

MUCH MORE THAN A WAR ON DRUGS: ELEMENTOS PARA UN BALANCE DEL PLAN COLOMBIA

Diana Marcela Rojas*

RESUMEN

El objetivo del presente artículo consiste en presentar algunos elementos para un balance de conjunto del Plan Colombia (1999-2010), estrategia de (re)construcción estatal respaldada y financiada en parte por Estados Unidos, y respuesta a la grave situación de crisis que vivía el país a finales de los años noventa. Para ello, en primer lugar se analiza cuáles han sido los términos del debate en torno a una evaluación del Plan Colombia; en segundo lugar, se plantean parámetros para analizar los resultados de la estrategia en tres dimensiones: securitaria, política y socio-económica; finalmente, se presentan algunas reflexiones a manera de conclusión.

Palabras claves: Plan Colombia, relaciones Colombia-Estados Unidos, Política de seguridad democrática, estrategia contrainsurgente, política antinarcoóticos, construcción estatal, intervención internacional.

MUCH MORE THAN A WAR ON DRUGS: ELEMENTS FOR A BALANCE OF PLAN COLOMBIA

SUMMARY

The aim of this paper is to present some elements for an overall assessment of Plan Colombia (1999-2010), a state reconstruction strategy, supported and funded -in part- by the United States, in response to the serious crisis of the country by the late 90s. To such purpose, first, it is analyzed which have been the terms of debate around an evaluation of Plan Colombia; secondly, parameters to analyze the results of the strategy in three dimensions are proposed: political, socio-economic and of security. Finally, some thoughts are presented as conclusion.

Keywords: Plan Colombia, Colombia-US relations, democratic security policy, counterinsurgency strategy, drug policy, state-building, international intervention.

Fecha de Recepción: 12/11/2012

Fecha de Aprobación: 11/12/2012

*Docente e investigadora del IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
Co-directora del Centro de Estudios Estadounidenses, CEE-Colombia.
dianarojasrivera@gmail.com

A finales de los años noventa Colombia era un país devastado por la guerra; millones de personas habían sido desplazadas de sus hogares y se sumaban a los cinturones de miseria de las grandes ciudades huyendo de la violencia desatada por la disputa territorial entre los grupos paramilitares, los narcotraficantes y las guerrillas. El aumento exponencial de cultivos de coca había convertido al país en el primer productor mundial de cocaína; el poder corruptor del narcotráfico había alcanzado las más altas esferas del gobierno deslegitimando el ejercicio de la democracia; el conflicto armado se recrudecía haciendo que el deterioro de los indicadores de seguridad alcanza niveles sin precedentes, y la economía estaba en franco declive. El país parecía ir a la deriva ante la mirada atónita de sus dirigentes y la preocupación de la comunidad internacional frente a la posibilidad de un colapso del estado colombiano.

Ante este escenario catastrófico las élites colombianas buscaron respaldo internacional, y lo encontraron sobre todo en Estados Unidos. De la visión inicial del gobierno nacional de una gran estrategia de reconstrucción del estado y de recuperación de la legitimidad, una especie de “Plan Marshall” para Colombia, la participación estadounidense hizo que terminara predominando un enfoque centrado en el reforzamiento de la política antinarcóticos como fundamento para la resolución del conflicto armado y la superación de la condición de fragilidad institucional y política.

De allí surge el Plan Colombia como la estrategia de intervención más ambiciosa, costosa y prolongada de Estados Unidos en un intento por responder a los desafíos que la crisis colombiana planteaba a su propia seguridad nacional. Con más de US\$ 9.000 millones entregados para financiar la estrategia entre 2000 y 2010¹, el país se convirtió en el principal receptor de ayuda estadounidense en América latina y uno de los primeros en el mundo.

[114]

Bajo esta estrategia, el estado colombiano intensificó la lucha contra las drogas y combatió a los grupos guerrilleros haciendo de la recuperación de la seguridad el objetivo principal del proyecto político nacional; para ello se incrementó sustancialmente el gasto militar nacional pasando del 3.0 al 6.5 del PIB en el lapso de una década, cifra que ubica al país en el primer lugar de América Latina en términos relativos.

