino como una nueva manera de hacer la paz*”.

---

<sup>30</sup> PASTRANA ARANGO, A., *Una Colombia en paz*. Discurso de toma de Posesión, Bogotá, 7 de agosto 1998.

<sup>31</sup> DAZA, E., “El Plan Colombia: made in USA”, Revista *Deslinde*, Centro de Estudios del Trabajo. Bogotá. Disponible en: [http://deslinde.org.co/IMG/pdf/El\\_Plan\\_Colombia\\_made\\_in\\_USA.pdf](http://deslinde.org.co/IMG/pdf/El_Plan_Colombia_made_in_USA.pdf)

## 1.2. Implicación de los EE.UU. en el Plan Colombia

*"Los Estados Unidos quieren hacer su parte. Es de nuestro interés hacerlo. Nos hemos beneficiado más que cualquier otro país del mundo desde la última década, Y necesitamos presentarnos aquí y colocar nuestro aporte para ser buenos vecinos, y ayudar a otra gente a beneficiarse también. Pero necesitamos toda su ayuda, tenemos que ganar en Colombia. Tenemos que ganar la Lucha"*

*-Bill Clinton en la 30 Conferencia del Consejo de las Américas. 2 Mayo del 2000*

El proceso de negociación que precedió a la aprobación del Plan Colombia en el año 2000 puso de manifiesto las distintas razones que motivaron a cada uno de los diferentes sectores políticos de Washington a firmar el acuerdo.

Varios miembros de la administración de Bill Clinton centraban sus preocupaciones en las condiciones de seguridad en Colombia y en el deterioro de las mismas. Los avances de las FARC y el aumento de su control sobre cada vez más amplias zonas del territorio colombiano constituían una amenaza a la que ni el gobierno ni el Ejército colombiano eran capaces de hacer frente. La proliferación de las fuerzas paramilitares suponía también motivo de preocupación y la pérdida de soberanía por parte del Estado se hacía cada vez más acuciante y patente. Sin embargo, presentar la propuesta del Plan Colombia en términos de ayuda a los colombianos y refuerzo de su seguridad o como reto para defender la democracia más antigua de Sudamérica, no habría tenido la resonancia suficiente entre el electorado estadounidense, el cual necesitaría una motivación mayor para apoyar la aprobación del Plan.<sup>32</sup>

Por su parte, un grupo de congresistas republicanos encontraba sus motivaciones en la “guerra contra la droga” y consideraba que el Plan Colombia sería el instrumento necesario para poner fin a un problema que afecta diariamente a las familias y la sociedad estadounidense. (La cocaína es consumida por 14 millones de personas, de los cuales, 6,3 millones viven en EE.UU.<sup>33</sup>). Particular

---

<sup>32</sup> EVANS, M., *War in Colombia, Guerrillas, Drugs, and Human Rights in US-Colombia Policy, 1988-2002*. National Security Archive, Electronic Briefing Book No. 69, May 3, 2002

<sup>33</sup> United Nations Development Programme (UNDP), *El conflicto, callejón con salida, Informe Nacional de Desarrollo (...)*, op.cit., p. 315.

importancia tuvo también el hecho de que Denis Hastert, presidente de la Cámara de Representantes en aquel momento, fuera un defensor acérrimo de la lucha contra la droga.<sup>34</sup>

Con independencia de que la preocupación fuera el problema de la droga en EE.UU. o la situación de la seguridad en Colombia, quedaba claro que el único modo de conseguir el apoyo político necesario para obtener unos recursos significativos era presentando la propuesta del Plan Colombia como una medida esencialmente antidroga que, de no adoptarse, podría comportar consecuencias graves tanto para EE.UU. como para el resto del hemisferio.

### **1.2.A) Relación entre EE.UU. y Colombia anterior al Plan Colombia**

Aparte de la ayuda prestada por los EE.UU. al gobierno del presidente León Valencia a principio de los años sesenta, el gobierno estadounidense, en ocasiones anteriores ya había prestado su apoyo al gobierno colombiano para poner fin a los problemas de seguridad que amenazaban a Colombia. Dicho apoyo se destinaba básicamente a la Policía Nacional Colombiana y venía siendo así desde 1980. Sin embargo, la entrega de recursos militares y financieros solamente logró que los movimientos guerrilleros se movieran de un territorio a otro, comportando a su vez, que las plantaciones de coca se trasladaran también de una zona a otra del país.

A finales del año 1998, la relación entre EE.UU. y Colombia empezó a cambiar. En noviembre de 1999, el entonces Secretario de Defensa Estadounidense, William Cohen, y el ministro de Defensa Colombiano en aquel momento, Rodrigo Lloreda, firmaron un acuerdo que estableció una mayor cooperación militar entre los dos países. Producto de esta reunión fue la creación de un Grupo de Trabajo bilateral entre las Fuerzas Armadas de ambos estados para temas como la justicia militar, el narcotráfico, los derechos humanos, la guerrilla y las minas antipersonales. De esta cumbre celebrada en Cartagena, salió la propuesta de establecer un Batallón Antinarcóticos de 1.000 soldados en el Ejército Colombiano y de una base de operaciones en Tres Esquinas.<sup>35</sup> Los fundamentos de operación de este batallón y de esta base

---

<sup>34</sup> DAHL, P., "Las drogas: armas de destrucción masiva para Colombia". En *Colombia Support Network*. Nueva York, 2004

<sup>35</sup> CONTENTO TORRES, L., Coronel. *Plan Colombia: Alcance, beneficios y repercusiones para la Seguridad Regional*. Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C., 2002.

fueron determinadas por los funcionarios norteamericanos.

En medio de este escenario, en 1999, tres activistas estadounidenses fueron secuestrados y asesinados por las FARC cuando se dirigían a trabajar con los indígenas UWA sobre el terreno. Ellos formaban parte del *Uwa Defense Project* y se dedicaban a asesorar a la gente de estas comunidades.<sup>36</sup> Ante estos acontecimientos, se produce un cambio en la política de los EE.UU. hacia Colombia que desemboca en una mayor implicación y un fortalecimiento de las relaciones interestatales.

Del proceso de negociación se puede concluir que Andrés Pastrana tenía la propuesta de un plan desde el comienzo de su gobierno, un plan al que primero llamó “Marshall” y luego, “Colombia” y que estaba dirigido a combatir el narcotráfico sin salirse de los parámetros establecidos por EE.UU. Desde que el Presidente Pastrana visitara Washington poco después de haber tomado posesión, el 28 de octubre de 1998, las bases del plan circularon por Washington entre funcionarios estadounidenses de alto nivel que jugaron un rol muy activo en la definición del mismo. De hecho, ayudados por el interés del presidente colombiano por conseguir levantar el proyecto, el gobierno de EE.UU. a través de memorandos, visitas y condicionamientos, moldeó la política que se seguiría en la implementación del proyecto.<sup>37</sup>

Finalmente, tras largas negociaciones y numerosos viajes y reuniones entre representantes de ambos gobiernos, el 11 de enero del año 2000, el entonces Presidente de los EE.UU., Bill Clinton, dio a conocer la ayuda para el Plan Colombia, siendo éste aprobado el 13 de julio del mismo año.

### **1.2.B) Causas de la participación estadounidense en el Plan Colombia**

La situación de Colombia es preocupante para los Estados Unidos porque les afecta directamente de dos formas: por un lado, porque las drogas se cobran 52.000 vidas al año en su país y más de 110 millones de dólares en accidentes, pérdidas de productividad y daños a bienes y propiedades. Y, por otro lado, porque “*el 90% de la cocaína que llega a los EE.UU. se origina o*

---

<sup>36</sup> SERJE, M., *ONGs, indios y petróleo: el caso U'WA a través de los mapas del territorio en disputa*. Bull. Inst. fr. Études andines. École des Hautes Études en Sciences Sociales. Paris, 2003, pp. 101-131

<sup>37</sup> RUBIO, R., *El Plan Colombia. Repercusiones para...* op. cit.

*atraviesa Colombia*”, y además, “*dos terceras partes de la heroína que se confisca (...) también llega de Colombia*”.<sup>38</sup>

Teniendo presente lo anterior, el gobierno estadounidense decidió adoptar medidas de cooperación con el gobierno colombiano para poner fin a esta situación. Huelga decir, que por medio de esta cooperación, los EE.UU. también pretendían salir beneficiados, mejorando su propia seguridad y la de sus ciudadanos.

La implicación de EE.UU. en el Plan Colombia no ha estado libre de polémica y, a menudo, han salido a colación otros posibles argumentos que explicarían el interés del país norteamericano en el proyecto de Andrés Pastrana, más allá del de poner fin al problema de salud pública al que se enfrentan y de su obligación moral de comportarse como “*buenos vecinos*”.

EE.UU. había esperado mantener su presencia militar en el Canal de Panamá hasta finales del año 1999. Contando con esto, planeaban crear un Centro Multilateral Antidroga (CMA) con base en el país del istmo centroamericano. Sin embargo, la entonces presidenta de Panamá Mireya Moscoso rechazó la implantación del CMA en su territorio en nombre de la soberanía nacional, recién recuperada. Esto obligó a los EE.UU. a recurrir a la ayuda de otros gobiernos más conciliadores, aunque no recibió el apoyo deseado por parte de los países de la región.<sup>39</sup> Resulta especialmente relevante la decisión del gobierno nacionalista del venezolano Hugo Chávez de prohibir a los aviones militares estadounidenses que sobrevolaran su espacio aéreo.<sup>40</sup>

En este contexto de rechazo por parte de los países de la región latinoamericana, EE.UU. no podía aceptar que Colombia, principal proveedor de drogas del mercado americano y, a su vez, punto estratégico en el corazón de América del Sur con salida a ambos océanos y con fronteras a cinco países, continuara en situación de caos y acabara por adoptar también una actitud antiestadounidense.

Por otro lado, Colombia no sólo significaba para EE.UU. una base de retaguardia que le facilitara el control geopolítico de la zona mediante el establecimiento de bases militares, sino que

---

<sup>38</sup> MENDEL, W., “Ejército de EEUU, Colombia y las Amenazas a la Seguridad Regional”. En *Military Review*, Julio-Agosto 2001, Disponible en: <http://cgsc.contentdm.oclc.org/cdm/singleitem/collection/p124201coll1/id/811/rec/2>

<sup>39</sup> Transnational Institute, *Forward Operation Location in Latin America: transcending Drug Control, Drugs & Conflict*, debate papers, September 2003, N°8. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/debate8.pdf>

<sup>40</sup> EVANS, M., *War in Colombia, Guerrillas, Drugs, ... Op. cit.*

también ofrecía la posibilidad de abrir un canal alternativo al de Panamá que atravesara el norte del territorio colombiano, así como una fuente alternativa de agua, el Amazonas, para los estados del sur de EE.UU.<sup>41</sup> La explicación presentada por Roberto Rubio resume bien el potencial del país sudamericano a los ojos de EE.UU.:

*“Colombia tiene una inmensa importancia geoestratégica para los EE.UU. Posee una excelente posición, horcajada sobre dos océanos, su comercio sigue creciendo a lo largo de las rutas comerciales que corren entre norte y sur, disfruta de climas variables y zonas agrícolas que apoyan una abundante industria agrícola. El comercio bilateral total entre los dos países vale unos US\$10 mil millones anualmente, y Colombia desempeñará un papel clave en la integración económica prevista para el hemisferio, a través del Área de Libre Comercio de las Américas.”*<sup>42</sup>

En las negociaciones previas a la firma del acuerdo llevadas a cabo durante las numerosas visitas de funcionarios de uno y otro país a Colombia y a Washington, los EE.UU. exigieron contraprestaciones tales como promesas de venta de empresas de energía y petróleo por la suma de 2.500 millones de dólares o un plan de ajuste fiscal para 1999, seguidas de una larga lista de concesiones.<sup>43</sup> A lo largo de todo este proceso, EE.UU. definió detalladamente sus condiciones y fue contundente a la hora de fijar los parámetros del acuerdo. A este respecto resulta muy clarificador el memorando entregado por EE.UU. al posesionarse Andrés Pastrana, en el cual la administración Clinton mantenía su apoyo a Colombia en la lucha antidroga, con condiciones como la extradición de los hermanos Rodríguez Orejuela (narcotraficantes colombianos que acabaron llegando a un acuerdo con la justicia estadounidense); el incremento en las acciones y en las partidas presupuestarias para la erradicación de los cultivos ilícitos y la colaboración, en esta labor, de pilotos estadounidenses; y reformas penales que asegurasen condenas más fuertes para los narcotraficantes.

---

<sup>41</sup> LABROUSSE, A., “Las segundas intenciones en la lucha contra las drogas en Colombia”. En *Proyecto*. Asociación Proyecto Hombre. Disponible en: <http://www.proyctohombre.es/archivos/2.pdf>

<sup>42</sup> RUBIO, R., *El Plan Colombia. Repercusiones para...* op. cit.

<sup>43</sup> DAZA, E., *El Plan Colombia: made in USA...* op. cit.

## CAPÍTULO SEGUNDO: Contenidos del Plan Colombia

---

### 2.1. Aspectos generales

*“Se tiene que construir la paz gradualmente, y para ello debe haber avances en la institucionalización y en el fortalecimiento del Estado con el fin de garantizar la seguridad y el respeto por los derechos y libertades de todos los ciudadanos, en todas partes del territorio nacional”*

*Plan Colombia: Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado, 1999*

El título original del Plan Colombia es en inglés, “*Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State*” (*Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*). Este nombre es el título original del proyecto de Ley S1758 presentado por los senadores estadounidenses Chuck Grassley, Paul Coverdell y Mike DeWine el 20 de octubre de 1999, en la 106ª Sesión del Comité de Relaciones Exteriores del Congreso de EE.UU.<sup>44</sup> En español se le conoce, sencillamente, como *Plan Colombia*, a pesar de que las políticas que prevé y las consecuencias que comporta su implementación trascienden las fronteras políticas, territoriales, sociales y culturales de Colombia.<sup>45</sup>

Es importante resaltar que el presente análisis del Plan Colombia se enfoca única y exclusivamente a las acciones tomadas por EE.UU. en Colombia, aunque el proyecto estuviera orientado a toda una región de Sudamérica, en la cual se incluye Perú, Ecuador y Bolivia, entre otros. Las medidas tomadas son paralelas en todos estos países, y los objetivos son comunes: erradicar simultáneamente el problema de droga y guerrillas en la región.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> CHOMSKY, N., *Rogue States: The Rule of Force in World Affairs. Plan Colombia*. South End Press, Cambridge, 2000. Disponible en: <http://www.chomsky.info/books/roguestates08.htm>

<sup>45</sup> ESQUIVEL, R., *Colombia Indefensa*. Colombia: Planeta Colombiana, 2001. Ed. Espasa Hoy, Bogotá, pp. 55-63

<sup>46</sup> CASTRO, L. M., *El Plan Colombia y las consecuencias para la seguridad americana*. Colegio Interamericano de Defensa, Washington, D.C., 2001. Disponible en: <http://library.jid.org/en/mono40/castro.htm>

### **2.1. A) Estructura**

El “Plan para la Paz, Prosperidad y Fortalecimiento del Estado” o “Plan Colombia” es un extenso documento oficial de la Presidencia de la República de Colombia del año 1999.

El texto se estructura en cinco apartados, previa a los cuales hay una introducción sobre la situación política y de seguridad en Colombia y una enumeración de las *Diez Estrategias del Plan Colombia*.

El primero de los apartados lleva por título “*El Proceso de Paz*” y describe el conflicto armado y la situación colombiana en el momento de presentarse el Plan.

A continuación, el apartado “*Reencauzando la economía*” se centra en medidas de estabilización económica y en la promoción del comercio y la inversión.

“*La estrategia antinarcóticos*” constituye el tercer apartado del Plan Colombia y enumera los 6 objetivos para reducir en un 50% el cultivo, el procesamiento y la distribución de la droga. En este apartado se recogen también las acciones complementarias para apoyar la ejecución del Plan Colombia desde un punto de vista militar.

El cuarto apartado lleva por título “*La reforma del sistema judicial y la protección de los Derechos Humanos*” y en él, como su propio nombre indica, el Gobierno colombiano se compromete –entre otras cosas- a consolidar el Estado de Derecho, a garantizar un sistema judicial responsable, a eliminar la corrupción y a fortalecer la interdicción de narcóticos.

Por último, el apartado “*Democratización y Desarrollo social*” se centra, primero, en la asistencia a las víctimas de la violencia y a los desplazados internos, para acabar, posteriormente, tratando temas de desarrollo sostenible en áreas ambientalmente frágiles.<sup>47</sup>

A lo largo de todo el texto, de forma transversal, se describe la difícil situación política, económica, militar y social de Colombia, así como la falta de consolidación del Estado Nacional. El Plan atribuye la violencia y la corrupción del país al narcotráfico y, aunque el texto del Plan no considera al narcotráfico como la única causa de esta situación, sí que lo identifica como un factor

---

<sup>47</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Bogotá, 1999.



determinante que impide y frustra los esfuerzos para construir de forma exitosa un estado moderno y pacífico.<sup>48</sup>

*“Las debilidades de un Estado que todavía se encuentra involucrado en un proceso de consolidación han sido agravadas por las fuerzas desestabilizadoras del narcotráfico”.*<sup>49</sup>

La estructura del Plan Colombia es clara y precisa, pero su contenido no trata sobre cuestiones específicas de carácter técnico o financiero. El contenido del texto es descriptivo y expone de forma muy didáctica la situación en el país y los objetivos que se pretenden. No obstante, los aspectos más prácticos ligados a la implementación o ejecución del Plan no son tratados en el cuerpo del texto. Todo ello hace del Plan Colombia un texto falto de contenido práctico y de instrucciones para su desarrollo, pero ambicioso en cuanto a sus objetivos.

### **2.1. B) Objetivos**

El Plan Colombia se sostiene sobre cuatro pilares fundamentales, que constituyen los objetivos que pretende: la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado, la reactivación económica y social, la solución política negociada al conflicto armado y el fortalecimiento institucional.

La idea del Plan es cortar de forma efectiva la producción, la distribución y el consumo de cocaína. Con ello, se pretende eliminar la financiación de movimientos guerrilleros que atentan contra la estabilidad política, económica y social de los países involucrados, para, así, mejorar la seguridad hemisférica y global.<sup>50</sup> Como consecuencia de lo anterior, el Plan espera fortalecer al Estado colombiano en un ambiente de democracia y respeto a los Derechos Humanos para que pueda poner fin a las amenazas de seguridad a las que se enfrenta dentro de su territorio así como mejorar las condiciones sociales y económicas de los grupos más vulnerables de la sociedad, ofreciéndoles a éstos últimos, alternativas diferentes a la producción de drogas ilícitas.<sup>51</sup>

---

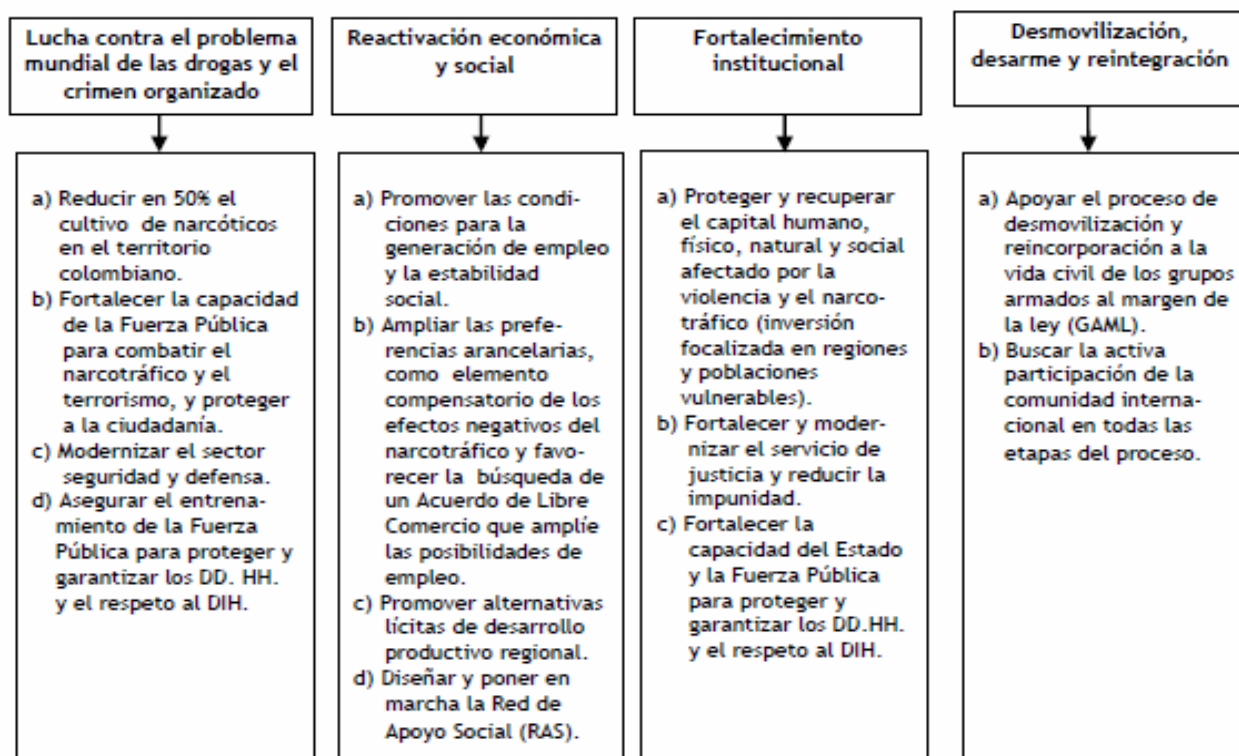
<sup>48</sup> RODAS CHAVES, G., *El Plan Colombia: análisis de una estrategia neoliberal*. Ed. Abya-Yala, Quito, 2004

<sup>49</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Bogotá, 1999.

<sup>50</sup> RODAS CHAVES, G., *El Plan Colombia: análisis...* op. cit.

<sup>51</sup> CASTRO, L. M., *El Plan Colombia y las consecuencias para...* op. cit.

## Objetivos del Plan Colombia<sup>52</sup>



Fuente: DNP - DJS

El cumplimiento de estos objetivos, según el Gobierno Colombiano, permitirá la obtención de la paz y la defensa de las instituciones democráticas y el núcleo duro de la estrategia a seguir está constituido por las negociaciones con los grupos insurgentes.

*“Un punto central en la estrategia consiste en las negociaciones con la guerrilla, que busca poner fin a conflictos que han tenido cambios profundos con el paso del tiempo. Si esta estrategia es exitosa, ello facilitará el proceso de la construcción de la sociedad, además, un acuerdo de paz negociado con la guerrilla sobre la base de la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos fortalecería el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico”.*<sup>53</sup>

El acuerdo que constituye el Plan Colombia se basa en el *principio de responsabilidad compartida*, en virtud del cual se admite que el problema mundial de las drogas es responsabilidad

<sup>52</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). *Balance Plan Colombia 1999-2005*, Bogotá, Septiembre 2006. Disponible en:

[http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS\\_Documentos\\_Publicaciones/Bal\\_plan\\_Col\\_espano\\_l\\_final.pdf](http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espano_l_final.pdf)

<sup>53</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Bogotá, 1999.

de toda la comunidad internacional. Para combatir dicho problema de oferta y demanda de drogas ilícitas es necesaria una visión integral y equilibrada.<sup>54</sup>

El texto del Plan Colombia propone una alianza internacional para combatir el narcotráfico. Puesto que el lavado de activos, el contrabando de precursores químicos y el tráfico de armas son parte integrante de este problema en el que muchos otros países se ven involucrados, esta situación debe ser enfrentada por todas las naciones donde hay producción, transporte o consumo de drogas ilícitas.<sup>55</sup> El texto afirma que, a pesar de los sacrificios y el compromiso de Colombia para encontrar una solución definitiva al fenómeno del narcotráfico, al conflicto armado, a las violaciones de los DD.HH y a la destrucción del medio ambiente ocasionada por los cultivos ilícitos, **los resultados no han sido positivos.**<sup>56</sup>

*“Colombia ha venido trabajando hacia estos objetivos y ha logrado éxitos notable en la lucha contra los carteles de la droga y el narcoterrorismo. Sin embargo, hoy Colombia enfrenta la peor crisis económica de su historia. Desgraciadamente, la capacidad del gobierno de resolver el problema está especialmente limitada en un momento cuando la violencia, intensificada por el narcotráfico, se encuentra en auge”*

En consecuencia, tal y como se ha visto en el Capítulo Primero, el apoyo económico, militar y logístico de los EE.UU. resultaba fundamental para llevar a cabo las actividades del Plan.<sup>57</sup> La idea inicial, como se desprende de la redacción original del texto del Plan Colombia, era que la Unión Europea, región consumidora de cocaína, también tomara parte en los esfuerzos a realizar dentro del marco del Plan.<sup>58</sup> Sin embargo, después de que el gobierno de EE.UU. asesorara al colombiano haciendo hincapié en la eliminación de los grupos guerrilleros y paramilitares, la UE decidió apartarse del Plan Colombia (aunque siguió apoyándolo de manera externa). El motivo

---

<sup>54</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). *Balance Plan Colombia 1999-2005...* op. cit.

<sup>55</sup> CHOMSKY, N., *Rogue States: The Rule of Force in World Affairs...* op. cit.

<sup>56</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Bogotá, 1999

<sup>57</sup> CASTRO, L. M., *El Plan Colombia y las consecuencias para...* op. cit.

<sup>58</sup> REIS, B., *La Estrategia de cooperación de la UE en Colombia con énfasis en los laboratorios de paz: objetivos, resultados, viabilidad y perspectivas*, Ed. Mimeo, Madrid, 2002, pp. 14-19

por el cual la UE prefirió no participar dentro del Plan fue la consideración de que éste había tomado tintes demasiado militares en lugar de sociales.<sup>59</sup>

Los gobiernos de Colombia y de EE.UU. no negaron que el plan tuviera tintes militares, sin embargo aseguraban que la preocupación primordial del Plan Colombia era conseguir la estabilidad económica y social del país a través de la erradicación del narcotráfico. Con estos fines como meta, se inició la implementación del Plan Colombia.