En su evolución, el Plan Colombia ha llegado a representar no solo una estrategia de carácter militar para hacer frente a la guerra y una prolongación de la política antinarcóticos de los años anteriores, sino también la tentativa de implementar un vasto programa de construcción institucional, recuperación del tejido social y establecimiento de condiciones para el ejercicio de la democracia. ¿Se han alcanzado los propósitos trazados en la estrategia? ¿Se ha debilitado la economía ilícita? ¿Están derrotadas las guerrillas? ¿Se está más cerca de una solución definitiva al conflicto armado? ¿Se ha recuperado la legitimidad del gobierno? ¿Se han fortalecido las instituciones? En suma, ¿En efecto constituye el Plan Colombia una suerte de modelo de intervención estadounidense para solucionar los problemas vinculados a la debilidad estatal en el siglo XXI?

¿EXITOSO O FALLIDO?

Aunque desde Washington se bautizó como “Plan Colombia” al paquete de ayuda anualmente aprobado por el Congreso de Estados Unidos en respaldo a la estrategia de pacificación desarrollada

¹ Para los datos de la ayuda estadounidense hacia Colombia ver: *U.S. Overseas Loans and Grants, Obligations and Loan Authorizations—commonly known as the Greenbook*: <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/query/do>.

por el gobierno nacional entre el 2000 y el 2006, en el marco de este trabajo se ha tomado el término de manera más amplia: la denominación abarca aquí el conjunto de la intervención estadounidense entre 1999 y 2010.

El Plan Colombia no fue una estrategia formulada con claridad y coherencia desde el principio, sino, más bien, un experimento; se trató de una experiencia que, retomando los elementos de políticas y experiencias anteriores, tanto de Colombia misma como de otras partes del mundo, buscó dar respuesta a una situación inédita, difícil en su comprensión así como en su manejo; así, el Plan Colombia fue tomando forma y sentido a punto de ensayo y error, haciendo que, en la práctica, el país se constituyera en un laboratorio de una forma particular de intervención.

En tanto proceso, el plan puede ser analizado en tres fases: la primera fue una etapa de definición y formulación, que abarca el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y se articula en torno a dos ejes centrales: el proceso de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, y la reestructuración de las Fuerzas Militares en apoyo a la política antinarcóticos. La segunda fase corresponde al proceso de puesta en marcha de la estrategia a través de la denominada Política de Seguridad Democrática; esta etapa comprende el primer mandato de Alvaro Uribe (2002-2006) y sus ejes principales fueron la campaña contrainsurgente contra las FARC y el proceso de negociación con los grupos paramilitares. La tercera fase se orientó a la consolidación del proceso por medio de la formulación de una estrategia integral (2007-2011). Esta última etapa abarca el segundo mandato del gobierno Uribe y se prolonga en el gobierno Santos.

Más de una década después, el Plan Colombia sigue siendo una especie de caja negra de la que salen tanto conejos blancos como serpientes. Motivo de agudas controversias e interpretaciones muy disímiles, esta experiencia se constituye en un asunto central de la política nacional así como de las relaciones con Estados Unidos. (Shifter 2010).

El balance detallado y ponderado de experiencia está aún por hacerse; las estimaciones e interpretaciones de sus resultados son apenas tentativas, en su mayoría, parciales, y en muchos casos, francamente opuestas. Tanto para las instancias gubernamentales como para algunos *think tanks* en Estados Unidos y en Colombia, la estrategia ha sido exitosa por lo cual se le debe dar continuidad. (DeShazo 2007, 2009), (Ministerio de Defensa Nov 2010), (Marcella 2009), (Beittel 2011), (Lamb 2011). Por el contrario, otros sectores, tales como organizaciones no gubernamentales, algunos organismos internacionales, grupos de oposición y sectores académicos, consideran que aunque se dieron avances en el tema de la seguridad, en general no se resolvieron los problemas estructurales que siguen alimentando el conflicto armado en el país. (Leal 2010), (Atehortúa y Rojas 2010), (Ramírez 2009), (Isacson 2010), (HRW 2010), (Poe e Isacson 2011).

Tanto el gobierno estadounidense como el colombiano concuerdan en su visión positiva de los resultados. Para Washington, el caso colombiano ha sido un “modelo” de recuperación de un estado en “riesgo de colapso” que podría ser reproducido en otras latitudes, como Afganistán y México. Para el gobierno colombiano, a su vez, sin duda se alcanzaron las metas fijadas inicialmente en 1998, no sin reconocer aún quedan algunas tareas pendientes y el esfuerzo tanto militar como económico y social debe ser mantenido.