### **2.1. C) Financiación**

El presupuesto aprobado inicialmente por el Congreso de los EE.UU. en el año 2000 en materia de lucha contra las drogas fue de 1.300 millones de dólares. Este paquete de lucha contra el narcotráfico fue aprobado mediante el proyecto de Ley S1758.<sup>60</sup> El Informe Anual de la Oficina de Políticas Nacionales para el Control de Drogas de los EE.UU. del año 2001 clasificaba la financiación del Plan en la lucha contra las drogas basándose en que pretendía realizar las siguientes tareas:

*“(...) la implantación de la iniciativa colombiana en las zonas productoras de coca de la región meridional del país; una mayor interdicción de las drogas; un mayor apoyo a las actividades de erradicación de la Policía Nacional de Colombia; un desarrollo económico alternativo; y la asistencia para mejorar la capacidad de gobierno local y nacional de Colombia, incluida una mayor protección de la administración de justicia y los derechos humanos.”<sup>61</sup>*

Por lo tanto, tomando los 1.300 millones de dólares que aportaban los EE.UU. en un principio, junto con los 4.000 millones que el gobierno colombiano se comprometió a dar originalmente y los 2.200 millones procedentes de la Unión Europea y de otros países, el presupuesto total del Plan Colombia en un primer momento era de 7.500 millones de dólares.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> LOINGSIGH, G. Ó., “Los laboratorios de paz de la Unión Europa. ¿El Plan Colombia de Europa?” En *Pueblos*. Viernes 16 de diciembre de 2005. <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article317>

<sup>60</sup> Oficina de Políticas Nacionales de Control de Drogas de los Estados Unidos. *El Presupuesto nacional de control de drogas: Informe anual 2001*. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/ondcppubs/policy/strategy/index.html>

<sup>61</sup> *Ibíd.*

<sup>62</sup> LIVINGSTON, G., *Inside Colombia: Drugs, Democracy, and War*, Rutgers University Press, New Jersey, 2003.

A pesar de que el gobierno colombiano se había comprometido a aportar 4.000 millones de dólares y la Unión Europea en su conjunto 2.200, para el año 2001 ninguno de los dos gobiernos había cumplido con sus compromisos. Sólo el gobierno de EE.UU. había cumplido con la aportación de los 1.300 millones de dólares a los que se había obligado.<sup>63</sup>

En el año 2001, durante la administración Bush, el gobierno de los EE.UU. añadió 550 millones de dólares al Plan Colombia, con la intención de luchar contra el “narco-terrorismo”<sup>64</sup>. Este hecho hizo que entre 1996 y el 2001 la ayuda militar estadounidense a Colombia se multiplicara por quince, de 67 a 1.000 millones de dólares.<sup>65</sup>

Desde 1999 hasta el año 2005, los recursos aportados al Plan Colombia por EE.UU. se ejecutaron por componente, en función de los objetivos pretendidos, de la siguiente forma: 2.787 millones de dólares, (que suponen el 26% del total de los recursos del Plan), se destinaron a la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado, 530 millones de dólares (el 4,5% de todos los recursos) se dedicaron a la reactivación económica y social, y 465 millones de dólares (el 4,3%), para el fortalecimiento institucional. Dentro de este último componente se incluyen programas de desarme, desmovilización y reintegración.<sup>66</sup>

A continuación se muestran los recursos ejecutados en el Plan Colombia en millones de dólares de 1999 a 2005<sup>67</sup>:

Componente	Nación		Estados Unidos		Total	
Fortalecimiento Institucional	2.387	22,2%	465	4,3%	2.852	26,6%
Lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado	3.378	31,5%	2.787	26,0%	6.165	57,5%
Reactivación Económica y Social	1.185	11,0%	530	4,5%	1.715	16,0%
<b>Total</b>	<b>6.950</b>	<b>64,8%</b>	<b>3.782</b>	<b>35,2%</b>	<b>10.732</b>	<b>100%</b>

Fuentes: MDN y Acción Social. Cálculos: DNP - DJS.

Del presupuesto aportado por los EE.UU., el 80% se destina a la ayuda militar y policial, lo que se traduce en entrenamiento, inteligencia, mejora de tecnología, de equipos, y apoyo

<sup>63</sup> Comisión Ecuémica de Derechos Humanos. *Plan Colombia y sus consecuencias en el Ecuador*. 2001. Disponible en: <http://www.derechos.net/cedhu/plancolombia/consecuenciasEcuador.html>

<sup>64</sup> GIORDANO, A., *Bush Ups Ante on Plan Colombia*, 2001. [www.drugpolicy.org/news/03\\_13\\_01plancolombia2.cfm](http://www.drugpolicy.org/news/03_13_01plancolombia2.cfm)

<sup>65</sup> TICKNER, A., *Colombia and the United States: From Counternarcotic to Counterterrorism*, *Current History*, 102, nº 661, pp. 77-85. Disponible en: <http://www.currenthistory.com/Article.php?ID=117>

<sup>66</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Justicia y Seguridad. *Balance Plan Colombia (...)* op. cit.

<sup>68</sup> *Ibid.*

logístico.<sup>68</sup> Al margen de estos recursos, Colombia recibe de los EE.UU. 330 millones de dólares anuales de ayuda militar. Estos recursos adicionales, fuera del marco del Plan Colombia, eran ya recibidos por el país sudamericano con anterioridad a la instauración del plan.<sup>69</sup>

Sin embargo, fue el Plan Colombia y su paquete de ayuda financiera los que colocaron a Colombia en la situación de tercer país, después de Egipto e Israel, que más recursos recibía de EE.UU. antes de que tuvieran lugar las invasiones de Irak y Afganistán.<sup>70</sup> Con dicho Plan, Colombia reemplazaba a Turquía como principal receptor de ayuda militar y policial de EE.UU., recibiendo más ayudas que el resto de América Latina y el Caribe juntos.<sup>71</sup> Este dato pone de manifiesto el interés que la situación de Colombia despertó en EE.UU., convirtiéndose en un asunto primordial para su política exterior y en un caso a tratar desde la perspectiva de la seguridad nacional estadounidense.<sup>72</sup>

Entre el año fiscal 2000 y el del 2008, los EE.UU. proveyeron a Colombia de más de 6.000 millones de dólares en asistencia militar y no militar (Tabla 1).<sup>73</sup>

**Table 1: U.S. Assistance under Plan Colombia and the PCCP by Program Objective—Fiscal Year Appropriations 2000 through 2008**

Dollars in millions

Program objective/fiscal year	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (Est.)	Total
Reduce Illicit Narcotics and Improve Security	\$817.8	\$232.8	\$395.9	\$607.9	\$617.7	\$585.6	\$587.3	\$591.1	\$423.4	\$4,859.5
Promote Social and Economic Justice	80.0	0.5	109.9	125.7	126.5	124.7	130.4	139.7	194.4	\$1,031.8
Promote Rule of Law	121.1	0.9	15.8	27.0	9.0	7.3	10.5	7.8	39.4	\$238.7
<b>Total</b>	<b>\$1,018.9</b>	<b>\$234.2</b>	<b>\$521.6</b>	<b>\$760.6</b>	<b>\$753.2</b>	<b>\$717.6</b>	<b>\$728.2</b>	<b>\$738.6</b>	<b>\$657.2</b>	<b>\$6,130.0</b>

A efectos de comprender esta tabla y sus cifras, es necesario recordar aquí que en enero de 2007 el gobierno colombiano hizo pública la llamada *Fase de Consolidación del Plan Colombia*

<sup>68</sup> Comisión Ecueménica de Derechos Humanos. *Plan Colombia y sus consecuencias...* op. cit.

<sup>69</sup> SARMIENTO, L., *El Plan Colombia y la Economía Política de la Guerra Civil*. Equipo Nizkor. 2008. Disponible en: [www.derecho.org/nizkor/colombia/doc/plan/sarmiento.html](http://www.derecho.org/nizkor/colombia/doc/plan/sarmiento.html).

<sup>70</sup> Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombiana. *Plan Colombia. Una estrategia sin solución*. Bruselas, 2000. Disponible en: <http://nodo50.org/pchiapas/varios/documentos/plancol.htm>

<sup>71</sup> CHOMSKY, N., *Rogue States: The Rule of Force in World Affairs...* op. cit.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Tabla extraída del Informe para el Senado llevado a cabo por la U.S. Government Accountability Office (GAO), *Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met...* op. cit. p. 15

(FCPC) una estrategia de continuación del Plan Colombia de 6 años de duración (2007-2013). Este plan de continuación incluye muchas de las estrategias y programas iniciados en el marco del Plan Colombia.<sup>74</sup> El título formal de este Plan es *Estrategia para fortalecer la democracia y promover el desarrollo social*, y se considera parte del Plan Colombia original, tanto a efectos de financiación como de objetivos a conseguir. A efectos de esta investigación, la estrategia de continuación, FCPC, es considerada como Plan Colombia.

El actual Presidente de los EE.UU., Barack Obama, igual que hiciera George W. Bush en el 2001, ha seguido luchando contra el “narco-terrorismo” aportando 600 millones de dólares de ayuda militar para proteger “*un potencial Estado fallido sitiado por el terrorismo*”<sup>75</sup>. Sin embargo, la solicitud de presupuesto para el 2011, presentaba reducciones significativas en la asistencia a Colombia. Aunque la disminución en el monto solicitado molestó a algunos sectores del gobierno colombiano, este gesto demostró que se pretende seguir con la política de Bush de reducir la asistencia estadounidense al gobierno de Colombia, con el fin de nacionalizar los esfuerzos y de que los estadounidenses tengan cada vez menos responsabilidades.<sup>76</sup> Tal y como dice el Presidente del Inter-American Dialogue, Michael Shifter, “*se puede considerar como una expresión de confianza en el gobierno colombiano el que, a la luz de los progresos en cuanto a seguridad, ya no se requiera el mismo nivel de financiación por parte de los EE.UU.*”<sup>77</sup>

Como ha quedado dicho, el cumplimiento de los objetivos señalados pretende obtener la paz y fortalecer las instituciones democráticas, que son los fines últimos del Plan Colombia. A tal efecto, los recursos económicos aportados se destinan a financiar los medios encaminados a lograrlos, a través de una serie de estrategias del Plan, en cuyo seno se implementan dichos medios.

---

<sup>74</sup> VILLAR, O. y COTTLE, D., *Cocaine, Death Squads, and the War on Terror: US Imperialism and Class Struggle in Colombia*, Monthly Review Press, Nueva York, 2011

<sup>75</sup> DEYOUNG, K., y DUQUE, C.J., “U.S. aid implicated in abuses of power in Colombia”. En *The Washington Post*. 20 agosto 2011. Disponible en: [http://www.washingtonpost.com/national/national-security/us-aid-implicated-in-abuses-of-power-in-colombia/2011/06/21/gIQABrZpSJ\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/national/national-security/us-aid-implicated-in-abuses-of-power-in-colombia/2011/06/21/gIQABrZpSJ_story.html)

<sup>76</sup> LOWENTHAL, A., WHITEHEAD, L., PICCONE, T., *Obama y las Américas ¿esperanza o decepción? Capítulo 4: Los Estados Unidos y Colombia: Repensar la Relación*. Michael Shifter. Ed. Planeta. Bogotá. 2010.

<sup>77</sup> *Íbid.*

## 2.2. Las Estrategias de actuación

*“La estrategia es el arte de manejar el tiempo y el espacio. Me preocupa menos este último que el primero; el espacio se puede recuperar, el tiempo nunca”*

*Napoleón Bonaparte*

De acuerdo con el Plan Colombia, los puntos de acción estipulados se dividen en estrategias de tipo económico y financiero, de paz y defensa nacional –incluida la cuestión de derechos humanos-, de combate al narcotráfico, de desarrollo social y, finalmente, de orientación internacional. Esto permite concluir que los objetivos de dicho plan, consecuentemente con lo antes señalado, son el fortalecimiento del Estado colombiano, el desarrollo de tipo económico y social, y el combate al narcotráfico.<sup>78</sup>

### 2.2.A) Estrategia económica

En el momento de redactar el Plan Colombia el país se enfrentaba a la mayor crisis laboral desde hacía setenta años, debido al gran desempleo (se llegó a alcanzar un histórico 20%, en Cali, concretamente, incluso 23%), a un decrecimiento del producto interior bruto y a la falta de inversión extranjera.<sup>79</sup> Además, la generalizada inseguridad derivada del conflicto erosionó todavía más la confianza en la economía, por lo que la falta de oportunidades para trabajar de forma honesta y lícita dio lugar a que cada vez más partes de la sociedad colombiana se vieran abocadas a dedicarse a “*un comercio desestabilizante en narcóticos y otras actividades ilegales*”.<sup>80</sup> Por estos motivos, la primera estrategia que se recoge tiene por objetivo generar empleo, estabilizar la economía y fortalecer la capacidad del Estado, para que éste recaude

---

<sup>78</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Bogotá. 1999

<sup>79</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL). *Estudio económico América Latina y el Caribe, 2000-2001*. Disponible en: <http://search.4shared.com/q/1/CEPAL%20-%20Estudio%20econ%C3%B3mico%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe,%202000-2001?view=searchMainField>

<sup>80</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Bogotá. 1999



impuestos y ofrezca “*una fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico*”.<sup>81</sup> Dentro de esta estrategia económica se incluye la expansión del comercio internacional, un mayor acceso a los mercados extranjeros y la obtención de acuerdos de libre comercio que atraigan inversión tanto interna como extranjera para la generación de empleo. Los esquemas utilizados para seguir esta línea estratégica involucran al sector privado, al Estado y a los beneficiarios “*mediante acciones orientadas hacia la demanda que se encuentra ligada a los mercados nacionales e internacionales*”, tal y como se establece en el propio Plan Colombia.

Asimismo, esta estrategia económica aboga por el desarrollo alternativo para lograr sus objetivos, ofreciendo incentivos para promover nuevas actividades económicas que sean alternativas a los cultivos ilícitos (lo que supondrá la reducción de estos) que, a la vez, respeten el medio ambiente y los ecosistemas más vulnerables.

Todo ello para recuperar la confianza perdida en la economía colombiana. Sin embargo, para que se dé esta “renovada confianza” debe lograrse también el saneamiento del sistema bancario, la estabilidad de las finanzas centrales, mejoras en el orden público y un aumento de “*exportaciones colombianas junto con medidas para mejorar el clima para la inversión*” que creen “*un ambiente en el cual el crecimiento del sector privado genera empleo*”. Para obtener estos logros es necesaria una nueva estrategia fiscal y financiera<sup>82</sup> que permita la estabilización de la economía y el regreso al equilibrio fiscal.

### **2.2.B) Estrategia fiscal y financiera**

Esta estrategia, ligada a la anterior, implica “*Adoptar medidas severas de austeridad y ajuste, con el fin de fomentar la actividad económica y de recuperar el prestigio tradicional de Colombia en los mercados financieros internacionales.*”

El texto del Plan describe los recortes en áreas clave que el gobierno colombiano se vio obligado a hacer para poder financiarse, mientras que los grupos rebeldes y los narcotraficantes continuaban encontrando financiación a través del narcotráfico. “*Como parte de los recortes*

---

<sup>81</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Op. Cit.

<sup>82</sup> *Ibíd.*

<sup>83</sup> *Ibíd.*

*presupuestales, se han presentado reducciones dramáticas en las asignaciones a las Fuerzas Armadas, la Policía y el sistema judicial (20%)*". Estos recortes en sectores cruciales para el gobierno colombiano trataban de limitar el gran endeudamiento del país. *"En los últimos cinco años la deuda total de Colombia casi se ha doblado, subiendo de 19,1% del PIB en 1995 hasta el 34% del PIB en 1999"*. Para frenar el endeudamiento se llevaron a cabo medidas como la ampliación de la base para el IVA, la imposición de un impuesto especial sobre operaciones financieras o la implementación de controles sobre la evasión de impuestos, y se establecieron otras nuevas actuaciones de cara al futuro: congelación de los salarios de la mayor parte de los empleados públicos, más recortes en burocracia y cambios en el gasto de la inversión.<sup>83</sup>

*"Un nuevo conjunto de reformas estructurales, entre ellas la racionalización de las finanzas públicas regionales, reformas a la seguridad social y la creación de un fondo de pensiones regional (...). Se busca reducir el déficit fiscal estructural y estabilizar el nivel de endeudamiento"*.

Un paso fundamental de la estrategia fiscal y financiera era la privatización de empresas y bancos estatales para lograr un aumento en su productividad y obtener además un aumento de los recursos disponibles. *"ISA e Isagen, dos electrificadoras de orden nacional y catorce distribuidores de energía regionales de menor tamaño ya están para la venta, al igual que Carbocol. Tres bancos estatales se privatizarán el año entrante"*.

Junto con la privatización de empresas y bancos, el Plan Colombia contempla un plan estratégico a diez años para aumentar el comercio exterior, cosa que beneficiaría al sector privado e impulsaría las inversiones extranjeras y la expansión del comercio. Se establece que *"el apoyo continuado de los EE.UU. y la Unión Europea para el acceso preferencial a los mercados es vital para el desarrollo económico de Colombia y para poner fin a situaciones de violencia, ya que promueve iniciativas del sector privado y ayuda a ampliar la inversión en sectores no tradicionales; de este modo crea empleo que de otra forma sería absorbido por el narcotráfico, por los grupos alzados en armas, o por los grupos de autodefensa al margen de la ley"*.<sup>84</sup>

En relación a los acuerdos bilaterales de comercio (BIT) que se pretenden en el texto del Plan Colombia se dice que *"con EE.UU. hay que avanzar (...) hacia acuerdos de "cielos abiertos" con*

---

<sup>84</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia.*, op. Cit.

*el fin de facilitar los servicios de transporte aéreo de carga y pasajeros*”. Para ello, se establece que Colombia trabaje sobre el cumplimiento de las normas de seguridad aérea.

Por último, la estrategia fiscal y financiera, de la mano de la estrategia económica, busca ofrecer alternativas reales a los cultivos ilícitos. Estas alternativas deberán tener cabida en una agricultura moderna y deberán ser capaces de crear empleos en el sector rural. “*Colombia necesita asistencia técnica y financiera en las áreas de salud y requisitos fitosanitarios, con el fin de reducir los costos de producción, fomentar un mayor desarrollo de las agroindustrias, y avanzar en investigación y desarrollo biotecnológico*”. La consecución de estos objetivos constituye un requisito fundamental para que la estrategia de paz se logre.

### **2.2.C) Estrategia de paz**

Cuando se habla de estrategia de paz se habla de llegar a acuerdos con la guerrilla a través de negociaciones sobre la base de la integridad territorial, la democracia y la defensa de los derechos humanos. Con estas bases se pretende fortalecer el Estado de Derecho, lo cual permitirá desactivar las reivindicaciones de los grupos armados y mejorar la lucha contra el narcotráfico. Es, por lo tanto, un proceso de reconstrucción de la sociedad.<sup>85</sup>

El proceso de paz es una de las prioridades del gobierno colombiano y para ello el Ejército Nacional y la Policía deben seguir ampliando sus capacidades con el fin de conservar una presencia efectiva en todo el territorio del país y garantizar un acuerdo pacífico. A comienzos del nuevo milenio, las FARC contaban con al menos 30.000 combatientes repartidos en 60 frentes por todo el país y apoyados por bases situadas en barrios y zonas simpatizantes.<sup>86</sup> En la capital, Bogotá, se estimaba que el número de partidarios de las FARC estaba entre las 2.000 y 2.500 personas y que a nivel nacional, este número se elevaba a 4.000-6.000. Desde mediados de la década del 2000, las FARC han visto aumentar sus filas hasta llegar a tener entre 40.000 y 50.000 combatientes. Por este motivo, la negociación se presenta como un elemento clave para lograr la paz.

---

<sup>85</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia.*, Bogotá, 1999

<sup>86</sup> BRITAIN, J. J., *Revolutionary Social Change in Colombia: The Origin and Direction of the FARC-EP*. Pluto Press, New York, 2010, pp. 251-268

El éxito de esta estrategia depende de tres factores: “*primero, de los avances de los acuerdos ya logrados entre el gobierno y las principales organizaciones guerrilleras (FARC y ELN) para que se despejen como agentes legítimos en diálogos para la paz. Segundo, para lograr acuerdos parciales de acuerdo con la agenda de 12 puntos acordada entre el gobierno y las FARC, que asegure un acuerdo de paz permanente antes del fin del gobierno actual. Y tercero, y más importante que todo, los acuerdos deben convertirse en una realidad*”.<sup>87</sup>

En el marco de esta estrategia y del proceso de paz, es relevante hablar de la figura del Alto Comisionado para la Paz.<sup>88</sup> De rango ministerial y nombrado directamente por el Presidente de la República, el Comisionado trabaja estrechamente con los líderes de la sociedad y con los del sector privado. Éstos, así como el presidente, asumen el liderazgo del proceso de paz, que pretende implicar a todos los sectores de la sociedad.

#### **2.2.D) Estrategia para la defensa nacional**

Tal y como se ha visto anteriormente, Colombia presentaba en el momento de redactar el Plan Colombia, las debilidades propias de un Estado inmerso en un proceso de consolidación que se ve dificultado por los problemas que origina el narcotráfico.<sup>89</sup> Por este motivo, se necesita una reestructuración de las Fuerzas Armadas de Colombia, con el objetivo de que éstas recuperen el Estado de Derecho, garanticen la seguridad en todo el territorio nacional y aseguren la protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el seno de un Estado de Derecho, en los términos señalados al hablar de la estrategia de paz.<sup>90</sup>

Por supuesto, dentro de esta estrategia se contempla el eje central de la Defensa Nacional, que es la lucha contra los grupos armados ilegales y el delito organizado. Se propone combatir el contrabando y fortalecer la interdicción de narcóticos mediante “*el bloqueo de las rutas de*

---

<sup>87</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Bogotá. 1999

<sup>88</sup> La Ley 434 de 1998 en su artículo 16 crea la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, otorgándole carácter permanente. Entre sus funciones se cuentan: Asesorar al Presidente de la República en la estructuración y desarrollo de la política de paz; verificar la voluntad real de paz y reinserción a la vida civil de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz, de conformidad con lo que disponga el Presidente de la República; Convocar a los sectores de la sociedad civil en torno al propósito de la reconciliación nacional, etc.

<sup>89</sup> ESQUIVEL, R., *Colombia Indefensa...* op. cit. p. 42

<sup>90</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Bogotá. 1999

*transporte de drogas, precursores químicos y contrabando (lo cual muchas veces representa la repatriación de dinero de las drogas). Esto requiere de un esfuerzo conjunto en todos los puertos de entrada a Colombia y a lo largo de todas sus fronteras”.*

La Armada Nacional, la Fiscalía y sus homólogos extranjeros deberán trabajar juntos y coordinar sus capacidades para mejorar los programas de seguridad portuaria existentes, intercambiar información sobre sospechosos, rutas y métodos de transporte, e incautar narcóticos y químicos ilegales. El Plan Colombia establece también una estrategia de entrenamiento de una Policía Aduanera “*que cuente con todo el equipo necesario que garantice un control efectivo en los puertos y aeropuertos*”. De esta forma, se esperan conseguir mejoras en la defensa nacional y, por ende, en la seguridad.

### **2.2.E) Estrategia Judicial y de Derechos Humanos**

Esta estrategia se centra en asegurar una justicia igualitaria e imparcial para todos los ciudadanos, promoviendo las reformas en las Fuerzas Armadas que se vayan necesitando. De alguna manera podría decirse que esta estrategia “controla” que las Fuerzas Armadas cumplan con sus obligaciones y respeten la dignidad de todo el mundo.

Para consolidar el Estado de Derecho, el texto establece que “*Colombia investigará, procesará y condenará a los narcotraficantes y otros delincuentes (...). El gobierno garantizará que estos esfuerzos adicionales para combatir el narcotráfico y los grupos armados no se hagan a costa de la protección de la democracia, de los derechos humanos y del estado de derecho*”. Esto se traduce en que el gobierno hará cumplir todas las leyes (nacionales o multilaterales), extraditará a aquellos criminales que han violado leyes en el extranjero, fortalecerá el sistema de prisiones y ampliará iniciativas multilaterales que fiscalicen y decomisen los embarques de precursores químicos. Se quiere evitar la impunidad a través de investigaciones más exhaustivas, mejoras en el sistema de fiscalías y agilización de los procesos. Se establece que para finales del año 1999 debía estar conformado por el gobierno una *Comisión Permanente de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario*. Se planea una mayor capacitación de los funcionarios judiciales (jueces, defensores y fiscales también).

Mejorar el sistema judicial incluye apoyar “*la transición continua a un sistema acusatorio (incluidos procesos verbales e investigaciones eficaces) y a una mayor agilidad de proceso en todo el sistema judicial, con el fin de asegurar que habrá acceso universal a la justicia sin importar la ubicación geográfica o nivel de ingresos*”<sup>91</sup>

Siguiendo con la promoción, el respeto y la protección de los Derechos Humanos, el texto del Plan Colombia recoge que “*el gobierno, bajo la coordinación de la oficina del Vicepresidente de la República, se ha comprometido totalmente a la protección y materialización de los derechos fundamentales, de acuerdo con las obligaciones de Colombia bajo los tratados y pactos internacionales*”. También se incluyen los esfuerzos ya realizados por el gobierno en este ámbito como las colaboraciones con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia; los envíos al Congreso de la República de proyectos de ley en materia de desapariciones forzadas, delitos de lesa humanidad y la ratificación de la Corte Penal Internacional; o las actividades de divulgación de los derechos humanos mediante los medios de comunicación y por medio de un modelo pedagógico para ser aplicado en las Fuerzas Armadas, “*con apoyo político y material para el trabajo de las unidades de derechos humanos y capacitación para periodistas en derechos humanos y en el Derecho Internacional Humanitario*”<sup>92</sup>.

El texto también se preocupa por proteger a todas aquellas personas que trabajan al servicio de los derechos humanos, sea por libre o a través de ONG’s, y crea el *Programa para Testigos y Personas Amenazadas*.

### **2.2.F) Estrategia Antinarcóticos**

El gobierno establece la lucha contra la producción y el tráfico de drogas como una de sus mayores prioridades, y considera esta actividad una amenaza no sólo para Colombia y su seguridad interna, sino también para otras naciones consumidoras y productoras de dichas sustancias. Por esa razón la estrategia antinarcóticos propone involucrar a todos los eslabones de la cadena: países productores, distribuidores, comercializadores, consumidores así como países que promueven el lavado de activos procedentes del tráfico de armas y de insumos químicos.

---

<sup>91</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Op. Cit.

<sup>92</sup> *Ibid.*

La estrategia antinarcoóticos es la piedra angular del Plan Colombia.<sup>93</sup> Si bien es cierto que, en un principio, el núcleo duro iba a ser el proceso de paz, el fondo del Plan cambió de rumbo para asegurarse el apoyo de los EE.UU., que querían una lucha antinarcoóticos intensificada. A pesar de que esta estrategia constituye una prioridad para ambos gobiernos, no olvidan que debe complementarse con las demás estrategias y desarrollarse cumpliendo una serie de requisitos.

Se propone, por lo tanto, una estrategia antinarcoóticos basada en valores humanos. Las Fuerzas Armadas y la Policía de Colombia deben observar un código de conducta que respete las libertades democráticas y los Derechos Humanos, al tiempo que hacen frente a los cuatro elementos que causan inseguridad y violencia en el país: las organizaciones de narcotraficantes, los grupos subversivos, los grupos de autodefensa al margen de la ley y la delincuencia corriente.

La ambición de estos movimientos guerrilleros es conseguir un mayor control territorial y para ello, se sirven de la violencia, de ataques terroristas, de secuestros de rehenes y de asaltos.<sup>94</sup> Estas actividades se financian a través de prácticas ilegales entre las que el narcotráfico juega un papel fundamental. *“Por lo menos el 30% de sus ingresos de hoy, provienen de “impuestos” cobrados sobre la hoja y pasta de coca recaudados por los intermediarios en las áreas de cultivo”*.<sup>95</sup> Esta realidad presenta el problema añadido de que los cultivos de coca y amapola, de los que la guerrilla y los grupos de autodefensa dependen, se encuentran en zonas remotas e inaccesibles para las Fuerzas Armadas y la Policía. Este obstáculo añade dificultad a la posibilidad de reacción del Estado, ya que concede tiempo a los grupos armados, les fortalece y los convierte en una amenaza todavía mayor.<sup>96</sup>

Por estos motivos, el texto del Plan Colombia se extiende en la estrategia antinarcoóticos, determinando, uno por uno, los objetivos que deben lograrse para conseguir la meta de reducir en seis años el cultivo, el procesamiento y la distribución de droga en un 50%.<sup>97</sup> A continuación, se enumeran los seis objetivos de la estrategia antinarcoóticos:

---

<sup>93</sup> PATTERSON, A., “Las nuevas relaciones entre Estados Unidos y Colombia”. En *El espectador*, 4 de noviembre de 2001, Bogotá.

<sup>94</sup> CASTRO, L. M., *El Plan Colombia y las consecuencias para...* op. cit.

<sup>95</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Bogotá. 1999

<sup>96</sup> ESQUIVEL, R., *Colombia Indefensa...* op. cit. p. 113

<sup>97</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Bogotá. 1999

1. *Fortalecer la lucha contra el narcotráfico y dismantelar las organizaciones de traficantes mediante esfuerzos integrales dirigidos por las Fuerzas Armadas (combatir el cultivo ilícito mediante la acción continua y sistemática del Ejército y de la Policía, especialmente en la región del Putumayo y en el sur del país y fortalecer la capacidad de la Policía en la erradicación de dichos cultivos. El gobierno no tolerará ningún vínculo entre los miembros de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional con ningún grupo armado o fuerza al margen de la ley; establecer control militar sobre el sur del país con propósitos de erradicación; destruir las instalaciones de procesamiento, y mejorar la interceptación de drogas y de precursores químicos en los medios terrestres, aéreos, marítimos y fluviales; establecer el control gubernamental sobre las áreas clave de producción de drogas);*
2. *Fortalecer el sistema judicial y combatir la corrupción (fortalecer las instituciones de la Fiscalía, las cortes, las defensorías y especialmente las unidades de derechos humanos; reforzar y capacitar los cuerpos técnicos de investigación; apoyar los grupos anticorrupción responsables de la investigación de funcionarios públicos; reformar el sistema carcelario; aplicar las leyes sobre la extradición; obtener una respuesta para procesos verbales en casos penales, y entre tanto, elaborar el reglamento para los procedimientos penales actuales llevados a cabo en audiencia pública);*
3. *Neutralizar el sistema financiero de los narcotraficantes y decomisar sus recursos para el Estado (fortalecer los esfuerzos anticontrabando; realizar un programa agresivo de decomiso de activos; congelar y decomisar cuentas bancarias y activos en Colombia y en el exterior);*
4. *Neutralizar y combatir a los agentes de la violencia aliados con los narcotraficantes (aumentar la seguridad contra el secuestro, la extorsión y el terrorismo; impedir la adquisición de armas por los grupos que se benefician del narcotráfico, mediante esfuerzos coordinados a nivel internacional);*
5. *Integrar las iniciativas nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales (compartir información e inteligencia con otras agencias de seguridad en el país; aportar y coordinar con las operaciones y esfuerzos regionales e internacionales);*



6. *Fortalecer y ampliar los planes de desarrollo alternativo en las áreas afectadas por el narcotráfico (ofrecer oportunidades de empleo alternativo y servicios sociales a la población de las áreas de cultivo; promover campañas masivas de información sobre los peligros de las drogas ilícitas.*

Con el fin de lograr las metas de esta estrategia y “*para apoyar sus respectivos roles y responsabilidades*”, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas de Colombia diseñaron una serie de **acciones complementarias**.

Como se ha dicho anteriormente, el hecho de que el Plan tenga un carácter eminentemente militar, no significa que no se tenga en cuenta la protección de los derechos humanos. Por ese motivo, se planea que las Fuerzas Armadas aumenten “*su capacitación en derechos humanos (...) en la lucha contra los grupos insurgentes y los grupos de autodefensa al margen de la ley en las áreas de cultivo y procesamiento*”.

Para neutralizar el sistema financiero de los narcotraficantes y combatir a los agentes de la violencia aliados a ellos es necesario el control sobre el espacio aéreo nacional así como el control en puertos y aeropuertos. En este ámbito, la Fuerza Aérea, la Armada Nacional y la Infantería de Marina ofrecen su apoyo operacional para controlar las áreas más estratégicas geográficamente hablando. Por medio de **operaciones aéreas, fluviales y marítimas**, y con el respaldo de la inteligencia de todas las agencias, se pretenden mejorar “*los esfuerzos en el control de las importaciones de precursores químicos, interceptar el movimiento de drogas en tierra, restringir el espacio aéreo y aumentar la autonomía de vuelo para las operaciones de la Fuerza Aérea de interceptación*”.<sup>98</sup>

Una acción clave dentro de las llamadas “acciones complementarias” es el **aumento de apoyo operacional de las Fuerzas Armadas para la Policía Antinarcóticos**. Esto se traduce, además de en realizar más operaciones conjuntas con la Policía Antinarcóticos, en una mayor colaboración entre Colombia y Estados Unidos a la hora de aumentar el número de tropas dedicadas a operaciones en la selva, a operaciones nocturnas sobre el terreno y a “*integrar las*

---

<sup>98</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Op. Cit.

*fuerzas para la obtención y análisis de inteligencia*". Se pretende mejorar la protección de las propias Fuerzas de seguridad de Colombia.

**Destruir los laboratorios y los centros de acopio** supondría, de acuerdo con los objetivos del Plan Colombia, un golpe maestro para facilitar la reducción de la producción, el procesamiento y la distribución de droga en un 50%. En esta línea se planea que la Inteligencia, el Ejército, la Infantería de Marina, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional, *"destruyan la infraestructura de producción; combatan los grupos de protección armada de los traficantes; aumenten la capacidad de la Policía Antinarcóticos y las Fuerzas Armadas para detectar laboratorios; disminuyan la capacidad de traficar en materias primas y drogas"*.

La meta de eliminar la producción de drogas a gran escala es imposible de conseguir sin una acción de **erradicación de cultivos**. Para ello, se establece *"fortalecer y aumentar el uso de operaciones conjuntas de seguridad durante tareas de fumigación y erradicación"* así como *"apoyar las nuevas estrategias del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) en las pruebas y desarrollo de agentes de control biológico ambientalmente seguros y confiables, con el fin de encontrar nuevas tecnologías de erradicación"*.

La estrategia antinarcóticos se caracteriza por su complejidad y su ambición en cuanto a los múltiples objetivos que se pretenden y, en cierto modo, se necesitan, para reducir al 50% la producción de drogas. Entra en relación, por lo tanto, con varias de las otras estrategias al pretender también acabar con la delincuencia y la violencia a gran escala, promover los derechos humanos y *"romper los nexos entre los grupos armados y el apoyo que reciben de la industria del narcotráfico"*. En esta misma línea, la lucha antidroga entra en conexión con la estrategia de desarrollo alternativo, ya que si bien los objetivos de la estrategia antinarcóticos están claramente definidos, se debe proponer una alternativa a los cultivos ilícitos que han supuesto la actividad económica de miles de campesinos durante las últimas décadas.

### **2.2.G) Estrategia de desarrollo alternativo**

Esta estrategia apuesta por poner al alcance de los campesinos y sus familias actividades económicas rentables que pongan fin a los cultivos ilícitos de la cuenca amazónica y de los parques naturales que constituyen áreas ricas en biodiversidad y de gran importancia para la comunidad internacional ambiental. Se trata de proponerles una actividad alternativa, como esquemas agropecuarios, con el fin de conservar las áreas selváticas y demás zonas en peligro ambiental. Así, esta estrategia incluye *“proyectos productivos sostenibles, integrales y participativos, en combinación con la infraestructura necesaria y dedica atención especial a las regiones que combinan altos niveles de conflicto con bajos niveles de presencia del Estado, un capital social frágil y degradación grave del medio ambiente, como son el Magdalena Medio, el Macizo Colombiano y el suroccidente de Colombia”*.<sup>99</sup>

Las alternativas que van a ofrecerse deben ser integrales, participativas, rentables y económicamente sostenibles en áreas rurales donde la presencia del Estado es escasa, hay poco capital social, mucha pobreza, cultivos ilícitos y los problemas ambientales derivados de éstos. Los destinatarios son, principalmente, los pequeños agricultores (entendidos éstos como aquellos con menos de tres hectáreas de producción) y a los trabajadores de plantaciones.

Estas alternativas varían dependiendo de que se trate de un área de cultivo de amapola o de áreas donde se cultiva coca. En las zonas donde se cultiva la amapola resulta relativamente sencillo sustituir el cultivo de la misma por cultivos lícitos de uno o más tipos. Se pretende hacer abandonar la producción de amapola a través de asistencia a los campesinos para que éstos planten nuevos productos legales y rentables. *“El gobierno municipal, el sector privado y las ONG colombianas trabajarán con el Gobierno Nacional para establecer cultivos sostenibles y fortalecer los nexos entre los productores y los mercados urbanos locales”*.<sup>100</sup>

Respecto a las áreas donde se cultiva coca, la situación es más compleja ya que *“se estima que un 60% de esas áreas se encuentran alejadas de sus mercados potenciales y son poco aptas para cualquier tipo de producción agrícola sostenible”*. Las alternativas que el Gobierno Nacional propone en este caso son tres:

---

<sup>99</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Op. Cit.

<sup>100</sup> *Ibid.*

- 1) Dar a los pequeños agricultores y a los trabajadores de esas zonas la oportunidad de salir de esas áreas e instalarse en tierras decomisadas del narcotráfico o en tierras que suministra el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA);
- 2) Ofrecer a los agricultores y habitantes de las zonas de producción de coca puestos de trabajo en empresas de áreas urbanas;
- 3) Que el Gobierno Nacional trabaje con los gobiernos locales y los grupos indígenas para promover “*actividades económicas y ambientalmente rentables para conservar áreas de forestación*”. Las tareas de conservación supondrán también una fuente de empleo para los antiguos cultivadores de coca.

El texto del Plan Colombia especifica el costo estimado de la estrategia de Desarrollo Alternativo para 1999-2002 siendo éste de 570,8 millones de dólares que se reparten de la siguiente forma: 342,5 millones se destinan a la producción y a la transferencia de tecnología; 100 millones para infraestructura en áreas rurales; 86 millones para la conservación y restauración de áreas ambientalmente frágiles, y 42,5 millones para apoyar el desarrollo de las comunidades indígenas.

### **2.2.H) Estrategia de participación social**

En Colombia hay muchos sectores de la sociedad viviendo en condiciones de pobreza o de extrema dificultad: desplazados, víctimas de la violencia, grupos vulnerables sumergidos en la miseria...<sup>101</sup> La pobreza rural alcanza una incidencia de 83%, y la miseria, de 43%.<sup>102</sup> Según el texto del Plan Colombia, las zonas donde abundan los cultivos ilícitos han visto interrumpido el suministro de servicios básicos debido a la situación de conflicto. 150 comunidades de esta área, donde la degradación del nivel de vida fue más fuerte y los niveles de pobreza eran más altos,

---

<sup>101</sup> United Nations Development Programme (UNDP), *El conflicto, callejón con salida*,... op. cit. pp. 24-28

<sup>102</sup> Presidencia de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá, 2003. Disponible en:  
<http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>

fueron escogidas para participar en un programa de dos años de duración para lograr el fortalecimiento institucional. Este programa ofrece entrenamiento a los líderes de estas comunidades sobre técnicas de gobierno, toma de decisiones y resolución de problemas económico-sociales, *“con el fin de que los recursos disponibles se utilicen de la manera más efectiva y eficiente posible”*.

El Gobierno Nacional se compromete a trabajar con ONG's, con empresas locales, con los gobiernos regionales y con la Red de Solidaridad Social para apoyar a los gobiernos municipales en *“el manejo de desplazados, desarrollo alternativo y lucha contra la pobreza.”* Los mecanismos que se van a utilizar, tanto formales como informales, buscan inculcar valores como la tolerancia, la justicia y la seguridad, y apuestan por cambiar los patrones culturales que incitan a la violencia y al conflicto.

Esta estrategia, además de asegurar la oferta de suministros a los grupos sociales más vulnerables, también promueve *“una mayor confianza, legitimidad y fe en las instituciones públicas”*, y es que el producto del narcotráfico ha corrompido a gran número de funcionarios y personal del sector privado, de manera que las instituciones del Estado, así como cualquier organismo civil, han pasado a estar directamente vinculados con las drogas y las actividades ilegales. El Plan Colombia no sólo pretende eliminar la corrupción sino que, además, propone mejorar los esfuerzos para garantizar *“que los culpables sean sometidos a las sanciones administrativas o penales del caso”*. Asimismo, el gobierno se compromete a *“mejorar”* la transparencia de la contratación estatal y de las transferencias hacia las entidades territoriales a través del Programa Presidencial y la *¿Contraloría?* General de la República. Además, en el momento de redactar el Plan Colombia existían algunas iniciativas del Programa Presidencial contra la Corrupción y la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía, de manera que se esperaba que, con la consolidación de dichas iniciativas, pudiera hacerse frente a la creciente falta de honradez y honestidad institucional.

### **2.2.I) Estrategia de desarrollo humano**

La estrategia de desarrollo humano pretende “*garantizar servicios de salud y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables de nuestra sociedad (...) especialmente incluidos no solamente los desplazados o afectados por la violencia, sino también los sectores sumergidos en condiciones de pobreza absoluta*”.

El Derecho Internacional Humanitario, así como la legislación interna, identifican el suministro de asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto armado como una de las metas de la estrategia de paz. “*La asistencia humanitaria se concentrará principalmente en las necesidades físicas y psicológicas de los niños promoviendo su desarrollo y manteniéndolos alejados de los grupos armados. Adicionalmente, incluye rehabilitación, tratamiento psicosocial y entrenamiento y educación especial para los minusválidos*”, de acuerdo con lo que se establece en la Convención sobre los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas.<sup>103</sup>

Garantizar el acceso a la salud y a la educación de todos los sectores de la sociedad supone un reto especialmente difícil, dadas las circunstancias tanto geográficas como políticas del país. Sin embargo, el Plan Colombia propone programas especiales para los más afectados (niños, mujeres cabeza de familia, tercera edad y grupos étnicos). Asimismo, los desplazados internos suponen una masa muy significativa de víctimas del conflicto que se han visto obligadas a dejar sus lugares de origen para salvar la vida.<sup>104</sup>

La asistencia que el gobierno Nacional prevé para los desplazados consiste en devolverles a sus hogares y asegurarles la estabilidad por medio de programas de ocupación y producción. Esta estrategia va muy ligada al proceso de paz y a los intentos de fortalecimiento de los gobiernos locales. Y para que la estrategia de desarrollo humano sea un éxito, se planea el establecimiento de mecanismos que ofrezcan asistencia humanitaria de emergencia, agua, nutrición y salud.

---

<sup>103</sup> Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, 1989. Disponible en español: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

<sup>104</sup> ARDILLA, G., *Colombia: migraciones transnacionalismo y desplazamiento*. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales —CESES—, Bogotá, 2006. p. 63-70

Una buena manifestación del desarrollo de la estrategia de desarrollo humano son las Comunidades de Paz, centros a donde los desplazados pueden acudir para recibir los servicios que esta estrategia pretende garantizar, además de servicios sociales y protección física.

### **2.2.J) Estrategia de orientación internacional**

El papel de la comunidad internacional es crucial para lograr el proceso de paz. La comunidad internacional puede actuar como intermediaria, observadora o verificadora del cumplimiento de los acuerdos a los que se ha llegado, y, de esta forma, tener un rol activo en alguna de las áreas en las que Colombia necesita apoyo: la financiera o la diplomática. Sin embargo, también es de vital importancia que la comunidad internacional “*rechace con todas sus fuerzas cualquier y toda acción terrorista y violación del Derecho Internacional Humanitario*”.<sup>105</sup>

Esta estrategia busca confirmar los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga entre los distintos países involucrados en el proceso, no sólo Colombia en calidad de país productor, sino también los países que la comercializan, la distribuyen, la compran o la consumen forman parte de la cadena, por lo que el costo de las acciones en la lucha antidroga debe recaer en todos estos actores. Por ese motivo y para mejorar el campo de las relaciones bilaterales y la colaboración militar, se propone mejorar la seguridad fronteriza, la coordinación de las operaciones, y el apoyo de equipos tecnológicos.

La experiencia prueba que la acción diplomática entre Colombia y los países vecinos es más eficiente si se hace bilateralmente que de forma colectiva, por lo que el Gobierno Nacional, en la fase de negociación, aboga por el diálogo bilateral y las consultas confidenciales, respetando siempre las normas de derecho internacional. De especial relevancia resulta aquí el hecho de que el Plan Colombia establece que en cualquier manifestación de la participación internacional en el proceso de paz, “*debe existir una observancia estricta a los principios de la no intervención y la no interferencia con los asuntos internos de otro Estado*”.<sup>106</sup>

Los sectores críticos con el Plan Colombia ponen de manifiesto, en relación con el principio de no injerencia en los asuntos de otro Estado, que la actuación de los Estados Unidos en los

---

<sup>105</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Bogotá. 1999

asuntos del hemisferio ponen de manifiesto la falta de respeto del gran vecino del Norte respecto de dicho principio, si bien, en este caso, hay que decir que su intervención en el Plan Colombia se realiza en el marco de un acuerdo internacional entre dos Estados soberanos que, sin perjuicio de los excesos en que se haya podido incurrir, se atienen a las normas del Derecho Internacional.<sup>107</sup>

Si bien mi objeto de análisis me exime de abordar exhaustivamente las críticas que el Plan Colombia ha generado, en el segundo apartado del siguiente capítulo se recogen algunas de las opiniones más repetidas entre los partidarios y los detractores de la política de los EE.UU. en Colombia.

---

<sup>106</sup> Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Op. Cit.

<sup>107</sup> Los sectores críticos rechazan íntegramente la implementación del Plan Colombia por considerarlo un Plan únicamente militar que generará el escalamiento de la guerra en Colombia y mayores violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Defienden que las fumigaciones propuestas no resuelven el problema del narcotráfico y ponen en peligro la vida de comunidades campesinas y de reservas ambientales. Rechazan el componente social del Plan Colombia, ya que lo encuentran un componente de mitigación de los efectos del componente militar y porque consideran que no consulta los intereses de las comunidades ni las necesidades y demandas de la población. Sí que aceptan la Cooperación Internacional pero abogan por que los fondos del Plan Colombia se reorienten hacia la inversión social y estén condicionados a que Colombia cumpla con sus compromisos internacionales y con las recomendaciones de la ONU y de la OEA en materia de Derechos Humanos. (*El Nororiente responde al Plan Colombia*; Declaración final del Encuentro Regional de 86 organizaciones sociales y entidades no gubernamentales de desarrollo, defensas de Derechos Humanos y del medio ambiente. Bucaramanga, 26 y 27 de septiembre de 2002.)

Las críticas se enfocan hacia los posibles efectos derivados del Plan Colombia, que pueden llegar a ser contrarios al derecho. Sin embargo, el texto del Plan, que es lo que aquí nos ocupa, se atiene a las normas del Derecho Internacional así como a las del Derecho Internacional Humanitario.



## CAPÍTULO TERCERO: Puesta en práctica y análisis de resultados

---

### 3.1. Realización de los compromisos asumidos por los EE.UU.

*“Un buen compromiso o una buena ley son como una buena frase o una buena pieza de música.  
Todo el mundo puede reconocerlos.”*

*Barack Obama, Candidato a la Presidencia de los EE.UU. 31 de mayo 2004<sup>108</sup>*

Una vez los EE.UU. se habían comprometido a implicarse en el Plan Colombia, la forma en la que la asistencia iba a llevarse a cabo se dejó en manos de los departamentos de Estado y de Defensa, y para algunas cuestiones concretas, también del departamento de Justicia.<sup>109</sup>

Como se ha visto en los capítulos anteriores, el Plan Colombia se diseñó para combatir los problemas de seguridad y de droga del país a través de una estrategia, en principio, de 6 años, y que pretendía conseguir los siguientes objetivos: 1) reducir el flujo de narcóticos ilícitos; 2) mejorar la seguridad; 3) promover la justicia económica y social; y 4) promover el Estado de derecho. Aunque estos dos últimos objetivos no estaban especialmente diseñados para reducir el flujo de drogas y mejorar la seguridad, lo cierto es que facilitan el logro de esas metas y se centran en la realidad social y económica que lleva a muchas personas a dedicarse al comercio ilegal de drogas. También se encargan de proveer un marco legal para que los traficantes y los terroristas sean llevados ante la justicia.

En el año 2007 esta estrategia se extendió otros 6 años y los EE.UU. llevan aportados 7 mil millones de dólares desde el año fiscal 2000 hasta el 2010.<sup>110</sup> El gobierno de Colombia, por su parte, también lleva muchos esfuerzos realizados así como importantísimos esfuerzos

---

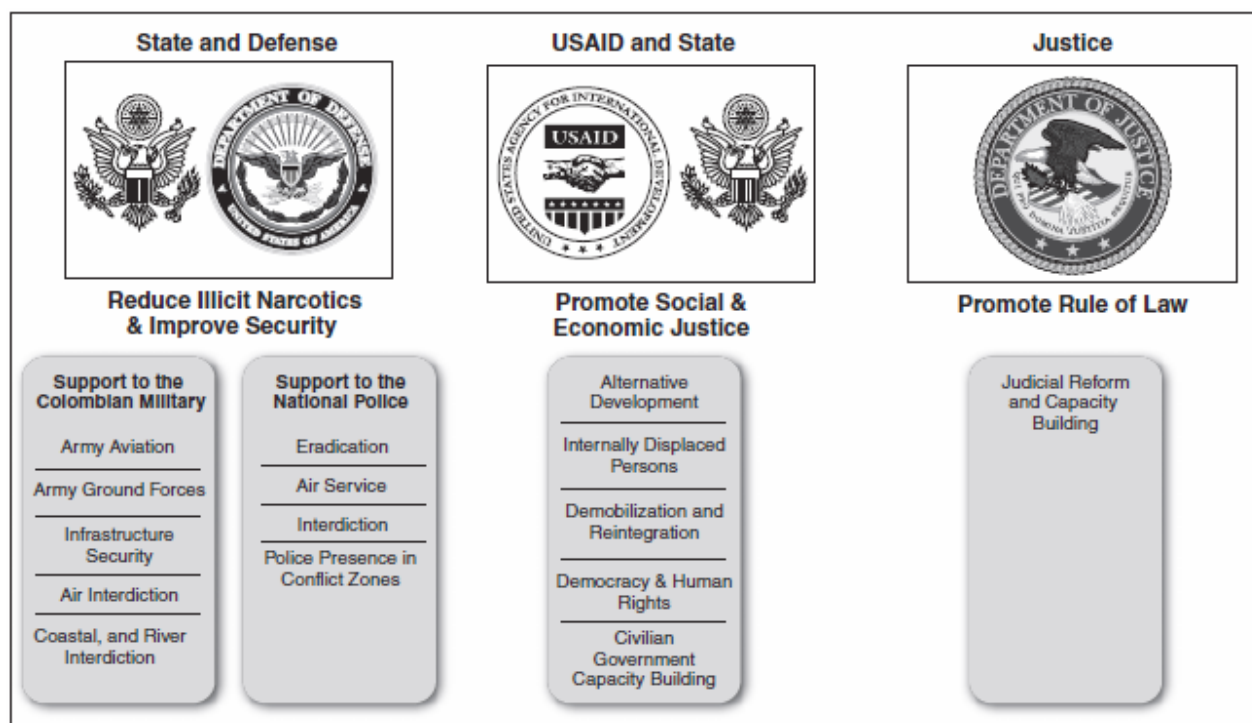
<sup>108</sup> FINNEGAN, W., “The Candidate”. En *The New Yorker*, 31 de mayo 2004. Disponible en: [http://www.newyorker.com/archive/2004/05/31/040531fa\\_fact1](http://www.newyorker.com/archive/2004/05/31/040531fa_fact1)

<sup>109</sup> VEILLETTE, C., Congressional Research Service (CRS) Report for Congress. *Plan Colombia: A progress Report*. 2005. Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>

<sup>110</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Dirección de Justicia y Seguridad (DJS), Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013)*. 2007

económicos. Entre los pasos dados destaca el aumento del tamaño de su Ejército y su Policía, pasando de 279.000 en el año 2000 a 415.000 en el 2007<sup>111</sup>; una serie de ofensivas contra las FARC en el marco de la estrategia militar conocida como *Plan Patriota* (que empezó en el 2003 para expulsar a las FARC de los alrededores de la ciudad de Bogotá y cuya segunda parte se centró en el sur del país, en Caquetá, Guaviare y Meta); o la creación del Centro de Coordinación para la Acción Gubernamental Integrada (CCAI) en 2004 para coordinar la asistencia militar y civil que recibieron 58 municipios de 11 regiones diferentes, todas ellas en zonas de conflicto.