Este optimismo sin embargo no es compartido por otros sectores; el informe del Washington Office on Latin America (WOLA) señala, por ejemplo, que,

“Las ganancias de Colombia en materia de seguridad, son parciales, posiblemente reversibles, y ensombrecidas por el “daño colateral”. Ellas han acarreado grandes costos en vidas y recursos. Las mejoras en la seguridad se han estancado e incluso se han revertido. Los escándalos muestran que, el gobierno en su afán por adelantar estas políticas de seguridad ha lesionado los derechos humanos y las instituciones democráticas. Los resultados en la lucha contra las drogas han sido decepcionantes, y la riqueza del país sigue estando concentrada en unas pocas manos. [En tanto] favorece el uso de la fuerza militar y descuida el gobierno civil y la impunidad, Colombia no es un modelo para ser aplicado en Afganistán, México o en cualquier otro lugar. El nuevo gobierno colombiano así como los decisores políticos estadounidenses se enfrentan a la necesidad, cada vez más urgente, de hacer cambios.” (Isacson Julio 2010: 1).

Es apenas lógico que el tiempo, los esfuerzos y los recursos empleados hagan que exista un fuerte incentivo en ambos gobiernos para enfatizar en los logros y aspectos positivos de la experiencia en Colombia. Es también comprensible que, del otro lado, varios de los sectores independientes, los cuales fueron desde el principio muy críticos con el enfoque del Plan, encuentren grandes deficiencias y señalen la precariedad de los resultados. El Plan Colombia ha sido y seguirá siendo también un campo de confrontación ideológica respecto a cuál es la mejor manera de resolver un conflicto armado interno. La ausencia de consenso así como la intensidad de los debates dan cuenta de la extrema complejidad del asunto; el discernimiento de tales divergencias, es parte también de las lecciones que arroja esta experiencia.

[116]

Dada la complejidad del caso colombiano, un balance del Plan Colombia no se refiere únicamente a los resultados tangibles obtenidos en virtud de los programas que recibieron la ayuda estadounidense; sus frutos abarcan una serie de dinámicas, de consecuencias y efectos colaterales sobre el sistema político, el conflicto armado y la sociedad en su conjunto. En este sentido, hacer un balance del Plan implica adoptar una mirada en perspectiva de los procesos vividos en el país en la última década; algunos de ellos, aunque inicialmente no estaban contemplados en la estrategia de intervención estadounidense, se fueron incorporando paulatinamente de acuerdo con las reacciones y los primeros resultados de los programas implementados; otros procesos fueron dinámicas independientes que en virtud de la magnitud de la estrategia terminaron entrelazándose con el plan.

De allí que resulte difícil, por el momento, plantear una evaluación integral y definitiva; el objetivo en este trabajo consiste pues en presentar de manera sintética los resultados más tangibles de la experiencia con el fin de establecer cuáles ha sido las limitaciones y los alcances de la estrategia.; a lo largo de una década, el país ha sido un laboratorio de un tipo particular de intervención y en tanto tal, de su análisis se pueden extraer valiosas lecciones tanto para la comprensión de la complejidad del caso colombiano, en particular, como de la percepción y la respuesta internacional a la fragilidad estatal, en general.

PARÁMETROS DE EVALUACIÓN

El Plan Colombia puede ser evaluado en su conjunto como una estrategia de recuperación de la estatalidad a partir de tres dimensiones: una dimensión de seguridad y control territorial, que se expresa en la presencia militar a lo largo de la geografía nacional y la recuperación del monopolio de la violencia. Una dimensión política, que concierne el fortalecimiento institucional y la legitimidad democrática. Y una tercera dimensión social y económica, que tiene que ver el despliegue de actividades productivas lícitas, la atracción de la inversión extranjera, el desarrollo

de una infraestructura adecuada y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En consecuencia, el balance del Plan Colombia se abordará aquí a partir de estas tres dimensiones: en relación con el control territorial y el monopolio de la violencia, se presentarán los resultados de la lucha antinarcóticos (1), así como los efectos de la estrategia contrainsurgente y los avances en materia de seguridad ciudadana (2); con respecto a la segunda dimensión, se evaluarán los niveles de fortalecimiento institucional particularmente respeto a la reforma del sistema judicial y la situación de los derechos humanos (3); y en la última dimensión, se establecerá cuál ha sido el impacto del Plan sobre el desarrollo económico del país (4).