Sin embargo, aquí nos vamos a concentrar en las labores realizadas en estos 10 años por los EE.UU., determinando en qué ha consistido su ayuda, cuánto dinero han aportado para cada programa y cuáles han sido los resultados obtenidos. La tabla muestra los objetivos de los programas de asistencia en Colombia del 2000 al 2013 por parte de los EE.UU.\*



A continuación procederemos a exponer cómo se ha llevado a cabo la implicación de los EE.UU. en el Plan Colombia. Para facilitar la lectura, conviene especificar que la ayuda estadounidense se ha dividido en tres bloques y cada uno de estos bloques de asistencia se

<sup>111</sup> Government Accountability Office (GAO), Plan Colombia. *Drug reduction goals were not fully met, but ...*, op. cit.  
\* *Ibid.*

enfrenta a unos retos determinados. Si se consigue superar esos retos, habrán sido observadas las diez estrategias enumeradas en el capítulo anterior y se habrán logrado los objetivos perseguidos por el Plan Colombia.

Empezamos, por lo tanto, con el primero de estos bloques, el apoyo militar al Ejército y la Policía de Colombia.

### **3.1. A) Apoyo militar al Ejército y la Policía colombianos para los objetivos antidroga y de seguridad**

Los departamentos de Estado y de Defensa del gobierno de EE.UU. proveyeron asistencia al ejército y a la policía colombiana para respaldar los objetivos de seguridad y de lucha antinarcóticos del Plan Colombia.<sup>112</sup>

El apoyo de los EE.UU. al Ejército colombiano se ha centrado en el desarrollo de las capacidades de la Brigada Aérea del Ejército Colombiano así como en la creación de una Brigada de lucha contra el narcotráfico y de unidades móviles que se encargan de misiones de contrainsurgencia, de lucha contra la droga, y de protección de infraestructuras.<sup>113</sup> Los departamentos de Estado y de Defensa también han apoyado ampliamente el Programa de las Fuerzas Aéreas “Programa de Interrupción del Puente Aéreo” (*Air Bridge Denial Program*), y a las labores de intercepción de la Armada Naval (*Navy*) y la Marina (*Marine*).<sup>114</sup>

Respecto al apoyo recibido por la Policía Nacional Colombiana, éste se dirigió al Programa de Erradicación Aérea y al Servicio Aéreo. También se crearon escuadrones móviles de la policía rural (llamados “Carabineros”), los cuales ayudaron a establecer, en primer lugar, la presencia policial en 169 municipalidades colombianas en las que no había presencia policial hasta el 2002, y, en segundo lugar, programas especiales de intercepción para atacar laboratorios de cocaína y narcotráfico en los puertos.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> Government Accountability Office (GAO), Plan Colombia. *Drug reduction goals were not fully met, but ...*, op. cit.

<sup>113</sup> Departamento de Estado de los EE.UU., *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2008*. Volume I y

<sup>114</sup> *Ibíd.*

<sup>115</sup> Departamento de Estado de los EE.UU., *Charting Colombia's Progress*. Washington, D.C., 2008. Disponible en: <http://bogota.usembassy.gov/root/pdfs/chartingcolombiasprogress0709.pdf>

## **APOYO MILITAR AL EJÉRCITO COLOMBIANO**

- **Brigada de Aviación del Ejército**

Desde el año 2000, los EE.UU., a través de los departamentos de Estado y de Defensa, han aportado 844 millones de dólares para expandir y mantener una Brigada de Aviación del Ejército. Ésta Brigada ha visto multiplicada por tres su flota aérea y ha visto aumentado su personal al doble de lo que tenía en el año 2000.<sup>116</sup>

La movilidad aérea es necesaria para llevar a cabo las operaciones de fumigación contra narcóticos y para transportar al personal de la Brigada de lucha contra el Narcotráfico hacia las zonas de erradicación donde es necesaria seguridad. La posibilidad de transporte aéreo también es fundamental para trasladar a los diferentes sectores del Ejército colombiano que están llevando a cabo operaciones de seguridad contra las FARC y otros grupos armados ilegales, donde un rápido despliegue de tropas de combate es imprescindible para un buen ataque.

La brigada consiste en tres flotas de helicópteros<sup>117</sup> y el departamento de Estado, con apoyo del de Defensa, ha asistido al PCHP (Programa de Helicópteros del Plan Colombia) con los componentes esenciales para manejar un servicio moderno de aviación de combate, incluyendo apoyo para el mantenimiento de las infraestructuras; pilotos y mecánicos; asistencia para entrenar a pilotos y mecánicos; planes de vuelo, de seguridad y de igualdad de estándares y procedimientos; un sistema logístico.

El departamento de Defensa aporta un Grupo de Asistencia Técnica en el terreno para apoyar a la flota de las brigadas y también provee al Ministerio de Defensa Colombiano con un sistema logístico y un hangar para aviones que permita a los colombianos realizar ciertas reparaciones en sus helicópteros.<sup>118</sup>

De acuerdo con los oficiales colombianos y estadounidenses, entrenar a pilotos y a mecánicos y conseguir que éstos se queden una vez desaparezca el apoyo de EE.UU., es el reto principal al

---

<sup>116</sup> Departamento de Estado de los EE.UU., Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. *INCSR 2011*, Mayo 2011 Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/164239.pdf>

<sup>117</sup> Programa de Helicópteros Plan Colombia (PCHP), 52 helicópteros (17 UH-1N, 22 UH-1H y 13 UH-60L Blackhawks; FLOTA FMS, 20 UH-60L Blackhawks que Colombia adquirió a través del programa de Ventas Militares Extranjeras, (FMS, *Foreign Military Sales*); TERCERA FLOTA, incluye 7 UH-1H y dos Blackhawks.

<sup>118</sup> Government Accountability Office (GAO), Plan Colombia. *Drug reduction goals were not fully met, but ...*, op. cit.

que se enfrenta la Brigada de Aviación. En el informe de la GAO de junio del 2003 ya se había observado el problema de que el Ejército Colombiano no podría mantener los helicópteros del PCHP debido a la falta de pilotos y mecánicos suficientes y cualificados.<sup>119</sup> La Brigada de Aviación del Ejército sigue escasa de personal. Oficiales estadounidenses esperan haber cubierto esas plazas con personal del Ejército colombiano para el año que viene, 2012, fecha para la cual se espera también que la asistencia estadounidense a la Brigada de Aviación consista, solamente, en apoyo técnico.<sup>120</sup>

No obstante, surge un nuevo problema que hace dudar de la viabilidad del plan descrito, y es que el Ejército colombiano en octubre del 2008, compró y pidió prestados a EE.UU. aeronaves<sup>121</sup> adicionales que suponen una gran presión para EE.UU., a quien se le ha dificultado mucho la misión de entrenar a tantos pilotos y mecánicos como Colombia necesita. No obstante, los oficiales estadounidenses y de la Sección de Asuntos Narcóticos o NAS (*Narcotic Affairs Section*) informaron a la GAO de que los fondos de EE.UU. y los planes de entrenamiento se podían acomodar a las compras adicionales hechas por Colombia.<sup>122</sup> Sin embargo, estos mismos oficiales advirtieron que cualquier adquisición extra supondría un importantísimo impacto en los fondos y en los planes de entrenamiento, cosa que no ha tenido lugar.

- **Fuerzas de tierra del Ejército**

Desde el año 2000 los departamentos de Estado y Defensa han proporcionado más de 104 millones de dólares para la asesoría, el entrenamiento y el equipamiento de las Fuerzas de Tierra del Ejército colombiano, las cuales crecieron un 50% durante este periodo. Esta asistencia permitió la creación de una Brigada Antinarcóticos dependiente del Ejército, de diversas Brigadas móviles del Ejército y de un Comando Conjunto de Operaciones Especiales. Cada uno de estos

---

<sup>119</sup> GAO, *Drug Control: Specific Performance Measures and Long-Term Costs for U.S. Programs in Colombia have not been developed*, GAO-03-783. Washington, D.C., 2003. Disponible en: <http://www.gao.gov/products/GAO-03-783>

<sup>120</sup> Departamento de Estado de los EE.UU., Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. *INCSR 2011*, Mayo 2011 Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/164239.pdf>

<sup>121</sup> 15 Blackhawks a través del sistema de FMS y 18 UH-1N.

<sup>122</sup> Government Accountability Office (GAO), Plan Colombia. *Drug reduction goals were not fully met, but ...*, op. cit.

equipos se encarga de varias misiones de lucha antidroga y de contrainsurgencia, siempre bajo una estructura de trabajo en común de todos los comandos a nivel nacional.<sup>123</sup>

- **La Brigada Antinarcóticos** se estableció por primera vez en 1999 para planear y desarrollar operaciones de intercepción contra traficantes de droga en el sur de Colombia. En un principio, estas operaciones se llevaron a cabo en los departamentos de Putumayo y Caquetá, donde se concentraba la mayor parte del cultivo de coca en Colombia. Posteriormente, la Brigada pasó a ser considerada un activo nacional capaz de operar en cualquier lugar del país. Su misión fue, pues, ampliada y se incluyeron también operaciones de contrainsurgencia. Todo esto en virtud de una decisión del Congreso Estadounidense en el año 2002 que expandía el programa y permitía que la asistencia de EE.UU. se empleara para ambos fines: lucha antidroga y lucha contra el terrorismo.<sup>124</sup>

El departamento de Defensa, además de proveer entrenamiento y equipamiento a los brigadistas, facilitó la construcción de infraestructuras en Tres Esquinas y Larandia.<sup>125</sup> El departamento de Estado, por su parte, proporcionó armas, munición y entrenamiento a los brigadistas. Éstos llevan a cabo operaciones de intercepción sobre el terreno y se encargan de la seguridad de la Policía Nacional cuando ésta lleva a cabo las operaciones de intercepción aéreas y manuales.

La Brigada Antinarcóticos recibe apoyo de la Brigada de Aviación del Ejército, quien les proporciona movilidad aérea. Sin embargo, a diferencia de esta última, la Brigada Antinarcóticos es capaz de mantenerse sola, entrenar a su personal y conseguir su propio equipamiento. Tanto es así que desde el año 2004 al año 2007 el departamento de Estado redujo la cantidad de financiación a la Brigada de 5 a 2.2 millones de dólares.

- La creación de **las Brigadas Móviles** y del **Comando Conjunto de Operaciones Especiales** fue posible a través del apoyo del Departamento de Estado. Su objetivo es

---

<sup>123</sup> Government Accountability Office (GAO), Plan Colombia. *Drug reduction goals were not fully met, but ...*, op. cit.

<sup>124</sup> SIMMONS, P. E., *Trastorno del mercado: estrategia, implantación y resultados en los países fuente de narcóticos* Washington, D.C., 9 de julio de 2003. Disponible en: <http://dosfan.lib.uic.edu/spanish/ti/cn/38665.htm>

<sup>125</sup> [http://www.colombia.com/especiales/2002/plan\\_colombia/fortalecimiento.asp](http://www.colombia.com/especiales/2002/plan_colombia/fortalecimiento.asp)

conseguir triunfos “irreversibles” en cuanto a la paz se refiere dentro del marco de lucha contra las FARC y otros grupos armados ilegales.<sup>126</sup>

La asistencia a estas Brigadas Móviles por parte del departamento de Defensa viene, en forma de inteligencia, apoyo logístico (planeamiento militar, entrenamiento a unidades del Ejército colombiano de tierra, etc.), armas, munición, vehículos e infraestructura de apoyo (base fortificada en La Macarena, en el departamento de Meta).

El Comando Conjunto de Operaciones Especiales también opera bajo la dirección del Comandante General de las Fuerzas Armadas.<sup>127</sup> El apoyo que recibe del departamento de Estado incluye armas, munición e infraestructuras (el centro principal de operaciones se encuentra cerca de Bogotá)<sup>128</sup>. Su objetivo es perseguir a objetivos de alto perfil y rescatar a rehenes que se encuentran secuestrados tanto en zonas rurales como en zonas urbanas.<sup>129</sup>

- **Estrategia para la seguridad de las infraestructuras**

Una de las formas de ataque de los grupos armados ilegales de Colombia consiste en atacar las infraestructuras, causando importantes daños materiales y pérdidas económicas muy significativas. Durante los ocho primeros años del Plan Colombia, el Congreso de los EE.UU. autorizó la provisión de más de 115 millones de dólares para implementar la Primera Fase de la *Estrategia para la seguridad de las infraestructuras*. Esta primera fase consistía en proteger de los ataques terroristas a los primeros 200 km (de los 780 km que tiene en total) del oleoducto de Caño Limón-Coveñas, el más largo del país.<sup>130</sup> La estrategia continuaba con dos fases más (la segunda, proteger el resto del oleoducto y la tercera, proteger otras infraestructuras del territorio colombiano), sin embargo, éstas dos últimas fases fueron incorporadas a la Estrategia de Seguridad y Defensa de Colombia de 2003.

---

<sup>126</sup> ORTIZ ABELLA, J. G. y otros. *Operación Jaque: Secretos no revelados*, La Oveja Negra Ltda. Bogotá, 2008.

<sup>127</sup> Ejército Nacional. Disponible en: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=229471>

<sup>128</sup> Está formado por 2.000 soldados de cinco unidades provenientes del Ejército colombiano, las Fuerzas Aéreas y los Marines

<sup>129</sup> TORRES CUÉLLAR, J. C., *Operación Jaque: la verdadera historia*. Planeta, Bogotá, 2009, p. 33-97

<sup>130</sup> GAO, *Security Assistance: Efforts to Secure Colombia's Caño Limón-Coveñas Oil Pipeline Have Reduced Attacks, but Challenges Remain*, GAO-05-971. 2005. Disponible en: <http://www.gao.gov/products/GAO-05-971>

El apoyo estadounidense en el marco de esta estrategia incluye un componente de aviación<sup>131</sup> fuerzas de combate en el terreno y ayuda logística. Alrededor de 300 millones de dólares han sido ya invertidos en entrenar y equipar a 1.600 soldados de las Fuerzas Armadas colombianas encargados de proteger el primer sector del oleoducto. Y es que esta estructura ha sido objeto de ataques terroristas en muchísimas ocasiones, causando perjuicios muy significativos tanto al Gobierno de Colombia como a las compañías petroleras que operan en el país, la colombiana *Ecopetrol (Empresa de Petróleos de Colombia)* y la estadounidense *Occidental Petroleum Corporation*.<sup>132</sup>

Esta estrategia tuvo efectos positivos. Resulta ilustrativa la siguiente comparación: mientras en el 2001, el oleoducto de Caño Limón-Coveñas fue atacado 170 veces y estuvo cerrado durante más de 200 días por motivos de reparación<sup>133</sup>, en el 2007 el oleoducto sólo fue atacado en una ocasión.

- **Intercepción Aérea**

En la década de los noventa operaba en Colombia y en Perú un programa llamado Interrupción del Puente Aéreo o ABD por sus siglas en inglés (*Air Bridge Denial*). Este programa pretendía acabar con el tráfico de estupefacientes en el espacio aéreo colombiano a través de la concesión de facultades a los gobiernos para que éstos pudieran identificar aviones sospechosos, seguirlos y forzarles a aterrizar para, así, controlar el avión, arrestar a los sospechosos e incautar las drogas. Sin embargo, este programa fue suspendido en el 2001 cuando un avión civil y totalmente legítimo fue derribado en Perú y murieron dos ciudadanos estadounidenses.<sup>134</sup>

En el 2003, después de establecerse nuevas medidas preventivas, se reestableció el programa ABD en Colombia y, para poder implementarlo, el departamento de Estado concedió 62 millones de dólares en asistencia.<sup>135</sup> En el año 2007 el ABD se vio extendido, al incluirse en el mismo la vigilancia de las aguas costeras de Colombia con el fin de reforzar la capacidad del Gobierno de

---

<sup>131</sup> Dos helicópteros UH-60 Blackhawk y ocho UH-119, dos de ellos se estrellaron en el 2006, según oficiales de NAS.

<sup>132</sup> Government Accountability Office (GAO), *Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met, but ...*, op. cit.

<sup>133</sup> Cosa que comportó pérdidas por valor de 500 millones de dólares. HOYAS, C., *Focus on security and investment reaps rewards*. En *Financial Times*. 6 de abril 2010. Disponible en: <http://www.ft.com/cms/s/0/68923b0c-4042-11df-8d23-00144feabdc0.html#axzz1fDB8MX64>

<sup>134</sup> Departamento de Estado de los EE.UU., *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*... op. cit.

<sup>135</sup> Estado y Defensa entregaron 7 aviones de vigilancia, 4 bases para el ABD, entrenamiento, mantenimiento para los aviones, recambios y combustible. Recursos para detectar aviones, radares ROTHR y radares aéreos.



hacer frente a las amenazas que suponen los navíos semisumergibles.<sup>136</sup> Ese mismo año, los EE.UU. empezaron el proceso de nacionalización del ABD (transferencia de tareas de vigilancia y de responsabilidad por las operaciones y el mantenimiento de los radares, etc.). Según los oficiales de la NAS, el programa se nacionalizó en el 2010 y la financiación estadounidense prevista para los siguientes años es muy limitada.

- **Intercepción costera y fluvial**

89 millones de dólares es la cantidad que los departamentos de Estado y de Defensa han dado desde el año 2000 para ayudar a mantener y expandir la labor de intercepción de la Armada y los Marines de Colombia. De acuerdo con datos del departamento de Defensa, de enero a junio del 2007 se sacó de contrabando 70% de la cocaína colombiana a través de barcos pesqueros, buques rápidos y otros medios de transporte marítimos.<sup>137</sup>

El apoyo de los EE.UU. se concentra en mejorar la capacidad de la Armada Colombiana para que consiga detener a los traficantes de drogas de seguir utilizando las costas caribeña y pacífica de Colombia para actividades del tráfico de drogas.<sup>138</sup> Entre los objetivos de esta ayuda está también la recuperación del control de la red de ríos navegables de Colombia, la cual ha sido utilizada por los traficantes para transportar precursores químicos y productos acabados.<sup>139</sup> Los ríos constituyen una red de transporte fundamental y, de acuerdo con el departamento de Estado, hasta un 40% de la cocaína transportada en Colombia se hace a través del sistema fluvial, especialmente en la región centro-occidental del país, hacia la costa suroeste.<sup>140</sup>

La ayuda para la intercepción costera y fluvial se ha materializado en el desarrollo de infraestructuras<sup>141</sup>, buques, barcos interceptores<sup>142</sup>, aviones de mercancía, armas, combustible,

---

<sup>136</sup> BEITTEL, J. S., Congressional Research Service 7-5700. *Colombia: Issues for Congress*, CRS Report for Congress (Prepares for Members and Committees of Congress), 18 marzo 2011. [www.fas.org/sgp/crs/row/RL32250.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32250.pdf)

<sup>137</sup> Government Accountability Office (GAO), *Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met, but ...*, op. cit.

<sup>138</sup> GAO, *Drug Control: Agencies need to plan for likely declines in drug interdiction assets, and develop better performance measures for transit zone operations*, GAO-06-200, 2005. Disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d06200.pdf>

<sup>139</sup> <http://bogota.usembassy.gov/nas-interdiction.html>

<sup>140</sup> GAO, *Drug Control: Agencies need to plan for likely declines in drug interdiction assets...* op. cit.

<sup>141</sup> Depósito nuevo para equipamientos de abastecimiento de combustible en la base de la Armada en Tumaco.

<sup>142</sup> Los barcos son conocidos como "Expresos de Medianoche" y los aviones son *Cessna Grand Caravan*.

equipos de comunicación y entrenamiento. También se ha establecido, con la ayuda del departamento de Estado, una unidad especial de inteligencia en la ciudad norteña de Cartagena. Dicha unidad recoge y distribuye datos e inteligencia relativa a los buques sospechosos en aguas caribeñas.<sup>143</sup>

## **APOYO MILITAR A LA POLICÍA COLOMBIANA**

- **Programa de Erradicación llevado a cabo por la Policía Nacional**

Desde principios de la década de los noventa, el departamento de Estado ha estado apoyando al Programa de erradicación aérea de la Policía Nacional colombiana, el cual está diseñado para fumigar las plantaciones de coca y opio desde el aire. Desde el año 2000, cuando se fundó la primera brigada de erradicación en Putumayo, el departamento de Estado ha entregado 458 millones de dólares para apoyar el programa, y éste ha multiplicado por tres sus operaciones desde entonces.<sup>144</sup>

Este programa consiste en la entrega de aviones y helicópteros fumigadores propiedad de los EE.UU. así como apoyo para el vuelo, mantenimiento de las aeronaves y asistencia en las operaciones que tengan lugar en Colombia.<sup>145</sup> Una misión fumigadora convencional consiste en cuatro aviones rociadores de spray junto con un helicóptero de búsqueda y captura para rescatar a pilotos abatidos y tripulación. Además, la Brigada Antinarcóticos les provee seguridad sobre el terreno siempre que es necesario.

- **Servicio de Aviación de la Policía Nacional**

El departamento de Estado ha concedido 463 millones de dólares desde el año 2003 para ayudar a la expansión y el mantenimiento del Servicio de Aviación Policial, conocido como ARAVI (Área de Aviación Policial)<sup>146</sup>. Guarda un gran parecido con la Brigada de Aviación del Ejército y, como aquella, ARAVI ofrece movilidad aérea para muchas de las operaciones de la

---

<sup>143</sup> GAO, *Drug Control: Agencies need to plan for likely declines in drug interdiction assets...* op. cit.

<sup>144</sup> BEITTEL, J. S., Congressional Research Service 7-5700. *Colombia: Issues for Congress...* op. cit.

<sup>145</sup> Esta flota consiste en 13 AT-802 blindados; 13 UH-1N; 4 C-27; 2 aviones de reconocimiento

<sup>146</sup> <http://justf.org/Country?country=Colombia>

Policía Nacional, incluyendo las tareas de erradicación aérea y manual.<sup>147</sup> Además, también proporciona transporte aéreo a la unidad de comandos de la Policía Nacional, conocidas como “Junglas”.<sup>148</sup>

Todos los pilotos de ARAVI son personal de la Policía Nacional colombiana, por eso, entre los elementos claves de apoyo se encuentra el entrenamiento, la contratación de mecánicos, el combustible y la financiación de piezas de recambio y otros gastos. El departamento de Defensa provee a Colombia con un Almacén de Aviación donde hay helicópteros a disposición de ARAVI, y también financia un Comando Logístico y un Sistema de Control que evita la necesidad de mantener todos los aparatos completamente (lo cual sería muy costoso) mediante un sistema en el que se pueden compartir piezas y utilizar los mismos recambios. ARAVI es ya autosuficiente en algunas áreas, ya tiene sus propios pilotos y mecánicos, y es capaz de recibirlos con un buen nivel de entrada al puesto. Esto ha permitido que ARAVI pueda planear y ejecutar sus propias operaciones. Sin embargo, sigue sufriendo algunas limitaciones: a) sigue recibiendo el 70% del total de su financiamiento para mantenimiento y operaciones del departamento de Estado; b) carece de personal de mantenimiento especializado; y c) presenta índices de absentismo laboral bastante altos.

- **Esfuerzos de la Policía Nacional para la intercepción**

Desde el año 2000, el departamento de Estado ha invertido más de 153 millones de dólares en el fortalecimiento de las labores de intercepción del tráfico de drogas llevadas a cabo por la Policía Nacional. En el 2007 esta ayuda empezó a centrarse más en equipar y entrenar a los “Junglas”,<sup>149</sup> sin por eso olvidar a los otros programas de intercepción en puertos, carreteras y aeropuertos.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> Servicio está constituido por 61 aviones aportados por la NAS y 30 aviones aportados por la Policía Nacional

<sup>148</sup> <http://bogota.usembassy.gov/nas-interdiction.html>

<sup>149</sup> <http://bogota.usembassy.gov/nas-aviation.html> El apoyo de los EE.UU. a los Junglas se basa en la entrega de equipos especializados, los mismos que el departamento de Estado entrega a las Fuerzas Especiales del Ejército de los EE.UU.; carabinas M-4, morteros, cascos, chalecos y entrenamiento para los hombres.

<sup>150</sup> Según el departamento de Estado en los años 2006 y 2007 los Junglas fueron responsables de más de la mitad de los laboratorios de coca y ácido clorhídrico destruidos por la Policía Nacional, e interceptaron más de 64.000 Kg.

Los Junglas son 500 policías especialmente seleccionados y divididos en tres compañías con base en Bogotá, Santa Marta y Tulua; y un grupo de 60 instructores cuya base se encuentra en el centro de entrenamiento rural de la Policía Nacional. Este comando está considerado como uno de los mejor preparados y mejor equipados de toda Latinoamérica y, por ese motivo, a menudo son la unidad escogida para llevar a cabo operaciones de destrucción de laboratorios donde se produce droga u otras operaciones en relación a blancos y objetivos de alto nivel, sin importar cuán remotas son las áreas de actuación o lo difícil que sea encontrar los objetivos.<sup>151</sup>

- **Restablecimiento de la presencia policial en las zonas de conflicto**

Los Carabineros son escuadrones de policía rural que fueron creados para establecer una presencia estatal de forma inmediata en las zonas conflictivas reclamadas por el Ejército colombiano<sup>152</sup>. Posteriormente, su misión fue ampliada y pasaron a encargarse de la seguridad en actividades de erradicación manual y a perseguir a las nuevas bandas criminales surgidas de la desmovilización de las AUC.<sup>153</sup> Con el inicio del Plan Colombia, los EE.UU. autorizaron la entrega de 92 millones de dólares para ayudar a Colombia a establecer los escuadrones de Carabineros. En el año 2008 la legislación eliminó el financiamiento para este programa, cosa que comportó que, al año siguiente, en el 2009, el departamento de Estado solicitara 19 millones de dólares más para seguir desarrollando la implementación en este ámbito.

Por lo tanto, el apoyo que los Carabineros prestan es temporal, mientras los servicios gubernamentales y la presencia estatal se instalan de forma permanente en las zonas reclamadas.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> <http://www.scribd.com/doc/73463369/S3-Colombia-s-JUNGLA-Commandps> y Government Accountability Office (GAO), *Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met, but ...*, op. cit.

<sup>152</sup> <http://bogota.usembassy.gov/nas-more-info.html>

<sup>153</sup> Actualmente hay 68 escuadrones de Carabineros, cada uno de 120 personas. El apoyo del departamento de Estado consiste en entrenamiento, armas, munición, gafas de visión nocturna, detectores de metales, radios, vehículos y otros instrumentos para las estaciones de policía permanentes que se instalarán después.

<sup>154</sup> [http://www.globalsecurity.org/military/world/colombia/colombia\\_police.htm](http://www.globalsecurity.org/military/world/colombia/colombia_police.htm)

### **3.1. B) Apoyo no militar para promover el desarrollo social y económico así como el Estado de Derecho**

Tal y como se encargaron de remarcar en repetidas ocasiones los gobiernos colombiano y estadounidense en el momento de promulgar el Plan Colombia, éste no se enfoca únicamente hacia objetivos meramente militares, sino que también demuestra gran preocupación por conseguir el desarrollo económico y social y la promoción del estado de derecho, incluyendo una reforma judicial.<sup>155</sup>

Para apoyar estas reformas y prestar asistencia no militar, los EE.UU. han concedido 1.300 millones de dólares desde el año 2000. La mayor parte de esta ayuda ha ido dirigida al desarrollo alternativo, el cual es un elemento clave de la asistencia antinarcoóticos estadounidense y la cual pretende mejorar la vida de cientos de miles de colombianos.<sup>156</sup> Otros de estos programas se han centrado en ayudar a los miles de desplazados internos y a más de 30.000 excombatientes. Como se explicará a continuación, el apoyo prestado a la consecución del Estado de Derecho y las reformas judiciales han facilitado el acceso de los ciudadanos colombianos a un proceso democrático, incluyendo, además, la consolidación de la autoridad del Estado, de las instituciones del gobierno y de los servicios públicos en muchas áreas reclamadas a los grupos armados ilegales.

Sin embargo, estos programas se enfrentan a diversas limitaciones y retos. Por ejemplo, en las zonas donde los programas de desarrollo alternativo operan y tienen un cierto impacto son escasas por cuestiones de seguridad.<sup>157</sup> Por otro lado, no han demostrado una verdadera conexión entre estos programas y la reducción en el cultivo ilícito de drogas o en su producción. Además, los desplazados internos, en muchas ocasiones, no tienen acceso a asistencia, la reintegración de excombatientes en la sociedad y las indemnizaciones a las víctimas suelen ser muy lentas y, por supuesto, conseguir financiación para estos programas sigue siendo difícil. A todo esto hay que añadir la capacidad limitada del sistema judicial de Colombia para manejar la magna cantidad de actividad criminal del país.

---

<sup>155</sup> Departamento de Estado de los EE.UU. *The 2010 International Narcotics Control Strategy Report*. (INCSR) Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2010/>

<sup>156</sup> VARGAS MEZA, R., Transnational Institute. *USAID's alternative Development policy in Colombia*. Drug Policy Briefing Nr. 38. 2011. Disponible en: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief38.pdf>

<sup>157</sup> *Ibíd.*

- **Desarrollo alternativo**

Antes que nada, debe hacerse mención a la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional, más conocida como USAID (*United States Agency for International Development*). Su misión es conceder la asistencia y las ayudas de carácter no militar de los EE.UU. y, a pesar de ser una institución independiente, obedece a las decisiones del departamento de Estado.<sup>158</sup>

El apoyo de USAID al Plan Colombia arrancó en el año 2000 y desde entonces sus objetivos han sido tres: frenar el flujo de drogas ilegales desde Colombia a EE.UU. a través de incentivar a los pequeños productores a unirse a la economía legal con actividades económicas lícitas y proyectos de infraestructura; promover una democracia más participativa, responsable y que rinda cuentas; y mejorar la difícil situación de los refugiados colombianos. Durante todos estos años USAID ha aportado 500 millones de dólares para desarrollar esta parte del Plan Colombia.

En los últimos años, se ha modificado la estrategia del desarrollo alternativo y se ha puesto más énfasis en la sostenibilidad. La estrategia original se centraba en animar a los agricultores a erradicar manualmente las matas ilícitas y a dar asistencia a aquellos que abogaban por las oportunidades lícitas. Estos esfuerzos se concentraron, principalmente, en los departamentos de Putumayo y Caquetá, donde, en el año 2000 se encontraba la mayor parte de la coca que se cultivaba en Colombia.<sup>159</sup> Sin embargo, USAID encontró muy difícil implementar estos proyectos en el sur, zona profundamente subdesarrollada y donde el gobierno colombiano, tal como se ha dicho anteriormente, ejerce un control mínimo. Por eso, en el 2002 USAID decidió centrarse en un apoyo más a largo plazo, en actividades que generaran ingreso, dedicar más atención y medios más allá del sur de Colombia y alentar la participación del sector privado. No obstante, a pesar de que se lograron algunos avances, los programas seguían siendo limitados en cuanto al punto de mira y no eran sostenibles.<sup>160</sup>

De manera que USAID volvió a revisar su estrategia de desarrollo alternativo en el 2006 para acabar decidiendo que se centraría en espacios (“pasillos”) geográficos específicos<sup>161</sup>, mejorar la

---

<sup>158</sup> USAID website. Disponible en: <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/lac/co.html>

<sup>159</sup> VARGAS MEZA, R., Transnational Institute. *USAID's alternative Development...* op. cit.

<sup>160</sup> GAO, *Drug Control: U.S. nonmilitary assistance to Colombia is Beginning to show intended Results, but programs are not readily sustainable*; GAO-04-726. Washington, D.C. 2004

<sup>161</sup> Government Accountability Office (GAO), *Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met, but ...*, op. cit.

coordinación y aumentar la probabilidad de lograr proyectos sostenibles. Estos pasillos geográficos están en seis regiones del oeste de Colombia donde el gobierno tiene más control y donde las rutas de transporte y los mercados están más desarrollados. Aunque estas zonas no son en las que hay mayor producción de coca, se esperaba que sirvieran como atracción para los agricultores procedentes de regiones donde se cultiva la coca por ser un enclave con mayores oportunidades económicas. Además, por supuesto, se prevé que la gente originaria de estos territorios tenga incentivos para quedarse y no recurrir a los cultivos ilícitos.<sup>162</sup>

Entre los planes de USAID, tal y como expresa el director de la misión en Colombia, está aumentar el alcance de estas estrategias también hacia el este, sin embargo, se está esperando a hacer esto a que el gobierno recupere, por lo menos parte, del control en las zonas de conflicto.<sup>163</sup> De todas formas, las perspectivas de éxito en esas zonas se auguran desalentadoras, ya que constituyen zonas de conflicto geográficamente difíciles y carentes de infraestructura de transporte. Según oficiales de la Embajada de EE.UU. en Bogotá y miembros de USAID, se han conseguido muchas mejoras en la seguridad gracias a los programas de movilidad aérea y de brigadistas sobre el terreno del Ejército, sin embargo, grandes áreas de territorio colombiano siguen suponiendo una amenaza importante.<sup>164</sup>

Los proyectos actuales de USAID son los siguientes:

- ADAM (*Areas for Municipal Level Alternative Development*):<sup>165</sup> trabaja con individuos, comunidades y el sector privado para desarrollar matas lícitas con potencial para que, a largo plazo, den beneficios.<sup>166</sup> ADAM también apoya las actividades relacionadas con infraestructuras sociales como escuelas, plantas de tratamiento de aguas, entrenamiento, asistencia técnica o financiación de proyectos de la comunidad. Aboga por un compromiso entre los individuos y las

---

<sup>161</sup> <http://bogota.usembassy.gov/nas-more-info.html>

<sup>162</sup> VARGAS MEZA, R., Transnational Institute. *USAID's alternative Development...* op. cit.

<sup>163</sup> [http://www.usaid.gov/locations/latin\\_america\\_caribbean/country/colombia/](http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/colombia/)

<sup>164</sup> VARGAS MEZA, R., Transnational Institute. *USAID's alternative Development...* op. cit.

<sup>165</sup> <http://www.adam.org.co/>

<sup>166</sup> Ej.: el cultivo de cacao y de algunos tipos de café; mejoras en la infraestructura de una pequeña empresa que trata zarzamoras. La capacidad de la empresa aumentó y más agricultores saben trabajar y tratar la zarzamora.

comunidades beneficiarias y se centra en un desarrollo a pequeña escala con posibilidades de dar beneficios a largo plazo.<sup>167</sup>

- MIDAS (*More Investment for Sustainable Alternative Development*):<sup>168</sup> promueve las iniciativas lideradas por el sector privado y trabaja con el gobierno de Colombia para hacer reformas en la economía, en las políticas destinadas a aumentar el empleo y los ingresos y para abogar por un aumento de la inversión (tanto pública como privada) en actividades que suban los ingresos rurales y que creen empleo. MIDAS ha trabajado con el gobierno colombiano para reducir los precios de las microfinanzas y para conceder asesoría técnica a los prestamistas privados.<sup>169</sup>

- **Personas internamente desplazadas**

La Oficina del Estado para la Población Refugiada y Migración (PRM) ha aportado 88 millones de dólares desde el año 2000 en forma de asistencia humanitaria a corto plazo para ayudar a las personas internamente desplazadas (PID) y otros grupos vulnerables, como afrocolombianos e indígenas. Según el departamento de Estado, PRM también prestó financiación a las Naciones Unidas y al Comité Internacional de la Cruz Roja, de los cuales una parte pudo haber sido empleada para asistir a PIDs.<sup>170</sup>

PRM presta asistencia humanitaria durante los tres primeros meses después de que una persona haya sido desplazada. La provee con provisiones y recursos de emergencia, le ofrece ayuda técnica y la guía a grupos locales humanitarios y del gobierno de Colombia donde se les capacita para servir a otras PIDs.

Durante los primeros 7 años de esta iniciativa, USAID dio más de 200 millones de dólares para una asistencia económica y social para las PIDs a largo plazo. Esta ayuda incluía también los otros grupos socialmente vulnerables. Las ayudas de USAID se centran en las necesidades de una

---

<sup>167</sup> <http://www.adam.org.co/adam/que-es-adam/actividades.aspx>

<sup>168</sup> <http://www.midas.org.co/webmidas/newweb/midas/index.html>

<sup>169</sup> los cuales han permitido aumentar la disponibilidad de pequeños créditos en áreas rurales que pueden ser empleados para empezar pequeños y medianos negocios.

<sup>170</sup> Departamento de Estado de los EE.UU. *PRM Funding Opportunity Announcement for NGO Programs Benefiting Colombian Refugees and Internally Displaced Persons (IDPs)* Disponible: <http://www.state.gov/g/prm/162908.htm>



casa, generar empleo mediante el entrenamiento y el desarrollo de negocios y, en los últimos años, también en el fortalecimiento de entidades del Gobierno y organizaciones no gubernamentales.<sup>171</sup>

- **Desmovilización y reintegración**

En el año 2003 el gobierno de Colombia y las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) llegaron a un acuerdo y en el 2004 empezaron la desmovilización. Desde entonces, los EE.UU. han provisto a USAID con 44 millones de dólares para que supervise y siga la pista de los combatientes desmovilizados, que verifique que se está cumpliendo con lo acordado, que se está pagando a las víctimas de la violencia paramilitar todas las reparaciones y compensaciones correspondientes y que se logre la reintegración efectiva tanto de los niños como de los adultos ex-combatientes en la sociedad colombiana.<sup>172</sup> USAID también presta apoyo a la *Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*, que fue creada para entregar las reparaciones y dar asistencia a las víctimas.

Entre el 2003 y el 2006 se desmovilizaron 30.000 miembros de las AUC y se entregaron 17.000 armas.<sup>173</sup> A la mayoría de ellos se les ofreció el perdón por el levantamiento en armas contra el Estado colombiano y se enrolaron en un programa de reintegración del gobierno de Colombia. A los líderes y los soldados a los que sí se les había impuesto cargas, habían sido arrestados o, incluso, condenados por cualquier crimen grave contra la humanidad (como muerte o secuestro), se les ofreció una modificación de sus sentencias o de sus penas a cambio de que, en sus declaraciones ante los oficiales colombianos, dieran detalles sobre los crímenes cometidos.<sup>174</sup>

USAID ayudó al gobierno de Colombia a crear centros de servicio, en los que los excombatientes podían registrarse y recibir servicios de salud, entrenamiento para un trabajo, educación y oportunidades de estudiar o hacer una carrera<sup>175</sup>. También colabora haciendo un seguimiento de la participación de estos soldados desmovilizados y su proceso de reintegración.

---

<sup>171</sup> Embajada de Colombia, *Reparación para las víctimas de la violencia en Colombia: nueva y radical reforma para devolver la tierra a las familias desplazadas*. Bogotá, 2010

<sup>172</sup> Jane's World Insurgency and Terrorisme (IHS website), *Autodefensas Unidas de Colombia*, 2006. Disponible en: <http://www.janes.com/products/janes/index.aspx>

<sup>173</sup> Associated Press, "Sólo un 2% de 30.150 paramilitares desmovilizados fueron sometidos a juicio", 18 abril 2006. [http://www.aparchive.com/Search.aspx?remem=x&st=k&kw=Colombia&sfs=5%3Dkw%253d\\*%2526kws%253dany&sfc=kw%2Ckws&sfs=21%3Dis%252c2006-04-18T00%253a00%253a00.0000000%252c](http://www.aparchive.com/Search.aspx?remem=x&st=k&kw=Colombia&sfs=5%3Dkw%253d*%2526kws%253dany&sfc=kw%2Ckws&sfs=21%3Dis%252c2006-04-18T00%253a00%253a00.0000000%252c)

<sup>174</sup> La mayoría fueron perdonados; más de 2000 combatientes AUC habían estado implicados en crímenes graves.

<sup>175</sup> 37 centros, en las ciudades más grandes del país.

USAID también prestó asistencia en el proceso de verificación de identidades, controles de records criminales, procesos legales, documentación de datos biométricos (fotos, huellas dactilares, muestras de ADN) y emisión de tarjetas de registro.

- **Democracia y Derechos Humanos**

Desde el año 2000 el departamento de Estado, a través de USAID, ha aportado 150 millones de dólares para apoyar el Estado de Derecho en Colombia a través de la protección de los derechos humanos, la creación de centros de resolución de conflictos y el entrenamiento de defensores públicos.<sup>176</sup>

En el 2001 USAID creó el *Sistema de Alertas Tempranas*, el cual previene situaciones que pudieron haber causado masacres o desplazamientos forzados. No obstante, USAID sigue financiando demasiado de este sistema, llegando a pagar hasta el 90% de los salarios de sus trabajadores. El gobierno de Colombia se comprometió con USAID por carta en el 2007 a pagar el 100% de los sueldos a partir del 2011, pero todavía no se ha llegado a cumplir con ese porcentaje.

Se han creado *Casas de Justicia*, (instituciones para resolver conflictos conforme al derecho), capacitado a conciliadores para que trabajen en ellas y se han resuelto más de 7 millones de casos, aliviando considerablemente la carga del sistema judicial colombiano.<sup>177</sup> Además, se reformaron y adecuaron juzgados para que fueran adecuados para celebrar vistas orales bajo el nuevo sistema de justicia criminal. Por supuesto, se entrenó a los defensores públicos para que conocieran el nuevo código de proceso criminal, ya que, por mandato constitucional, todos los colombianos tienen derecho a un defensor público. Puesto que la mayoría de estas *Casas* se encuentran en ciudades grandes de la mitad occidental del país, el este del territorio, más convulso y violento, no tiene casi acceso a las mismas. Por eso, entre los planes inmediatos de USAID está el de construir con el gobierno de Colombia otras 10 *Casas de Justicia* en zonas rurales y de post-conflicto.

---

<sup>176</sup> Concesión de 4.500 trabajadores y expertos en derechos humanos, equipos de comunicación, chalecos antibalas, asistencia técnica, entrenamiento y programas de financiación que protegen a periodistas, alcaldes y líderes de organizaciones de la sociedad civil. Departamento de Estado de los EE.UU. y USAID. *Strategic Plan (fiscal years 2004-2009) Security, Democracy, Prosperity*. [www.usaid.gov/policy/budget/state\\_usaid\\_strat\\_plan.pdf](http://www.usaid.gov/policy/budget/state_usaid_strat_plan.pdf)

<sup>177</sup> <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=2976&idcompany=2&idmenucategory=226>

Desde el año 2007, USAID y el departamento de Defensa han aportado 28,5 millones de dólares para dos programas que apoyan la estrategia de consolidación de Colombia. Ambos programas apoyan directamente al *Centro de Coordinación para la Acción Integrada del Gobierno* (CCAI), que fue creado en el 2004 para integrar a las distintas agencias militares, policiales y civiles, y para coordinar los esfuerzos nacionales de restablecimiento de gobierno en áreas que previamente tenían mínima o nula presencia gubernamental.<sup>178</sup> USAID también colabora con CCAI capacitando a las instituciones locales (alcaldías, consejos ciudadanos) a implementar buenas prácticas de gobierno y mejorar los servicios.

El departamento de Justicia, por su parte, ha colaborado y financiado activamente en las reformas judiciales y en la transición hacia el nuevo sistema criminal. También participó en las investigaciones sobre crímenes confesados por excombatientes de las AUC.<sup>179</sup> Gracias a estas declaraciones, se obtuvieron confesiones relativas a 1.400 crímenes que el gobierno desconocía y la localización de más de 10.000 víctimas en 3.500 fosas repartidas por el país.<sup>180</sup> Se llevan recuperados los restos mortales de 1.500 víctimas a través de exhumaciones. Se ha creado un archivo con datos sobre los miembros de las AUC desmovilizados y muestras de su ADN para ser comparados con las muestras sacadas de las escenas de los crímenes.<sup>181</sup>

En el año 2004 Colombia promulgó un nuevo Código del Proceso Penal, el cual presentó un nuevo sistema de acusación oral con presentación y confrontación de pruebas en juicios orales públicos, parecido al vigente en EE.UU.<sup>182</sup> Esta sistematización supuso una gran mejoría a nivel estatal, ya que, bajo el anterior sistema acusatorio, los juicios tardaban en resolverse una media de 5 años. Con el nuevo sistema, la media se redujo a un año de duración. Según el departamento de Justicia, el porcentaje de condenas ha aumentado de 60 a 80% y sólo en los primeros dos años de estar en vigor ya se habían dictado 48.000 condenas.<sup>183</sup>

---

<sup>178</sup> The Center for International Policy's, Colombian Program. *Official thinking about the future of U.S. aid to Colombia*, 2011 Disponible en: <http://www.cipcol.org/?cat=86>

<sup>179</sup> Human Rights Council. *Report of the UN High Commissioner for Human Rights on the Situation of human rights in Colombia*, 2011

<sup>180</sup> Departamento de Estado de los EE.UU., *Country Reports on Terrorism 2005*. Washington, D.C. 2005

<sup>181</sup> THEIDON, K., Fundación Ideas para la Paz. *Reconstrucción de la masculinidad y reintegración de excombatientes en Colombia*, 2009. [http://www.ideaspaz.org/portal/images/masculinidad\\_version\\_web.pdf](http://www.ideaspaz.org/portal/images/masculinidad_version_web.pdf)

<sup>182</sup> VEILLETTE, C., *Plan Colombia: A progress Report...* op. cit.

<sup>183</sup> Government Accountability Office (GAO), *Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met, but ...*, op. cit.

### **3.1. C) Esfuerzos para transferir los programas de operaciones y las responsabilidades de financiación a Colombia**

A principios del año 2008 el gobierno de los EE.UU. empezó a trabajar muy de cerca con el gobierno de Colombia para pasarle a éste último el testigo de las operaciones y el financiamiento de los programas de lucha contra las drogas. Cediéndole a Colombia el control de algunos programas, empezaba el proceso de nacionalización.<sup>184</sup>

El plan de nacionalización consiste en haber cedido todos los programas de la lucha antinarcótica de los que se encargaba el departamento de Estado, a las brigadas de Aviación y a las brigadas de antinarcóticos del Ejército para el año 2012.<sup>185</sup>

El departamento de **Estado** ha centrado sus planes de nacionalización en la transferencia de los programas de las Brigadas de Aviación del Ejército. Por el contrario, ha establecido la continuación del apoyo a los programas de aviación de la Policía Nacional y de erradicación aérea (el segundo y tercer programa de aviación con más peso de los que se encarga el departamento de Estado). El motivo para seguir prestándoles apoyo es que todavía están lejos de poder ser autosuficiente y se debe mejorar la capacidad de las Fuerzas Aéreas policiales de Colombia para asumir cada vez más costes. Para ello, oficiales del departamento de Estado y de la NAS, pretenden continuar con el entrenamiento de personal.

Por otro lado, el departamento de Estado también está trabajando con el departamento de **Defensa** para presentar una estrategia de transición<sup>186</sup>. La nacionalización de los programas en manos del departamento de Defensa está siendo supervisada por el Grupo Militar estadounidense con base en Bogotá. Éste grupo de oficiales está reuniendo esfuerzos para pasar el liderazgo de los programas de defensa al Ministerio de Defensa colombiano.<sup>187</sup> Se trata de que el Ministerio asuma cuanto antes las responsabilidades del financiamiento y de la gestión de los programas que dependen del departamento de Defensa de los EE.UU. Las negociaciones y las tareas de cesión del control empezaron a finales del año 2007, sin embargo, debido a los recortes que en el 2008 se produjeron en la Financiación Militar Extranjera (FMF, Foreign Military Financing) y en el

---

<sup>184</sup> Departamento de Estado de los EE.UU., *INCSR 2011*, op. cit.

<sup>185</sup> BEITTEL, J. S., Congressional Research Service 7-5700. *Colombia: Issues for Congress...* op. cit.

<sup>186</sup> Government Accountability Office (GAO), *Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met, but ...*, op. cit.

<sup>187</sup> *Ibid.*

propio departamento de Defensa, los planes de transición de programas tuvieron que ser revisados.

El departamento de Defensa, junto con el Grupo Militar con base en Bogotá, identificó los 20 programas que consideraba vitales para conseguir la irreversibilidad de los logros y que debían mantenerse, aun cuando hubiera habido recortes en el presupuesto. Esos programas se dividieron en ocho categorías ordenadas, según la necesidad de financiación, del siguiente modo: operaciones aéreas rotatorias, operaciones sobre el terreno, operaciones costeras, operaciones aéreas fijas, iniciativas comunes, intercepción naval, gobernabilidad, e inteligencia y comunicación.

Por su parte, **USAID** y el departamento de **Justicia** se centran en la sostenibilidad de los proyectos y en proveer al personal colombiano con la capacidad técnica suficiente como para manejar sus propios programas. Sin embargo, ninguna de las agencias ha desarrollado planes de transición completos, a pesar de que la Oficina General de Auditoría de los EE.UU. (GAO) lo ha recomendado en repetidas ocasiones.<sup>188</sup> Los esfuerzos de USAID pretenden desarrollar programas de asistencia no militar y sostenible, aumentando la capacidad del gobierno colombiano para diseñar y manejar proyectos similares y transferir apoyo a cualquier actividad, según convenga. USAID trabaja por aumentar la participación financiera del gobierno de Colombia, del sector privado y de los beneficiarios del proyecto.<sup>189</sup> También aboga por la participación del personal del gobierno colombiano a la hora de diseñar e implementar los proyectos; proporciona entrenamiento y capacitaciones a bancos colombianos, uniones de créditos y ONGs con el fin de establecer y expandir servicios fiscales entre estos grupos. El departamento de Justicia mira hacia la construcción de capacidades del gobierno colombiano en diferentes áreas: aumentar las competencias de investigación y persecución de crímenes, garantizar protección a testigos y a personal legal, etc.

Los recortes decididos por el Congreso en el 2008 alteraron los planes de nacionalización, ya que redujeron el presupuesto dedicado a la erradicación, la intercepción y los programas de FMF, y se aumentó el apoyo para el desarrollo económico, el Estado de derecho, los derechos humanos

---

<sup>188</sup> GAO-03-783 Disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d03783.pdf> y GAO-04-726 Disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d04726.pdf>

<sup>189</sup> Los proyectos de desarrollo alternativo de USAID están financiados en un 70-90% por grupos externos y alrededor de uno 500 millones de dólares proceden de capitales privados.

y la asistencia humanitaria. El hecho de aumentar el presupuesto en los programas no militares no causó ningún problema en sí, sin embargo, el departamento de Estado sí presentó un informe al Congreso en abril del 2008 en el que se mostraba preocupado sobre la capacidad de Colombia de gestionar ese presupuesto sin la seguridad que garantiza el servicio aéreo.<sup>190</sup>

El Viceministro de Defensa de Colombia puso énfasis en la imposibilidad que se le presentaba a Colombia de superar por sí sola los problemas derivados de la falta de presupuesto causada por los recortes decididos en el Congreso de EE.UU. Dijo que los recortes tan inesperados y de esta magnitud ponen a los programas de más peso en riesgo, los cuales tienen beneficios para muchos de los otros programas, ya que la movilidad aérea se emplea para la reducción de cultivos ilícitos, para recuperar la presencia del Estado en las zonas controladas por insurgentes, y para una amplia gama de los programas económicos y sociales.<sup>191</sup> No obstante, múltiples programas han sido ya nacionalizados: intercepción en puertos, seguridad en los aeropuertos, seguridad en las carreteras y operaciones de Junglas; el programa de aviación ABD (Interrupción del Puente Aéreo) o el Sistema de Alertas Tempranas.<sup>192</sup>

El Anexo 1 es una tabla-resumen de los tipos de apoyo prestados por EE.UU. a Colombia.

---

<sup>190</sup> Government Accountability Office (GAO), *Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met, but ...*, op. cit.

<sup>191</sup> Departamento de Estado de los EE.UU. *International Narcotics Control and Strategy Report (INCSR) 2010*, 2010 Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2010/>

<sup>192</sup> BEITTEL, J.S. Congressional Research Service 7-5700. *Colombia: Issues for Congress...* op. cit.

### 3.2. Análisis de los resultados obtenidos respecto a los objetivos fijados

*“Si buscas resultados distintos no hagas siempre lo mismo”*

*Albert Einstein*

En julio del 2000, el Congreso de los EE.UU. aprobó la solicitud de la Administración Clinton de proporcionar 1.300 millones de dólares como ayuda “de emergencia” a Colombia y sus vecinos. De los 860 millones iniciales, tres cuartas partes fueron para las fuerzas de seguridad de Colombia, y durante los diez años siguientes todas las Administraciones estadounidenses han seguido proveyendo a Colombia. En total, 6.500 millones de dólares adicionales, de los cuales, tres cuartos se destinaron al Ejército, la Armada, las Fuerzas Aéreas y la Policía de Colombia.<sup>193</sup>

Como es sabido, el Plan Colombia no es única y exclusivamente un plan antidroga, ya que contiene tres componentes adicionales: la solución pacífica negociada al conflicto armado, la reactivación económica y social y el fortalecimiento institucional. Los objetivos son, por tanto:

1. Lucha contra el problema de la droga en Colombia (reducción del cultivo y la producción)
2. Mejoras en la seguridad/ Proceso de paz (combatir guerrillas y crimen organizado)
3. Reactivación económica y desarrollo social
4. Fortalecimiento institucional (a nivel nacional y a nivel local)

Estos objetivos se traducían en las 10 estrategias vistas en el Capítulo Segundo. Tras haber estudiado las 10 estrategias y sus 4 objetivos, después de haber analizado las tareas de asistencia, apoyo y capacitación realizadas por los EE.UU. en el marco del Plan Colombia, y teniendo presente los resultados obtenidos en cada una de estas tareas (vistas en este mismo capítulo), cabe ahora encontrar la correspondencia entre esos resultados y los objetivos pretendidos y ver si los 7.800 millones de dólares aportados por EE.UU. han servido para lograrlos o no.

---

<sup>193</sup> LAWGEF, CIP, y WOLA. *A cautionary tale: Plan Colombia's lessons for U.S. Policy Towards Mexico and Beyond*, 2011. Disponible en: [http://justf.org/files/pubs/111110\\_cautionary.pdf](http://justf.org/files/pubs/111110_cautionary.pdf)

**3.2.A) Análisis de resultados****OBJETIVO 1- Lucha contra el problema de la droga en Colombia: reducción del cultivo y la producción al 50%**

Los resultados de esta magna inversión han sido mixtos. Las Naciones Unidas y los EE.UU. utilizan diferentes metodologías para estimar los niveles de cultivo anuales en Colombia,<sup>194</sup> y, aunque las estimaciones difieren, ambos sistemas muestran una tendencia similar: la producción de drogas se ha reducido tras varios años en alza.

Las tablas 1 y 2 muestran los datos sobre el cultivo de coca en Colombia desde el 2000 según la ONU y según los EE.UU. Las áreas de cultivo están calculadas en hectáreas.

**TABLA 1. Estimaciones del cultivo de coca en Colombia según UNODC<sup>195</sup>**

<b>AÑO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>ÁREA</b>	163.000	145.000	102.000	86.000	80.000	86.000	78.000	99.000	81.000	68.000
<b>% DE CAMBIO</b>	-	-11%	-30%	-16%	-7%	8%	-9%	27%	-18%	-16%

**TABLA 2. Estimaciones del cultivo de coca en Colombia según ONDCP de los EE.UU.<sup>196</sup>**

<b>AÑO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>ÁREA</b>	136.000	169.800	144.450	113.850	114.100	144.000	157.200	167.000	119.000	116.000
<b>% DE CAMBIO</b>	-	25%	-15%	-21%	0,2%	26%	9%	6,2%	-29%	-3%

En el año 2007, la ONU reportó un aumento del 27% en el cultivo de coca hasta las 99.000 hectáreas, mientras que los EE.UU. mostraron un aumento del 6.2% en ese mismo año. En cambio, en el 2008 sí que ambos estuvieron de acuerdo en que el cultivo de coca disminuyó, aunque el número de hectáreas cultivadas no coincide. No obstante, los niveles del 2008 se corresponden bastante con los niveles del 2004. Los analistas han atribuido esta disminución a una

<sup>194</sup> Departamento de Estado de los EE.UU., Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. *INCSR 2011*, Mayo 2011 Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/164239.pdf>

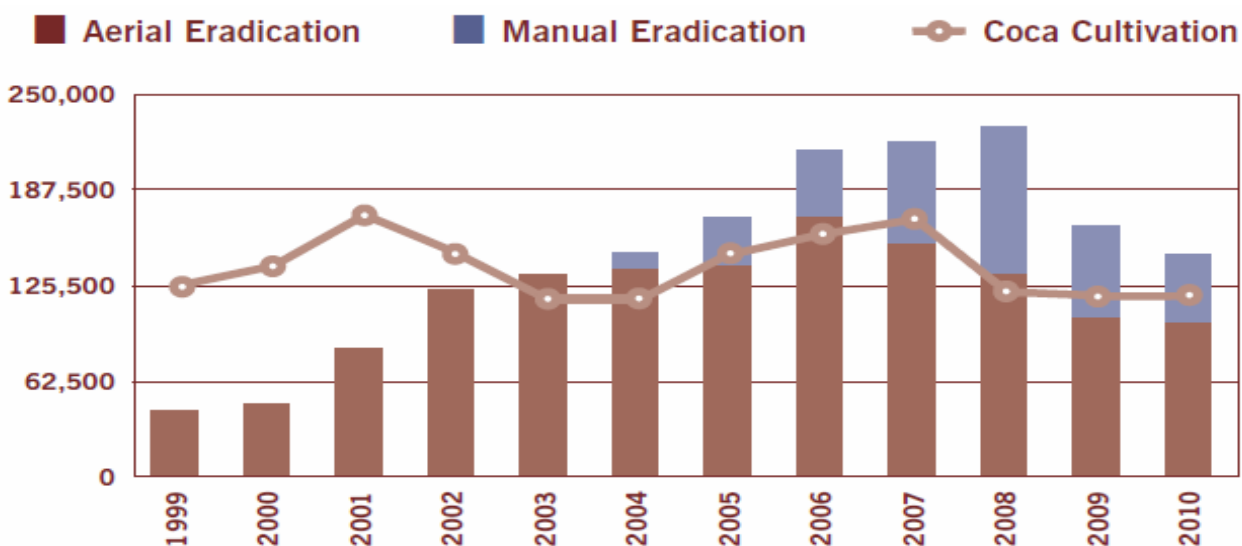
<sup>195</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *World Drug Report 2008*

<sup>196</sup> Oficina de Políticas sobre el Control Nacional de Drogas de los EE.UU.



presión mayor de la erradicación, no sólo aérea, sino también manual.<sup>197</sup> Otro factor al que se atribuye la reducción de hectáreas cultivadas es el relativo éxito de las fuerzas de seguridad colombianas al recuperar control en partes del territorio hasta entonces en manos de las FARC, lo cual desanima a los agricultores a seguir replantando coca.<sup>198</sup>

Es importante remarcar que las reducciones más importantes han tenido lugar desde que se empezaron a substituir algunos programas de fumigación (pieza central del Plan Colombia en sus inicios) por programas que apostaban por incrementar la presencia del Estado sobre el terreno, sobre todo en zonas de cultivo de coca. A pesar de esto, Colombia sigue siendo el primer productor de coca y cocaína del mundo y, aunque gran parte de esa producción acaba en manos de los carteles mexicanos, los narcotraficantes colombianos (entre los que se incluyen los paramilitares, las nuevas bandas criminales surgidas tras la desmovilización y las guerrillas) siguen ejerciendo gran poder económico y corrompiendo al gobierno en muchas partes del país. La tabla a continuación muestra la tendencia del cultivo y la erradicación de la coca en hectáreas:



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Aerial Eradication</b>	43,246	47,371	84,251	122,695	132,817	136,555	138,775	171,613	153,133	133,496	104,771	101,000
<b>Manual Eradication</b>	0	0	0	0	0	10,991	31,285	42,111	66,805	95,731	60,544	44,775
<b>Coca Cultivation</b>	122,500	136,200	169,800	144,400	113,850	114,100	144,000	157,200	167,000	119,000	116,000	116,000

Source: U.S. State Department International Narcotics Control Strategy Reports.

<sup>197</sup> ISACSON, A., 2008: *Less fumigation, less coca*. Blog of the Center for International Policy (CIP) Colombia Program. 2009

<sup>198</sup> REDACCIÓN. "Mixed signals among the coca bushes". En *The Economist*. 25 de junio 2009. Disponible en: <http://www.economist.com/node/13905518>

Por supuesto, entre los resultados de la erradicación aérea se encuentran los efectos que la misma causa en el ambiente y en la salud de la gente que vive y trabaja en las áreas fumigadas. Aunque sí que se han probado efectos negativos en otras plantas diferentes a las de cultivo ilícito, diversos estudios demuestran que las fumigaciones no afectan ni a personas ni a animales, ni siquiera insectos. Para más información sobre los efectos de las fumigaciones se recomienda encarecidamente la lectura del Informe “*Environmental and human health assessment of the aerial spray program for coca and poppy control in Colombia*”, de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).<sup>199</sup>

En cualquier caso, está demostrado que la fumigación no impide la replantación de matas ilícitas, aunque sí que lo desincentiva. Los esfuerzos antinarcóticos centrados en la fumigación de cultivos y llevados a cabo por Ejército y Policía Nacional no han servido para conseguir el objetivo principal del Plan Colombia de reducir el cultivo, la producción y la distribución de cocaína al 50%, en parte porque los cultivadores de coca han respondido con contramedidas muy efectivas. Algunas de estas contramedidas son: a) limpiar el espray de las hojas de coca; b) replantar con hojas de coca más jóvenes o con injertos y nuevas matas<sup>200</sup>; c) reducir el tamaño de los terrenos dedicados al cultivo de coca; d) intercalar matas de coca con otras matas legales para dificultar la detección; e) mover los cultivos de coca a zonas del país fuera del alcance de los aviones rociadores, como los parques nacionales o la franja de 10 km de largo que hay en la frontera entre Colombia y Ecuador;<sup>201</sup> f) mover los cultivos a partes remotas del país, un proceso que ha creado el “efecto dispersión”. Aunque estos métodos han permitido que los cultivadores de coca sigan realizando sus actividades, también han encarecido los costes para los traficantes y para los propios cultivadores.

---

<sup>199</sup> Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD) section of the Organization of American States (OAS), *Environmental and human health assessment of the aerial spray program for coca and poppy control in Colombia*. Washington, D.C., 2005. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/en/glifosateFinalReport.pdf>

<sup>200</sup> Según los oficiales de la NAS, alrededor de un 40% de la coca erradicada es replantada y, en según qué casos y zonas, hasta un 80% parece replantada o limpiada.

<sup>201</sup> Ecuador ha mostrado preocupación en relación al espray, alegando que éste ha traspasado la frontera y causado daños. En diciembre del 2005 Colombia estuvo de acuerdo con detener el rociamiento en esa franja de 10 km de la frontera con Ecuador, sin embargo, debido a las sospechas de cultivo de coca en esa área, a finales del 2006 el gobierno colombiano reanudó las operaciones durante 2 meses, provocando una disputa diplomática que sigue sin resolverse.

Para intentar frenar el “efecto dispersión”, Colombia inició en 2004 un programa de erradicación de coca manual. En el 2008, la erradicación manual cubrió 95.732 hectáreas de coca.<sup>202</sup> Sin embargo, la erradicación manual requiere esfuerzos muy grandes de personal, seguridad, transporte e, incluso, de recursos para tener movilidad aérea. Además, en muchos casos, estas labores se llevan a cabo en áreas conflictivas y en un escenario violento, cosa que todavía dificulta más el éxito de esta estrategia.<sup>203</sup>

Según el departamento de Estado, a pesar de las medidas de seguridad adoptadas, las personas encargadas de erradicar matas de coca manualmente han sido atacadas en numerosas ocasiones, sea con francotiradores, con campos minados o mediante dispositivos explosivos improvisados. A título de ejemplo, sólo en el mes de agosto del 2008, 23 de esas personas fueron asesinadas.<sup>204</sup>

Respecto a la intercepción aérea, marítima y fluvial, los resultados no han sido todo lo eficientes que se hubiera deseado. Aunque la intercepción aérea funcionó para rebajar el número de naves sospechosas,<sup>205</sup> se embargaron varias toneladas de cocaína en el marco de operaciones muy complejas y se redujo el número de vuelos ilegales sobre Colombia, el Ejército colombiano sigue debiéndose enfrentar a la falta general de recursos en relación con el gran tamaño del problema y al hecho de que los traficantes han diversificado sus rutas y sus métodos últimamente, empleando incluso buques semisumergibles para evitar ser detectados.

Todos los obstáculos mencionados dificultan seriamente el éxito del Programa de erradicación del Ejército y de la Policía Nacional e impiden que se haya conseguido el objetivo de reducir el cultivo, procesamiento y producción de drogas al 50%. Esta situación nos lleva a hablar ineludiblemente del segundo objetivo, estrechamente vinculado al problema de las drogas.

---

<sup>202</sup> Departamento de Estado de los EE.UU., *INCSR 2011...* op. cit.

<sup>203</sup> ORTIZ, C. H., “The war on drugs is counterproductive, once again”. En *Lecturas de Economía* – N°71, Medellín, 2009. <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/lecturasdeeconomia/article/viewFile/4813/4232>

<sup>204</sup> Departamento de Estado de los EE.UU., *INCSR 2011...* op. cit.

<sup>205</sup> De 637 a 84 aeronaves sospechosas entre el 2003 y el 2007 Estado atribuye al programa ABD la reducción del número de vuelos ilegales sobre Colombia en un 73% desde el 2003.

## **OBJETIVO 2- Mejorar la seguridad a través del Proceso de Paz: combatir las guerrillas y el crimen organizado**

Tanto el gobierno colombiano como el estadounidense confirman que el Plan Colombia ha conducido a una reducción de la violencia y a mejoras en la seguridad. Si se comparan los niveles de la década de los 90 con los de hoy, efectivamente, puede verse que la violencia ha disminuido y la situación del país ha mejorado en muchas áreas. El número de homicidios ha disminuido en una tercera parte (34 por cada 100.000 habitantes) y la cantidad de secuestrados también se ha reducido considerablemente.<sup>206</sup>

En el 2002 el Presidente Álvaro Uribe fijó entre sus objetivos el restablecimiento de la presencia del Estado en cada una de los 1.099 municipios del país. Para esta misión contó con el apoyo de los Carabineros y se consiguió llevar presencia estatal a todas esas municipalidades.<sup>207</sup> 169 de ellas no habían tenido presencia policial hasta el año 2002. Si bien en un informe del año 2007 de la Embajada de EE.UU. en Bogotá se decía que hay cuarteles de policía en todos estos lugares, también es cierto que, en muchos casos, se está hablando de un pequeño número de policías responsables por áreas que pueden llegar a suponer cientos de km cuadrados. No obstante, a pesar de estas limitaciones, las oficinas de policía no fueron atacadas ni una sola vez en el año 2007, fecha en que se redactó dicho informe. Oficiales de la NAS atribuyen la falta de ataques a las mejoras en el entrenamiento para la defensa y al aumento de la presencia de escuadrones de Carabineros en las zonas rurales.<sup>208</sup>

Autoridades colombianas y estadounidenses confirman además que la desmovilización de las AUC ha mejorado la situación de seguridad, tal y como se ve en la reducción del número de muertes, desplazamientos y violaciones a los derechos humanos.<sup>209</sup> Las declaraciones han puesto al descubierto miles de crímenes; cientos de excombatientes están cumpliendo condena y las

---

<sup>206</sup> LAWGEF, CIP, y WOLA. *A cautionary tale: Plan Colombia's lessons for U.S. Policy Toward Mexico and Beyond*, 2011. Disponible en: [http://justf.org/files/pubs/111110\\_cautionary.pdf](http://justf.org/files/pubs/111110_cautionary.pdf)

<sup>207</sup> Sub-apéndice al apéndice 16 del anexo del *Acuerdo General para la asistencia económica, técnica y de otro tipo entre el gobierno de los EE.UU. y el gobierno de la República de Colombia*, 2002. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/97913.pdf>

<sup>208</sup> GAO, *Drug reduction goals were not fully met, but security has improved; U.S. agencies need more detailed plans for reducing assistance*. Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. GAO-09-71, October 2008

<sup>209</sup> Jane's World Insurgency and Terrorisme (IHS website), *"Autodefensas Unidas de Colombia"*, 2006. Disponible en: <http://www.janes.com/products/janes/index.aspx>

víctimas de la violencia paramilitar están empezando a ver compensaciones por los crímenes cometidos contra ellos y sus familias.

Las FARC y el ELN han visto disminuir sus filas a menos de la mitad de lo que tenían a finales de los 90, y su capacidad para cometer abusos contra la población se ha dificultado al haber sido empujados hacia áreas más remotas del territorio.

No obstante, respecto a la desmovilización de las FARC, éstas se niegan a aceptarla.<sup>210</sup> Tras la reciente muerte del máximo dirigente de la organización, Alfonso Cano, el grupo armado volvió a rechazar el llamado a su desmovilización hecho por el presidente Juan Manuel Santos el 5 de noviembre del 2011. No obstante, en el 2008, el gobierno colombiano empezó a permitir que algunos desertores de las FARC gozaran de beneficios similares a los que se ofrecieron a las AUC. Según el gobierno, desde el año 2002 han desertado 14.000 individuos de las listas de grupos armados ilegales, principalmente de las FARC.<sup>211</sup> La información recibida de los desertores de las FARC ha sido muy valiosa para las misiones de inteligencia y la cuota de desertión de este grupo va en aumento. A título ilustrativo, en el 2007 desertó el 50% más que en el 2006, y mientras en el 2001 contaba con 17.000 hombres, en el 2008 eran 8.000.<sup>212</sup>

Las Brigadas Móviles (dentro de las Fuerzas de Tierra del Ejército) y el Comando Conjunto de Operaciones Especiales han sido un instrumento clave para conseguir avances en la seguridad. Una de las Brigadas Móviles que más relevancia ha tenido y que fue establecida en 2004 con miras a combatir la contrainsurgencia es la llamada *Joint Task Force-Omega*. Esta brigada coordina los esfuerzos del Ejército colombiano, de las Fuerzas Aéreas y de los Marines contra las FARC desde su “cuartel general” en el centro de Colombia (donde tiene contacto con los departamentos de Meta, Guaviare y Caquetá). Para hacernos una idea del tamaño de esta brigada resulta aclaratorio decir que la *Joint Task Force-Omega* está compuesta por 10.000 soldados y recibe apoyo, a través de trabajo conjunto, de otras cinco brigadas móviles. En febrero del 2008, el recuento de esta brigada móvil mostraba que, en los cuatro primeros años desde su creación, se

---

<sup>210</sup> Departamento de Estado de los EE.UU. *International Narcotics Control and Strategy Report (INCSR) 2010*, 2010 Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2010/>

<sup>211</sup> International Crisis Group, *Ending Colombia's FARC conflict: Dealing the Right Card*, Latin America Report N°30, 2009.

<sup>212</sup> GAO, *Drug reduction goals were not fully met, but security has improved; U.S. agencies need more detailed plans for reducing assistance*. Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. GAO-09-71, October 2008

habían capturado a 1.000 combatientes, matado a casi un centenar y convencido para rendirse a 400.<sup>213</sup> Los EE.UU. continúan apoyando a las Brigadas Móviles del Ejército pero planean ir reduciendo este apoyo a medida que las Brigadas van haciéndose más autosuficientes.

De acuerdo con oficiales estadounidenses, el Comando Conjunto de Operaciones Especiales ha estado involucrado en gran número de operaciones de alto-nivel, incluyendo el rescate de 15 secuestrados (entre los cuales había 3 estadounidenses y la conocida política franco-colombiana Ingrid Betancourt) en el marco de la exitosa *Operación Jaque* en julio del 2008,<sup>214</sup> o la Operación Camaleón, en junio del 2010, con la que se rescató a 4 personas secuestradas desde hacía 12 años.

Si bien las posibilidades de operar de las guerrillas se han limitado, todavía suman unos 10.000 miembros entre los dos grupos y lleva a cabo ataques prácticamente a diario. En el 2010 la guerrilla acabó con la vida de 450 personas, todas ellas, parte del Ejército o de la Policía Nacional. Esa cifra es la misma que en el año 2002.<sup>215</sup>

Contrarrestando los logros conseguidos con la desmovilización de las AUC, la reintegración de estos excombatientes desmovilizados es lenta y muchos han regresado a una vida en el crimen.<sup>216</sup> El programa de reintegración es el sistema primordial para prevenir a los excombatientes de caer en las redes criminales. No obstante, aproximadamente 6000 desmovilizados nunca fueron a los centros de servicios. Y lo que es más, en muchas ocasiones los empresarios se niegan a contratar a excombatientes y la mayoría no logran encontrar empleo. Por estos motivos, las bandas criminales aumentan sus filas gracias a antiguos miembros de las AUC, de los cuales, según cálculos de los oficiales colombianos, alrededor de un 10% (3.000) se han unido a estos grupos ilegales, llamados también BACRIM (*bandas criminales*). En la actualidad, existen cinco o seis grupos “nuevos”, sumando entre 4.000 y 10.000 miembros.<sup>217</sup> De estos grupos depende, en gran parte, que los avances en materia de seguridad sean definitivos o, por el

---

<sup>213</sup> GAO, *Plan Colombia; Drug reduction goals were not fully met, but security has improved; U.S. Agencies need more detailed plans for reducing assistance*, GAO-09-07, 2008.

<sup>214</sup> J.G. Ortiz Abella y otros. *Operación Jaque: Secretos no revelados*, La Oveja Negra Ltda. Bogotá, 2008.

<sup>215</sup> GAO, *Drug reduction goals were not fully met, but security has improved; U.S. agencies need more detailed plans for reducing assistance*. Report to the Honorable Joseph R. Biden, Jr., Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. GAO-09-71, October 2008

<sup>216</sup> International Crisis Group, Latin America Report n°20. *Colombia's New Armed Groups*, 2007. Disponible en: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/20\\_colombia\\_s\\_new\\_armed\\_groups.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/20_colombia_s_new_armed_groups.pdf)

<sup>217</sup> Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. [www.cnrr.org.co/contenido/09e/spip.php?article5037](http://www.cnrr.org.co/contenido/09e/spip.php?article5037)

contrario, sólo transitorios. En muchas partes de Colombia, incluyendo ciudades como Bogotá, Medellín o Cali, las tasas de homicidio han ido aumentando desde el 2008.<sup>218</sup>

Por otro lado, no hay que dejar de lado las violaciones a los derechos humanos que han tenido lugar durante el desarrollo del Plan Colombia y que también afectan a la seguridad ciudadana. Entre el 2000 y el 2004 la violencia perpetrada por los paramilitares, a menudo respaldada por el Ejército colombiano, aumentó sensiblemente y se entró en un bucle de violencia para todos los que vivían en zonas rurales: secuestros, masacres, desapariciones forzadas (entre 1070 y 1529 por año), asesinatos, ...<sup>219</sup> Entre el 2000 y el 2010 más de 3 millones de personas tuvieron que abandonar sus hogares y convertirse en uno de los desplazados internos marcados por la violencia.<sup>220</sup> Las comunidades indígenas y afro-colombianas sufren especialmente los efectos del desplazamiento, dando como resultado que casi 32 grupos indígenas se encuentren a punto de extinguirse.<sup>221</sup>

Las mujeres han sido y siguen siendo un grupo especialmente vulnerable frente a la violencia: alrededor de 12.800 mujeres han sido violadas por miembros de grupos ilegales y más de 1.900, han sido violadas por miembros del Ejército colombiano.<sup>222</sup>

El escándalo de los “falsos positivos” también debe incluirse en este apartado y resta credibilidad a los éxitos conseguidos en materia de seguridad. Entre el 2004 y el 2008, soldados del Ejército colombiano asesinaron a más de 3.000 civiles disfrazados con uniformes de guerrilla afirmando haberlos matado en batalla.<sup>223</sup> A través de esta farsa que aumentaba el conteo de cuerpos, las instituciones gubernamentales se vieron corrompidas a todos los niveles (incluso miembros del Congreso vinculados al gobierno y a líderes paramilitares), menoscabando directamente a la democracia colombiana, conocida como la más antigua y sólida de

---

<sup>218</sup> “Inseguridad en Bogotá: ¿Cuál es la solución?” En *Semana*, 1 de febrero de 2011, <http://www.semana.com/nacion/inseguridad-bogota-cual-solucion/151122-3.aspx>

<sup>219</sup> Comisión Nacional de Búsqueda del gobierno de Colombia

<sup>220</sup> CODHES. *Número de personas desplazadas por departamentos en Colombia*, 2007. Disponible en: <http://www.components.com/docman/themes/codhes/templates/documents/tasks.tpl.php>

<sup>221</sup> LAWGEF, CIP, WOLA. *A cautionary tale: Plan Colombia's lessons for U.S. Policy Toward Mexico and Beyond*, 2011 Disponible en: [http://justf.org/files/pubs/111110\\_cautionary.pdf](http://justf.org/files/pubs/111110_cautionary.pdf)

<sup>222</sup> U.S. Office on Colombia, *First survey on prevalence of sexual violence against women in context of the Colombian armed conflict, 2001-2009*. Disponible en: <http://www.usofficeoncolombia.org/uploads/applicationpdf/2011-03-23-Report-English.pdf>

<sup>223</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DD.HH. *Informe sobre Colombia, febrero 2011*. 2011 Disponible en: <http://www.hchr.org.co>

Latinoamérica. Como consecuencia de esto, 27 soldados y oficiales (incluyendo tres generales) fueron despedidos y el Comandante del Ejército Colombiano, el General Mario Montoya, renunció el 4 de noviembre del 2008.<sup>224</sup> A día de hoy, estos actos, que llegaron a superar los 900 casos, son rechazados por todos los niveles del Gobierno y considerados delitos contra los derechos humanos.<sup>225</sup>

### **OBJETIVO 3 – Reactivación económica y desarrollo social**

Crear oportunidades para los sectores más marginales de la población es un aspecto vital para que la estrategia tenga éxito, ya que los pequeños agricultores, los desplazados forzados, los campesinos y los desempleados en los centros urbanos, difícilmente van a poder salir de la pobreza si ello depende de las fuerzas del mercado. Los esfuerzos realizados en este sentido en el marco del Plan Colombia sí están teniendo resultados, ya que se ha conseguido convencer a los gobiernos locales de invertir en su propia gente, construir capacidades e impulsar el desarrollo de pequeños negocios que, a su vez, revitalizan la economía. Desde que apareció la vertiente más social del Plan Colombia hacia el año 2008, se está haciendo todo lo posible por concienciar a la población de que el crimen organizado no es una opción económica racional y que sí que hay opción de formar parte del mercado legal.<sup>226</sup>

En virtud del desarrollo social y el ejercicio de los derechos básicos, los gobiernos deberían abogar, por encima de todo, por políticas que eviten dañar a los sectores de la población más económicamente vulnerables. Esa tarea es compleja y minuciosa y, posiblemente, tardarán en verse los resultados, sin embargo, los esfuerzos realizados en este sentido presentan muy buenas perspectivas.

Según el informe de la GAO de octubre del 2008, los beneficiarios de los programas de desarrollo alternativo consideran que su calidad de vida ha mejorado, ya que se reciben menos intimidaciones por parte de las FARC y tienen mayor y mejor acceso a colegios y servicios

---

<sup>224</sup> Simon Romero, "Colombian Army Commander Resigns in Scandal Over Killing of Civilians", New York Times. 5 de Noviembre, 2008.

<sup>225</sup> Human Rights Council. *Report of the UN High Commissioner for Human Rights on the Situation of human rights in Colombia*, 2011

<sup>226</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). *Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013)*. Febrero 2007



sociales, a pesar de que ganen menos dinero que cuando se dedicaban al cultivo y al tráfico de drogas ilícitas.<sup>227</sup> A finales del 2010 USAID dio un informe al gobierno de Colombia en el que se especificaba que 479.221 familias habían sido beneficiarias de los programas de desarrollo alternativo y que 476.215 hectáreas habían pasado a acoger cultivos lícitos en áreas donde antes se cultivaba coca y opio.<sup>228</sup>

Sin embargo, un inconveniente para medir los resultados de estos programas es la falta de seguimiento una vez se ha llevado a cabo la estrategia. Es decir, esta estrategia de desarrollo sostenible está diseñada para producir resultados sostenibles, pero USAID no recoge información sobre si los beneficiarios de la misma, posteriormente, continúan con las actividades lícitas y productivas, y si sus negocios sostenibles consiguen autofinanciarse sin subsidios.

A pesar de esto, entre 2002 y 2009 los EE.UU. completaron 1.290 proyectos de infraestructuras sociales y productivas con comunidades que acordaron mantenerse libres de cultivos ilícitos.<sup>229</sup>

Aunque también puede considerarse un resultado más propio de ser analizado en el ámbito de la seguridad, puesto que trata sobre los derechos de las personas, no sólo a tener seguridad, sino a poder desarrollar sus derechos más fundamentales, cabe hablar aquí de los resultados de las labores en beneficio de las personas internamente desplazadas.

Según USAID más de tres millones de personas se han beneficiado ya de este tipo de asistencia. Sin embargo, informes del departamento de Estado y de USAID concluyen que el número de nuevos desplazados en Colombia sigue aumentando y que cada vez resulta más difícil registrarse como PID.<sup>230</sup> Por ejemplo, la ONG colombiana CODHES (Consultoría para los

---

<sup>227</sup> GAO, *Drug reduction goals were not fully met, but security has improved; U.S. Agencies need more detailed plans for reducing assistance*, GAO-09-07, 2008.

<sup>228</sup> June S. Beittel, Congressional Research Service 7-5700. *“Colombia: Issues for Congress”* CRS Report for Congress (Prepares for Members and Committees of Congress), 18 de marzo 2011. Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32250.pdf>

<sup>229</sup> Departamento de Estado de los EE.UU. *The 2010 International Narcotics Control Strategy Report*. (INCSR) Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2010/>

<sup>230</sup> Departamento de Estado de los EE.UU. *Country Reports on Human Rights Practices, 2009*. 2010.

Derechos Humanos y el Desplazamiento), estimó que en el año 2007 unas 305.000 personas se desplazaron, un 27% más que el año anterior.<sup>231</sup>

Según el Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (UNHCR), Colombia suma ya 4,3 millones de desplazados internos, sólo superado actualmente por Sudán (con 4,9 millones)<sup>232</sup>. Desde el año 2008, UNHCR ha presentado síntomas de preocupación por los desplazamientos a lo largo de la costa pacífica de Colombia, nueva zona emisora de desplazados.<sup>233</sup>

El gobierno de Colombia sólo registra como PID a aquellas que han debido desplazarse como consecuencia de la violencia cometida por los grupos armados reconocidos como ilegales, como FARC o ELN. Aquellas personas que son desplazadas por motivos de dificultades económicas, bandas criminales o programas de erradicación no serán tenidas en cuenta como beneficiarios. Aunque existe consenso sobre el decrecimiento de desplazamientos masivos en el año 2009,<sup>234</sup> todavía queda mucho trabajo para cumplir los objetivos propuestos y prestar asistencia a todos los que engloban esta categoría.

#### **OBJETIVO 4 – Fortalecer el gobierno y sus instituciones**

Hablar del fortalecimiento del gobierno y sus instituciones es hablar de garantizar que ningún sector de la población esté sin gobierno, ya que las zonas donde falta la presencia del Estado se convierten en vacíos ocupados por los grupos armados ilegales.

Como se ha visto a lo largo de los capítulos, el concepto “gobierno” engloba mucho más que “fuerzas armadas o policía”. Es cierto que la seguridad es el elemento más básico de los bienes públicos que el Estado debe garantizar, pero la reactivación económica, el desarrollo social y el ejercicio de las libertades más básicas no puede estar en manos de la ocupación militar. Esta ocupación militar, en las zonas carentes de presencia gubernamental, fracasa si no va acompañada

---

<sup>231</sup> CODHES. *Número de personas desplazadas por departamentos en Colombia*, 2007. Disponible en: <http://www.componentes.com/docman/themes/codhes/templates/documents/tasks.tpl.php>

<sup>232</sup> [http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/ACNUR\\_News%2004.pdf](http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/ACNUR_News%2004.pdf)

<sup>233</sup> UNHCR, *Thousands displaced in Southern Colombia*, 2008. Disponible en: [www.unhcr.org/48aea57f6.html](http://www.unhcr.org/48aea57f6.html)

<sup>234</sup> Departamento de Estado de los EE.UU. “*Country Reports on Human Rights Practices, 2009*” 2010. Disponible en: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/wha/136106.htm>

por el resto del gobierno, es decir, trabajadores de la salud, profesores, jueces, policía, constructores de carreteras, etc.

Los altos porcentajes de ayuda que, en los auspicios del Plan Colombia, se dedicaron a la ayuda militar y a los programas de erradicación (80% de la ayuda de los EE.UU.), ponen de manifiesto cómo se descuidó el gobierno civil al principio.<sup>235</sup> Además, el resto de la ayuda se destinó, básicamente, a programas de sustitución de cultivos geográficamente muy limitados y organizados de forma improvisada. La población de las zonas rurales donde se realizaron estas operaciones se limitó a ver aviones fumigadores y patrullas del Ejército, que bien poco tuvieron que ver con el desarrollo social, las ayudas o el fortalecimiento económico.

La dinámica de obviar las reformas necesarias para fortalecer las instituciones y la economía continuó entre el 2004 y el 2006 cuando se llevó a cabo una fuerte ofensiva militar, con apoyo logístico y asesoramiento por parte de EE.UU. conocida como “Plan Patriota”. Esta ofensiva permitió a los militares ocupar poblaciones a lo largo de una amplia región identificada como el principal reducto de las FARC. El Plan Patriota no iba acompañado de ningún plan para establecer ningún tipo de gobierno civil en la zona, de manera que el Ejército se vio forzado a desempeñar funciones de gobierno para las que no está capacitado. Puesto que no se hicieron las inversiones necesarias, hoy en día la presencia gubernamental sigue siendo débil y la zona aún supone un centro de operaciones importante para las FARC.<sup>236</sup>

No fue hasta el 2008 cuando apareció el concepto “consolidación”, debido a que algunos funcionarios colombianos empezaron a darse cuenta de que la ausencia de un gobierno no permitiría seguir avanzando. Los soldados que hasta ahora han estado realizando labores no acordes con su rol (desde asfaltar calles hasta celebrar reuniones comunitarias) no han cedido todavía el mandato a un gobierno civil funcional en ninguna zona. Esto resulta un importante lastre, pero en la medida en que el concepto “consolidación” ha sido implementado ya demuestra que se han aprendido algunas lecciones del pasado.<sup>237</sup>

---

<sup>235</sup> LAWGEF, CIP, y WOLA. *A cautionary tale: Plan Colombia's lessons for U.S. Policy Toward Mexico and Beyond*, 2011. Disponible en: [http://justf.org/files/pubs/111110\\_cautionary.pdf](http://justf.org/files/pubs/111110_cautionary.pdf)

<sup>236</sup> *Ibid.*

<sup>237</sup> *Ibid.*

Una comunidad que no conoce la presencia de un Estado es posible que quiera ser gobernada. Pero si la población ve que parte de las fuerzas armadas de ese Estado actúa en connivencia con grupos armados ilegales, y, salvo excepciones, no se enfrenta a la justicia, puede que llegue a rechazar la presencia de dicho Estado. La impunidad por las violaciones a los derechos humanos de las fuerzas de seguridad ha causado una marcada falta de confianza en Colombia y ayuda a entender el porqué del rechazo al gobierno colombiano por parte de la opinión pública. Por ese motivo, reducir la impunidad es fundamental y, para ello hace falta que el sistema judicial tenga suficientes recursos y que exista una voluntad política.

Entre USAID y el gobierno de Colombia se han conseguido logros en el ámbito de la consolidación y el apoyo a la democracia, tales como la obtención de estabilidad en zonas anteriormente controladas por los insurgentes o la recuperación de la confianza en el gobierno por parte de comunidades locales, como, por ejemplo, La Macarena, en Meta. Aunque todavía se enfrenta a retos significativos como la cuestión de la seguridad o la (todavía difícil de conseguir) autofinanciación del programa CCAI, los hechos demuestran que la estrategia de consolidación del Estado en Colombia va dando sus frutos, lentamente pero de forma segura.<sup>238</sup>

En relación al respeto por los derechos humanos y al Estado de derecho, y a pesar de los avances realizados y del apoyo de los EE.UU. a Colombia en las habilidades fiscales e investigadoras, a las autoridades colombianas todavía les preocupa la falta de capacidad para resolver casos criminales debido a la carencia de personal, de movilidad aérea y de seguridad, sobre todo si tenemos en cuenta que la mayoría de los asesinatos cometidos por guerrillas y paramilitares se llevan a cabo en áreas rurales a las que es demasiado difícil y peligroso acceder por carretera.<sup>239</sup>

Conviene recordar de nuevo aquí el aumento de la presencia policial por todo el territorio colombiano y los esfuerzos realizados judicialmente para recuperar no sólo la fuerza institucional, sino también la confianza en el Gobierno.

---

<sup>238</sup> The Center for International Policy's, Colombian Program. *Official thinking about the future of U.S. aid to Colombia*, 2011 Disponible en: <http://www.cipcol.org/?cat=86>

<sup>239</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Dirección de Justicia y Seguridad (DJS), Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013)*. 2007

### **3.2.B) Situación actual en el Congreso y críticas a la actuación de los EE.UU. en Colombia**

Además del constante debate sobre el rol de los EE.UU. en Colombia, el Congreso ha expresado en repetidas ocasiones su preocupación por asuntos como las constantes alegaciones de abusos a los derechos humanos, las consecuencias medioambientales y de salud causadas por la erradicación aérea; el progreso del desarrollo alternativo para substituir las matas ilegales por otras legales; la reforma judicial y los programas sobre el Estado de derecho; y los riesgos del personal estadounidense trabajando en Colombia.

Las preocupaciones siguen estando presentes en el Congreso, tal y como se vio el 112º Congreso: los niveles de financiación para el Plan Colombia y sus estrategias de seguimiento, comercio, y derechos humanos. En el 2010 el Congreso redujo la financiación de las operaciones extranjeras para el Plan Colombia en un 3%, e intentó que esta reducción se llevara a cabo de forma equilibrada, restando tanto de la ayuda económica y social como de la ayuda a la seguridad.

En el año 2011, la Administración Obama pidió un 8% menos que lo que se había establecido en el 2010. Y en la solicitud presentada para el año que viene, el 2012, se solicita que la ayuda destinada a Colombia se reduzca a los 400 millones de dólares.

Algunos miembros del Congreso, aun reconociendo el progreso en materia de seguridad en Colombia, han expresado preocupación sobre los asesinatos a los activistas laborales; asesinatos extrajudiciales a civiles colombianos por parte del Ejército; y el escándalo parapolítico.<sup>240</sup> Estas inquietudes han retrasado los avances en el –todavía pendiente- Tratado de Libre Comercio entre EE.UU. y Colombia (CFTA).<sup>241</sup> El presidente de los EE.UU., Barack Obama, mencionó la importancia de reforzar las relaciones comerciales con Colombia en sus dos últimos discursos del Estado de la Unión (2010 y 2011). Y según el Servicio de Investigación para el Congreso, se está considerando la posibilidad de implementar legislación para el CFTA que ambos países firmaron en el 2006.

---

<sup>240</sup> June S. Beittel, Congressional Research Service 7-5700. “Colombia: Issues for Congress” CRS Report for Congress (Prepares for Members and Committees of Congress), 18 de marzo 2011. Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32250.pdf>

<sup>241</sup> *Linkage Proponents demand Colombia FTA Bill before voting on KORUS*. Inside U.S. Trade, 2011

La aprobación del Tratado en el Congreso deberá enfrentar importantes obstáculos políticos, no conviene olvidar que se trata de un año electoral. Los colombianos deberán probar que las medidas que han adoptado han sido exitosas y que han aportado suficientes recursos para reducir los índices de violencia y para llevar frente a la justicia a los responsables de los abusos.<sup>242</sup> Por otro lado, en el clima político estadounidense actual, en el cual se respira un ambiente de ansiedad e incertidumbre, la aprobación del Tratado de Libre Comercio supondría enviar una señal importante a Colombia, así como al resto de América Latina de que los EE.UU. “*cumplen con sus compromisos y tienen la intención de permanecer involucrados*”.<sup>243</sup>

En los últimos años se ha visto cómo la llamada “guerra contra la droga” se ha desplazado poco a poco hacia México, donde nuevos carteles de distribución han sido instalados y de donde llegan noticias de masacres y horror como las que llegaban de Colombia hace diez años. Una vez más, los EE.UU. han puesto en marcha un nuevo paquete de ayuda antinarcóticos multianual conocida como “Iniciativa Mérida”, esta vez para México y América Central. Si se considera la presión que “Iniciativa Mérida” va a suponer para el presupuesto estadounidense y a eso se le suman los esfuerzos que se están realizando en Afganistán, en Irak, y en Haití desde el terremoto del 2010, los recursos que los EE.UU. han propuesto asignar al Plan Colombia para el próximo año 2012 sugieren la importancia que Washington todavía le otorga a Colombia.

Si bien el Plan Colombia todavía sigue en marcha y todavía no puede hablarse de resultados definitivos, sería recomendable para los EE.UU. mirar hacia atrás, repasar las lecciones aprendidas para no recaer en los mismos errores.

Desde sus auspicios el Plan Colombia ha generado controversia e interés a partes iguales. Al asumir Juan Manuel Santos la presidencia de Colombia, cumplió el Plan Plurianual una década desde su entrada en vigor. Durante los ocho años de la Administración Uribe, Colombia consiguió una mayor sensación de seguridad, de manera que, aunque hacia el final de su mandato, la política de seguridad democrática de Uribe se vio asediada por los execrables escándalos mencionados, una buena parte del territorio colombiano (sobre todo las áreas metropolitanas) vio mejorada sustancialmente su calidad de vida.

---

<sup>242</sup> LAWGEF, CIP, y WOLA. *A cautionary tale: Plan Colombia's lessons for U.S. Policy...* op. cit.

<sup>243</sup> LOWENTHAL, A., WHITEHEAD, L., PICCONE, T., *Obama y las Américas ¿esperanza o decepción? Capítulo 4: Los Estados Unidos y Colombia: Repensar la Relación...* op. cit.

El presidente Santos ha seguido con la misma dinámica que su predecesor y argumenta que Colombia sigue necesitada el apoyo internacional para consolidar los progresos logrados. Sin embargo, igual que ocurrió en sus inicios, la actuación de los EE.UU. en el país latinoamericano sigue despertando todo tipo de opiniones y ambos, detractores y partidarios tienen parte de razón.

Los partidarios de la política de EE.UU. en Colombia actualmente ponen el acento en el progreso que se ha hecho en materia de seguridad, mejorando las condiciones de vida en Colombia y atestando un duro golpe a las FARC, cosa que las ha debilitado. Esta parte de la opinión pública es favorable al mantenimiento del actual nivel de asistencia por parte de los EE.UU. en el ámbito de la seguridad, para que, de este modo, las fuerzas de seguridad puedan seguir combatiendo las FARC y el ELN; solidificando el control del Estado en las áreas rurales; y erradicando el cultivo de sustancias ilícitas. Puesto que los partidarios del Plan Colombia creen que las fuerzas guerrilleras cruzan las fronteras de forma habitual y utilizan el territorio de los países vecinos como refugio y punto de suministro, consideran la asistencia estadounidense un elemento clave de lucha contra el efecto desestabilizador que esto puede tener.<sup>244</sup>

Por su parte, los detractores de la actual política estadounidense en Colombia responden que los programas antidroga tienen un enfoque para frenar la producción que resulta muy represivo y provoca una reacción muy negativa por parte de la opinión pública de las áreas rurales. Ellos abogan por detener las fumigaciones de los cultivos de droga, limitar la ayuda prestada al Ejército colombiano y poner más énfasis en la intercepción, en perjuicio de la erradicación, de manera que se reduzca el coste directo para los campesinos. Una parte del sector más crítico con la implicación de los EE.UU. en el Plan Colombia apoyaría una política que se concentrara ampliamente en la ayuda económica y social para combatir lo que ellos consideran la raíz del conflicto: las violaciones y abusos de los derechos humanos por parte de los grupos paramilitares y las fuerzas de seguridad, prestar apoyo para llegar a un fin del conflicto a través de la negociación y reducir la demanda de drogas proveniente de los EE.UU.

---

<sup>244</sup> LAWGEF, CIP, y WOLA. *A cautionary tale: Plan Colombia's lessons for U.S. Policy...* op. cit.

## CONCLUSIONES

---

*“A la gente no le gusta pensar. Si uno piensa, se pueden sacar conclusiones  
y las conclusiones pueden no ser siempre agradables”*

*Helen Keller*

Como suele ocurrir en las discusiones, a la hora de tratar del Plan Colombia, se tiende a la polarización, de manera que se considera o bien un gran triunfo o bien un fracaso estrepitoso. No obstante, como en la mayoría de casos, los hechos analizados demuestran que la verdad se encuentra en un punto intermedio.

Entre los objetivos del Plan existe una estrecha vinculación, ya que, aunque están claramente delimitados, el grado de consecución de unos afecta al éxito o al fracaso de los otros, por lo que resulta muy difícil hablar de los resultados en términos absolutos. De esta forma, si se consigue menguar el cultivo de substancias ilícitas, se reduce también su producción que es, no sólo causante de muerte en los países consumidores, sino fuente de ingresos de los grupos armados ilegales colombianos. Si se priva a estos grupos de su principal fuente de financiación, se les debilita, facilitando así la acción de las Fuerzas Armadas del Ejército colombiano de recuperar la presencia estatal en las zonas rurales donde, hasta ahora, siguen ejerciendo su poder guerrillas y paramilitares. Al fortalecer la presencia del Estado en todo el país, se garantiza, tanto la seguridad de la zona, como el acceso a la justicia, a la educación, a la salud y, en definitiva, al desarrollo social de sus habitantes, que conduce, a su vez, al desarrollo económico alternativo de la región, ya que se proponen cultivos lícitos en detrimento del cultivo de coca y amapola.

Todo lo anterior debe desarrollarse paralelamente a la negociación entre el gobierno colombiano y los grupos ilegales armados, ya que, si bien el Plan Colombia implica que se les vaya debilitando militarmente, también establece que se abogue por un proceso de paz que acabe con el conflicto en términos negociados (desmovilización, desarme y reintegración), tal como ocurrió, por ejemplo con el M-19 o, ya en el marco del Plan Colombia, con las AUC.



Huelga decir que el desarrollo del Plan Colombia debería observar en todo momento el debido respeto a los derechos humanos, evitando siempre cualquier abuso de poder.

Queda claro, por lo tanto, que todos los objetivos (y las estrategias para conseguirlos) son complementarios entre sí a la hora de poner fin a la conflictiva e inestable situación en Colombia.

El primero y principal objetivo, reducir el cultivo de sustancias narcóticas al 50% no se ha conseguido. En la década de desarrollo del Plan Colombia, a pesar de haber habido cambios y distintas tendencias predominantes en el cultivo de drogas según las temporadas, el número de hectáreas cultivadas a finales del año 2010 es prácticamente igual al del año 2000 (2000= 136.200 hectáreas; 2010=116.000).

Si bien es cierto que, gracias a la erradicación aérea, a la erradicación manual y a los programas de intercepción, se ha conseguido reducir algo las áreas dedicadas a cultivos ilícitos y se ha impedido que éstos se extendieran por mayor parte del territorio, la diferencia de superficie cultivada entre el momento en que se auspicia el Plan y la actualidad es lamentablemente mínima y, por supuesto, dista mucho de alcanzar el 50% esperado.

Por el contrario, el Plan Colombia ha conseguido importantes avances en materia de seguridad, segundo objetivo de la iniciativa. Las condiciones de seguridad han mejorado sustancialmente a lo largo de los últimos diez años y, a diferencia de entonces, ya no se habla del riesgo de que Colombia se convierta en un Estado fallido. La drástica caída en los índices de homicidios, secuestros, masacres y extorsiones y el aumento de la presencia policial por todo el territorio han alejado a Colombia del borde del precipicio en el que se encontraba. La desmovilización del grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y la debilitación de la capacidad de actuación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) han supuesto una merma en la capacidad operativa de los grupos guerrilleros, sobre todo en las áreas metropolitanas y las zonas más accesibles geográficamente. No obstante, la fragmentación y creación de nuevas células criminales que ha supuesto la desmovilización de las AUC y la reticencia de los otros dos grupos armados ilegales a disolverse, comporta que las alarmas sigan encendidas y los esfuerzos continúen.

El tercer objetivo, revitalizar la economía y el desarrollo social, se ha visto cumplido parcialmente, ya que todavía queda mucho camino por recorrer. La estrategia de desarrollo

económico y social del país tiene en cuenta la apertura a nuevos mercados para generar divisas, empleo y crecimiento y empieza desde el ámbito más local, por las zonas rurales donde se cultiva la droga. Se ha conseguido que medio millón de familias cambiaran los cultivos ilícitos como forma de vida por actividades legales, y se les han dado facilidades para emprender pequeños negocios e industrias que les permitan el acceso al mercado lícito, mejorando así la economía a nivel local y, por tanto, con el tiempo, a nivel nacional. También contribuye a los buenos resultados el alto número de infraestructuras sociales y productivas que se han creado en aquellas comunidades que se comprometieron a mantenerse libres de cultivos ilegales.

Las personas internamente desplazadas tienen servicios a los que recurrir y lugares donde recibir apoyo. Si bien es cierto que el número de nuevos desplazados sigue aumentando y los recursos de asistencia resultan escasos, los resultados en el ámbito de las ayudas al desarrollo social son alentadores, ya que, al iniciarse el Plan dichas ayudas eran inexistentes.

Por último, el objetivo de fortalecimiento del gobierno y sus instituciones, aunque no en su totalidad, sí puede considerarse conseguido en gran parte, ya que, bajo el marco del Plan Colombia, la presencia estatal ha llegado a zonas donde durante años no había habido ningún tipo de autoridad gubernamental. El acceso a la justicia se ha facilitado en gran manera, la presencia policial ha cubierto todo el territorio colombiano, el concepto de “consolidación del gobierno” se ha situado en el centro de todas las estrategias y los aspectos socio-políticos del Plan están ganando en importancia y en financiación (en detrimento de la parte más militar y armamentística). No obstante lo anterior, la impunidad en muchos casos respecto de los crímenes cometidos contra los derechos humanos por parte del Ejército resta mucha credibilidad a los avances conseguidos.

En conclusión, los resultados obtenidos son ambivalentes. Si bien el Plan Colombia ha tenido un considerable éxito en los objetivos de recuperación de la seguridad y en el fortalecimiento del Estado colombiano, en relación a la reducción del narcotráfico ha sido un fracaso. En el ámbito de la defensa nacional y de la paz, a pesar de las mejoras, sigue sin vislumbrarse el fin del conflicto. Y, sin pretender restar mérito a los avances conseguidos en materia de desarrollo social y sostenible, ninguno de los logros forma parte del núcleo duro del Plan Colombia.

Desde la perspectiva de los EE.UU., quienes perseguían sobretudo el núcleo duro del Plan Colombia, los resultados no se ajustan demasiado a sus intereses primordiales. La erradicación de

las sustancias ilícitas al 50% no se ha logrado de ninguna manera. Si bien los grandes carteles han desaparecido, en su defecto, han surgido los cientos de “cartelitos” que ponen de manifiesto que Colombia sigue siendo el principal puerto de origen de cocaína del mundo, como demuestra, por ejemplo, la no-alteración de los precios de la droga en las ciudades norteamericanas.

No obstante, la existencia de bases militares conjuntas en territorio colombiano implica una fuerte presencia militar estadounidense en la zona que, si bien no ha alcanzado los éxitos pretendidos en la lucha contra la droga, responde a intereses norteamericanos no verbalizados, por cuanto constituye un importante factor disuasorio respecto de potenciales amenazas que puedan surgir en la región.

Sin perjuicio de todo lo anterior, teniendo en cuenta que los resultados obtenidos por el Plan Colombia en relación con los fines pretendidos distan mucho de poder considerarse un éxito, y sin menospreciar las dudas que puedan surgir respecto de la intervención de los EE.UU., cabe plantearse la eficacia del citado Plan desde otra perspectiva.

En el momento de iniciarse dicho Plan, Colombia se encontraba en una dinámica descendente que la aproximaba peligrosamente a su fracaso como Estado. Desde este punto de vista, cabe preguntarse en qué situación se encontraría el Estado colombiano de no haber mediado la aprobación y desarrollo del reiterado Plan. Por tanto, la médula de la cuestión es la siguiente: tras el Plan, ¿constituye Colombia en este momento un Estado más sólido, viable y solvente de lo que lo habría sido en la actualidad de no haber existido el acuerdo con los EE.UU.?

Sin dejar de valorar las luces y sombras, que con mayor o menor intensidad se han puesto de manifiesto a lo largo de todo el trabajo, parece razonable concluir que Colombia se ha alejado claramente de la incierta trayectoria en la que se encontraba y que su viabilidad como Estado está más garantizada en este momento que antes de firmarse el Plan Colombia.

### **A título personal**

Personalmente, guardo una valoración bastante pesimista de los resultados del Plan Colombia. La iniciativa en sí me parece admisible y los términos en los que se presentó, al contrario que a gran parte de la opinión pública colombiana, sí me parecen correctos.

Mi intención al elaborar este trabajo era ver los resultados de una estrategia que, a mi juicio, parecía reunir muchos de los elementos necesarios para triunfar: la predisposición de ambos gobiernos, unos problemas que, aunque extremadamente complejos, estaban claramente identificados; unos objetivos bien definidos y, lo más importante, los recursos para realizarlo.

Si bien a lo largo del trabajo he intentado encontrar resultados positivos que me demostraran que la gran inversión económica y los esfuerzos realizados por EE.UU. y Colombia sí habían sido útiles para lograr los objetivos fijados, lo cierto es que, tras leer, documentarme y analizar toda la información seleccionada, las conclusiones me resultan bastante desalentadoras. La violencia asociada al narcotráfico y al conflicto político sigue cobrándose casi 1.000 vidas al año y desplazando a cientos de miles de personas de sus hogares; las células criminales surgidas de los paramilitares desmovilizados se han reorganizado y siguen destrozando comunidades; las violaciones a los derechos humanos no siempre son investigadas; los procesos para sancionar las ejecuciones extrajudiciales siguen siendo muy lentos y no siempre justos; y desgraciadamente, el cultivo y la producción de sustancias ilícitas apenas se ha reducido en un 15%, cuando lo que se pretendía era un 50%.

Ver el nuevo rumbo que está tomando el Plan, orientándolo más hacia políticas sociales y de desarrollo alternativo, me reconcilia algo con la iniciativa ya que, en mi opinión, si bien las medidas militares sí que han logrado algunos éxitos contra la guerrilla, las actuaciones más agresivas de erradicación aérea han supuesto un desembolso de recursos importantísimo totalmente prescindible visto el resultado de dichas operaciones. Enfatizar más los aspectos socio-políticos del Plan creo que sólo puede ser beneficioso para ambas partes ya que no entra en contradicción con ninguno de los intereses primordiales de EE.UU., al contrario, de hecho ya se ha comentado cómo en el Plan Fiscal para el año 2012 éstas medidas ganan en peso y financiación respecto a la parte militar del Plan.

Dado que, como se ha visto, el Plan Colombia fue blanco de numerosas críticas en el seno de la sociedad colombiana, en el Congreso de los EE.UU., en varios países de la región andina y por parte de otros actores participantes en la negociación, obviamente, a ambos gobiernos involucrados les conviene poner de manifiesto que los gastos realizados y las acciones llevadas a cabo no parezcan inservibles, enfatizando lo positivo y minimizando lo negativo.

Aunque a menudo me he visto tentada de dejarme llevar por la forma en que EE.UU. presenta sus resultados, los hechos son algo objetivo y de ellos se sacan conclusiones que, tristemente, le dan la razón a la mayoritaria opinión pública de Colombia que yo, en un principio, era reacia a creer. Sin embargo, y siendo consciente de que el Plan no ha logrado el éxito pretendido, no estoy convencida de que hoy la situación del país fuera mejor si no hubiera existido el Plan Colombia.

Ana Sánchez Cobaleda

Ciudad de Panamá, 10 de diciembre de 2011

## BIBLIOGRAFÍA

---

### **OBRAS GENERALES Y MONOGRAFÍAS**

ARDILLA, G., *Colombia: migraciones transnacionalismo y desplazamiento*. Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales —CESES—, Bogotá, 2006

ARRUBIA, M. *Colombia Hoy*. Siglo XXI, Editores de Colombia, Bogotá, 1980

ANÓNIMO. *Manuel Marulanda Vélez “Tirofijo”*. Biblioteca Virtual del Banco de la República de Colombia, Bogotá, 2004

BRITAIN, J. J., *Revolutionary Social Change in Colombia: The Origin and Direction of the FARC-EP*. Pluto Press, New York, 2010.

CASTRO, D., *The Interminable War: Guerrillas in Latin American History*; Ed. Jaguar Books, Lanham, 2006

CASTRO, L. M., *El Plan Colombia y las consecuencias para la seguridad americana*. Colegio Interamericano de Defensa, Washington, D.C., 2001

CONTENTO TORRES, L., Coronel. *Plan Colombia: Alcance, beneficios y repercusiones para la Seguridad Regional*. Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C., 2002.

ESQUIVEL, R., *Colombia Indefensa*. Colombia: Planeta Colombiana, Ed. Espasa Hoy, Bogotá, 2001

EVANS, M., *War in Colombia, Guerrillas, Drugs, and Human Rights in US-Colombia Policy, 1988-2002*. National Security Archive, Electronic Briefing Book No. 69, May 3, 2002

GONZÁLEZ, F., BOLIVAR, I y VÁZQUEZ, T. *Violencia Política en Colombia. De la Nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá. CINEP (Centro de Investigación y Educación Popular), 2007

GOTT, R., *Guerrilla Movements in Latin America*. Double Day Anchor, Nueva York, 1972

GUZMÁN CAMPOS, G., *La Violencia en Colombia*. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1962

LIVINGSTON, G., *Inside Colombia: Drugs, Democracy, and War*, Rutgers University Press, New Jersey, 2003

LOWENTHAL, A., WHITEHEAD, L., PICCONE, T., *Obama y las Américas ¿esperanza o decepción? Capítulo 4: Los Estados Unidos y Colombia: Repensar la Relación*. Michael Shifter. Ed. Planeta, Bogotá, 2010

MATTA ALDANA, L. A., *Colombia y las FARC-EP. Origen de la lucha guerrillera. Testimonio del comandante Jaime Guaraca*. Ed. Tafalla, Bogotá, 2002

MOREANO, H., *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*. FLACSO Ecuador, Quito, 2005.

MARTÍNEZ, A., *Economía, crimen y conflicto*. Unibiblos, Bogotá, 2001

Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombiana. *Plan Colombia. Una estrategia sin solución*. Bruselas, 2000

ORTIZ ABELLA, J. G. y otros. *Operación Jaque: Secretos no revelados*, La Oveja Negra Ltda. Bogotá, 2008

REIS, B., *La Estrategia de cooperación de la UE en Colombia con énfasis en los laboratorios de paz: objetivos, resultados, viabilidad y perspectivas*. Ed. Mimeo, Madrid, 2002

RODAS CHAVES, G., *El Plan Colombia: análisis de una estrategia neoliberal*. Ed. Abya-Yala, Quito, 2004

ROTBURG, R., *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*. Editado por Robert I. Rotberg. The World Peace Foundation. Washington, D.C., 2003

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

SERJE, M., *ONGs, indios y petróleo: el caso U'WA a través de los mapas del territorio en disputa*. Bull. Inst. fr. Études andines. École des Hautes Études en Sciences Sociales. Paris, 2003

TORRES CUÉLLAR, J. C., *Operación Jaque: la verdadera historia*. Planeta, Bogotá, 2009

VILLAR, O. y COTTLE, D., *Cocaine, Death Squads, and the War on Terror: US Imperialism and Class Struggle in Colombia*. Monthly Review Press, Nueva York, 2011

### **ARTÍCULOS** (*enlaces comprobados por última vez el 15 de diciembre de 2011*)

AUTOR ANÓNIMO. “Somos el ELN. Por qué luchamos”. En *Insurrección del Ejército de Liberación Nacional*. Enero 14, 2008. Disponible en: <http://www.eln-voces.com>

CHOMSKY, N., “Rogue States: The Rule of Force in World Affairs. Plan Colombia”. En *South End Press*, Cambridge, 2000. Disponible en: <http://www.chomsky.info/books/roquestates08.htm>

DAHL, P., “Las drogas: armas de destrucción masiva para Colombia”. En *Colombia Support Network*. New York, 2004

DAZA, E., “El Plan Colombia: made in USA, Revista Deslinde”. En *Centro de Estudios del Trabajo*. Bogotá. Disponible en:

[http://deslinde.org.co/IMG/pdf/El\\_Plan\\_Colombia\\_made\\_in\\_USA.pdf](http://deslinde.org.co/IMG/pdf/El_Plan_Colombia_made_in_USA.pdf)

DEYOUNG, K., y DUQUE, C.J., “U.S. aid implicated in abuses of power in Colombia”. En *The Washington Post*. 20 agosto 2011.

FINNEGAN, W., “The Candidate”. En *The New Yorker*, 31 de mayo 2004

GIORDANO, A., “Bush Ups ante on Plan Colombia”, 2001. Disponible en: [www.drugpolicy.org/news/03\\_13\\_01plancolombia2.cfm](http://www.drugpolicy.org/news/03_13_01plancolombia2.cfm)

GOMEZ, A., “The Revolutionary Armed Forces of Colombia and their Perspectives”. En *World Marxist Review*. Abril 1967

HOBBSAWM, E., “The Revolutionary Situation in Colombia”. En *The World Today*. Vol. 19, No. 6, June 1963

HOMMES, R., “Terrorism in Colombia. A Post-September 11 Perspective”. En *Americas Forum*. Enero 23, 2007. Disponible en: <http://www.oas.org/ezone/ezone6/art11.htm>

HOYAS, C., “Focus on security and investment reaps rewards”. En *Financial Times*. 6 de abril 2010. Disponible en:

<http://www.ft.com/cms/s/0/68923b0c-4042-11df-8d23-00144feabdc0.html#axzz1fDB8MX64>

ISACSON, A., “La cultivación de coca en Colombia”, 2005. Washington, D.C., abril 2006. Disponible en: [www.ciponline.org/colombia/060427cocaesp.htm](http://www.ciponline.org/colombia/060427cocaesp.htm); “2008: Less fumigation, less coca”. En el *Blog of the Center for International Policy (CIP)*, Colombia Program. 2009.

Jane’s World Insurgency and Terrorisme (IHS website), “Autodefensas Unidas de Colombia”, 2006. Disponible en: <http://www.janes.com/products/janes/index.aspx>

LABROUSSE, A., “Las segundas intenciones en la lucha contra las drogas en Colombia”. En la web de *Asociación Proyecto Hombre*. Disponible en:

<http://www.proyectohombre.es/archivos/2.pdf>

LOINGSIGH, G. Ó., “Los laboratorios de paz de la Unión Europa. ¿El Plan Colombia de Europa?” Revista *Pueblos*. Viernes 16 de diciembre de 2005.

<http://www.revistapueblos.org/spip.php?article317>

MENDEL, W., “Ejército de EEUU, Colombia y las Amenazas a la Seguridad Regional”. En *Military Review*, Julio-Agosto 2001, Disponible en:

<http://cgsc.contentdm.oclc.org/cdm/singleitem/collection/p124201coll1/id/811/rec/2>

ORTIZ, C. H., “The war on drugs is counterproductive, once again”. En *Lecturas de Economía*, N°71, Medellín, 2009.



ORTIZ, R., “Guerrilla y narcotráfico en Colombia”. En *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública* Núm. XXII, Año 2000.

PATTERSON, A., “Las nuevas relaciones entre Estados Unidos y Colombia”. En *El espectador*, 4 de noviembre de 2001, Bogotá.

REDACCIÓN. “Mixed signals among the coca bushes”. En *The Economist*. 25 de junio 2009. Disponible en: <http://www.economist.com/node/13905518>

SARMIENTO, L., “El Plan Colombia y la Economía Política de la Guerra Civil”. En *Equipo Nizkor*. 2008. Disponible en: [www.derecho.org/nizkor/colombia/doc/plan/sarmiento.html](http://www.derecho.org/nizkor/colombia/doc/plan/sarmiento.html)

SIMMONS, P. E., “Trastorno del mercado: estrategia, implantación y resultados en los países fuente de narcóticos” Washington, D.C., 9 de julio de 2003. Disponible en: <http://dosfan.lib.uic.edu/spanish/ti/cn/38665.htm>

THEIDON, K., “Reconstrucción de la masculinidad y reintegración de excombatientes en Colombia”. En *Fundación ideas para la Paz*, 2009. [http://www.ideaspaz.org/portal/images/masculinidad\\_version\\_web.pdf](http://www.ideaspaz.org/portal/images/masculinidad_version_web.pdf)

TICKNER, A., “Colombia and the United States: From Counternarcotic to Counterterrorism”, En *Current History*, 102, nº 661, pp. 77-85 Disponible en: <http://www.currenthistory.com/Article.php?ID=117>

## **DOCUMENTACIÓN DE EE.UU.**

### **Departamento de Estado de los EE.UU.**

*Country Reports on Terrorism 2005*. Washington, D.C. 2005. Disponible en: <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/c17689.htm>

*Colombia, Country Reports on Human Rights Practices*. Washington D.C., marzo 2006. Disponible en: [www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61721.htm](http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61721.htm)

*International Narcotics Control Strategy Report. Volume I: Drugs and Chemical Control*. Washington, D.C. March 2007. Disponible en: [www.state.gov/documents/organization/81446.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/81446.pdf)

*International Narcotics Control Strategy Report 2008*. Volume I y Volume II, 2008. Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2008/>

*International Narcotics Control and Strategy Report (INCSR) 2010*, 2010. Disponible en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2010/>

*International Narcotics Control and Strategy Report (INCSR) 2011*, 2011. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/164239.pdf>

*Charting Colombia's Progress*. Washington, D.C., 2008. Disponible en: <http://bogota.usembassy.gov/root/pdfs/chartingcolombiasprogress0709.pdf>

*Report to Congress: US Assistance Programs in Colombia and Plans to transfer Responsibilities to Colombia*, Washington, D.C., 2008. En consulta con el Departamento de Defensa, el Departamento de Justicia y la Agencia para el Desarrollo Internacional.

*PRM Funding Opportunity Announcement for NGO Programs Benefiting Colombian Refugees and Internally Displaced Persons (IDPs)*, 2011. Disponible en: <http://www.state.gov/g/prm/162908.htm>

**Oficina de Políticas Nacionales para el Control de Drogas, (ONDCP), The White House**  
*El Presupuesto nacional de control de drogas: Informe anual 2001*. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/ondcppubs/policy/strategy/index.html>

**Government Accountability Office (GAO) – Agencia de Auditoria, Evaluación e Investigación del Congreso de los EE.UU.**

*Drug Control: Specific Performance Measures and Long-Term Costs for U.S. Programs in Colombia have not been developed*, GAO-03-783. Washington, D.C., 2003. Disponible en: <http://www.gao.gov/products/GAO-03-783>

*Drug Control: U.S. nonmilitary assistance to Colombia is Beginning to show intended Results, but programs are not readily sustainable*; GAO-04-726. Washington, D.C. 2004. Disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d04726.pdf>

*Security Assistance: Efforts to Secure Colombia's Caño Limón-Coveñas Oil Pipeline Have Reduced Attacks, but Challenges Remain*, GAO-05-971. 2005. Disponible en: <http://www.gao.gov/products/GAO-05-971>

*Drug Control: Agencies need to plan for likely declines in drug interdiction assets, and develop better performance measures for transit zone operations*, GAO-06-200, 2005. Disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d06200.pdf>

*Drug Control: Challenges in Implementing Plan Colombia*. GAO-01-76T. Washington, D.C., February, 2000. Disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d0176t.pdf>

*Plan Colombia. Drug reduction goals were not fully met, but security has improved; U.S. Agencies need more detailed plans for reducing assistance*. Gao-09-71. Washington, D.C., 2008. Disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>

**Congressional Research Service (CRS) – Servicio de Investigación para el Congreso**

BEITTEL, J. S., Congressional Research Service (CRS) 7-5700. *Colombia: Issues for Congress*, CRS Report for Congress (Prepares for Members and Committees of Congress), 18 marzo 2011. [www.fas.org/sgp/crs/row/RL32250.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32250.pdf)

VEILETTE, C., Congressional Research Service (CRS) Report for Congress. *Plan Colombia: A progress Report*. 2005. Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>

## **DOCUMENTACIÓN DE COLOMBIA**

### **Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Dirección de Justicia y Seguridad (DJS)**

Gobierno de la República de Colombia. *Plan Colombia*. Bogotá, 1999.

*Resultados del Plan Colombia 1999-2003*. Bogotá: 2003. Disponible en: [www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEPP\\_Reportes\\_Evaluacion/Reportes\\_de\\_Evaluacion\\_N7.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEPP_Reportes_Evaluacion/Reportes_de_Evaluacion_N7.pdf)

*4º Informe de evaluación de la marcha del Plan Colombia*. Contraloría General de la República de Colombia. Bogotá, 2003. Disponible en: <http://ciponline.org/Colombia/0306cont.pdf>

*Reparación para las víctimas de la violencia en Colombia: nueva y radical reforma para devolver la tierra a las familias desplazadas*. Bogotá, 2010

*Balance Plan Colombia 1999-2005*, Bogotá, Septiembre 2006. Disponible en: [http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS\\_Documentos\\_Publicaciones/Bal\\_plan\\_Col\\_espanol\\_final.pdf](http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf)

*Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá, 2003. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>

*Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social (2007-2013)*. 2007

## **DOCUMENTACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Estudio económico América Latina y el Caribe, 2000-2001*. Disponible en: <http://search.4shared.com/q/1/CEPAL%20%20Estudio%20econ%C3%B3mico%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.%202000-2001?view=searchMainField>

United Nations Development Programme (UNDP), *El conflicto, callejón con salida, Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*, 2003. Disponible en: [http://www.pnud.org.co/areas\\_documentos.shtml?x=1032&cmd\[82\]=c-1-02002&cmd\[85\]=c-1-02002&conds\[0\]\[category.....1\]=02002&als\[VAREA\\_\\_\]=02002](http://www.pnud.org.co/areas_documentos.shtml?x=1032&cmd[82]=c-1-02002&cmd[85]=c-1-02002&conds[0][category.....1]=02002&als[VAREA__]=02002)

*Report of the UN High Commissioner for Human Rights on the Situation of human rights in Colombia*, 2011

*Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas*, 1989. Disponible en español: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Consultoría para el Desplazamiento Forzado y los Derechos Humanos (CODHES) y ROJAS, J., *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*. Bogotá, 2002

## **DOCUMENTACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)**

Secretaría General de la OEA: *Seguimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al proceso de desmovilización de las AUC en Colombia*. Washington D.C., 2007. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/COLOMBIA%20COMPILACION.pdf>

Inter-American Drug Abuse Control Commission (CIDAD) de la OEA: *Environmental and human health assessment of the aerial spray program for coca and poppy control in Colombia*. Washington, D.C., 2005. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/en/glifosateFinalReport.pdf>

## **DISCURSOS**

PASTRANA ARANGO, A., *Una Colombia en paz*. Discurso de toma de Posesión, Bogotá, 7 de agosto 1998

CLINTON, B., Discurso en la 30ª Conferencia del Consejo de las Américas, 2 de mayo 2000.

## **OTROS**

### **Comisión Ecuémica de Derechos Humanos**

*Plan Colombia y sus consecuencias en el Ecuador*. 2001. Disponible en: <http://www.derechos.net/cedhu/plancolombia/consecuenciasEcuador.html>

### **Transnational Institute, EE.UU.**

Forward Operation Location in Latin America: transcending Drug Control, Drugs & Conflict, debate papers, September 2003, N°8. Disponible en: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/debate8.pdf>

VARGAS MEZA, R., Transnational Institute. *USAID's alternative Development policy in Colombia*. Drug Policy Briefing Nr. 38. 2011. Disponible en: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief38.pdf>

**The Latin America Working Group Education Fund (LAWGEF), Center for International Policy (CIP), y Washington Office on Latin America (WOLA).**

*A cautionary tale: Plan Colombia's lessons for U.S. Policy Towards Mexico and Beyond*, 2011.  
Disponible en: [http://justf.org/files/pubs/111110\\_cautionary.pdf](http://justf.org/files/pubs/111110_cautionary.pdf)

## **PÁGINAS WEB**

Departamento de Estado de los EE.UU. [www.state.gov](http://www.state.gov)

Departamento de Defensa de los EE.UU. [www.defense.gov](http://www.defense.gov)

Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov)

Oficina de Políticas Nacionales para el Control de Drogas, EE.UU. (ONDCP)  
[www.whitehouse.gov/ondcp](http://www.whitehouse.gov/ondcp)

Embajada de los EE.UU. en Bogotá, Colombia. <http://bogota.usembassy.gov>

Agencia de Auditoria, Evaluación e Investigación del Congreso de los EE.UU. (GAO)  
[www.gao.gov](http://www.gao.gov)

Presidencia de Colombia [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)

Portal del Estado colombiano [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co)

Ministerio del Interior de Colombia [www.mij.gov.co](http://www.mij.gov.co)

Departamento Nacional de Planeación de Colombia [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), [www.unodc.org/colombia](http://www.unodc.org/colombia)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), Colombia. [www.pnud.org.co](http://www.pnud.org.co)  
[www.globalsecurity.org](http://www.globalsecurity.org)

Portal de los programas ADAM (Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal), dependientes de USAID. [www.adam.org.co](http://www.adam.org.co)

**ANEXO1**

TIPO DE APOYO		PROGRAMAS (qué)	MÉTODO (cómo)	DEPARTAMENTO (de quién depende)	DESEMBOLSO (millones USD)
APOYO MILITAR	Apoyo militar al Ejército	Brigada de Aviación	Tres flotas de helicópteros, aviones rociadores y de transporte, entrenamiento a pilotos y mecánicos, asistencia técnica, hangares, etc.	Estado y Defensa	844
		Fuerzas de Tierra	<u>Brigada antinarcóticos</u> (armas, equipamiento, entrenamiento a brigadistas, Contrainsurgencia)	Estado y Defensa	104
			<u>Brigadas Móviles</u> (inteligencia, apoyo logístico, coordinación de esfuerzos, armas, vehículos, bases, etc.)	Estado y Defensa	
			<u>Comando de operaciones especiales conjuntas</u> (armas, infraestructura, entrenamiento para búsqueda y rescates, etc.)	Estado	
		Seguridad de las infraestructuras	Protección y mantenimiento de oleoducto y suministro de helicópteros	Estado y Defensa	115
		Intercepción aérea	ABD (Interrupción del Puente Aéreo), entrega de aviones, combustible, entrenamiento, radares, etc.	Estado y Defensa	97
	Intercepción costera y fluvial	Mejora de infraestructuras entrega de buques, barcos aviones, armas, entrenamiento. Creación de unidad de inteligencia	Estado y Defensa	89	
	Apoyo militar a la Policía	Erradicación	Aviones, helicópteros y entrenamiento	Estado	458
		Servicio Aviación	Aviones, hangares, recambios, entrenamiento	Estado	463
		Intercepción	Equipos y entrenamiento para los Junglas	Estado	153
Más Presencia Policial		Establecimiento de los Carabineros, entrega de material de defensa y entrenamiento	Estado	111	
APOYO NO MILITAR	Desarrollo alternativo	Incentivar a pequeños productores a crear negocios y dejar el cultivo ilícito. Inversores.	Estado (USAID)	500	
	Desplazados internos	Asistencia humanitaria, orientación, generación de empleo, desarrollo de negocios	Estado (PRM)	88	
	Desmovilización y reintegración	Negociaciones, creación de centros de servicios para excombatientes, seguimiento.	Estado (USAID)	44	
	Democracia y DDHH	Centros de resolución de conflictos, defensores públicos, programas de DDHH, etc.	Estado, Defensa y Justicia	189	
TRANSFERENCIA DE PROGRAMAS	Proceso de nacionalización	Cesión de la gestión y financiación de los programas al gobierno de Colombia. Transmisión de las capacidades.	Estado, Defensa, USAID y Justicia	-	