1. Resultados de la lucha antinarcóticos

De acuerdo con el International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) 2011 del Departamento de Estado, Colombia sigue siendo el mayor productor y exportador de cocaína a nivel mundial; el 90% de la droga que se comercializa en las ciudades estadounidenses es de origen colombiano. La mayor parte del tráfico de cocaína hacia Estados Unidos es controlada por los carteles mexicanos, mientras que hasta mediados de los años 90, eran los carteles colombianos los que dominaban el negocio.

La erradicación de cultivos

El elemento central de la estrategia antinarcóticos bajo el Plan Colombia fue la fumigación de los cultivos ilícitos; el propósito era eliminar la mayor cantidad de cultivos de coca en el menor tiempo posible. La mejora en las condiciones de seguridad y el repliegue de las FARC de las principales zonas de cultivos permitió que el gobierno adelantara una intensiva campaña de erradicación aérea.

Existe una controversia con respecto a la estimación de la producción de drogas ilícitas. De acuerdo con los datos de la ONU, el número de cultivos de coca en el país pasó de 163.300 hectáreas al inicio del Plan Colombia en 2000, a 57.000 en 2010, lo cual representa una disminución del 65% en 10 años. (ONU 2011). Estas cifras difieren de las presentadas por el Departamento de Estado; según éste último, mientras en 2001 había 169.800 hectáreas de coca Colombia, en el 2009 se calculan en 119.000 hectáreas, lo que implica una disminución del 32% en 8 años, cifra muy inferior con respecto a los informes de la ONU. (INCSR 2011).

Así, según los datos de la ONU, de 58.073 hectáreas fumigadas en el año 2000, se pasó a la cifra record de 172.076 en 2006, en el 2010 la erradicación aérea se ubicó en 101.939 hectáreas. En cuanto a la erradicación manual, ésta fue prácticamente inexistente al principio del Plan (apenas 3.495 hectáreas), en 2005 comienza un programa sistemático que se elevó a 95.634 hectáreas en 2008 y en el 2010 se ubica en 43.792.

El número de hectáreas fumigadas ha sido presentado como indicador del éxito de la política antinarcóticos. Sin embargo, como lo han demostrado los hechos, fumigación aérea no es igual a erradicación. En primer lugar, porque la efectividad de las fumigaciones depende del nivel de lluvias, y porque es a veces contrarrestada por los propios campesinos que protegen los cultivos antes de la fumigación o los limpian una vez han pasado las avionetas. Asimismo se ha desarrollado variedades de coca que son más resistentes al exfoliante y crecen más rápidamente. En segundo lugar, porque la campaña intensiva de fumigaciones del Plan Colombia ha generado un “efecto globo” tanto en la región andina como en el territorio nacional; para el período 2005-2010 se registran aumentos en el número de hectáreas de coca en Bolivia y Perú.

A su turno, a nivel interno, los cultivos se han desplazado hacia zonas más marginales y más frágiles; a lo largo del Plan Colombia el número de departamentos con cultivos aumentó de 12 a 23. En 2008 la ONU reportó que el 59% de los cultivos de coca detectados en el país se localizaban en áreas en donde nunca antes se había plantado este tipo de cultivo. En el 2010 la región del Pacífico era la región con el mayor número de cultivos de coca, representando el 42% (25.680 hectáreas) del total nacional, le sigue la región Central (25% o 15.310 hts) y el meta-Guaviare (14% o 8.710 hts). (ONUCD 2011:100).

Las fumigaciones tuvieron también efectos colaterales. Una controversia se planteó en torno a los efectos de la fumigación aérea sobre la salud humana así como sobre los ecosistemas. Se encontró evidencia de que el defoliante puede causar problemas respiratorios, infecciones de la piel, daño al sistema nervioso, y problemas digestivos. (Youngers 2008:5).

En cuanto a los programas de erradicación manual, durante la primera etapa del Plan Colombia, el gobierno estableció pactos de erradicación voluntaria con los campesinos a cambio del apoyo para el establecimiento de cultivos alternativos y de proyectos del desarrollo. No obstante, tales acuerdos no funcionaron. El gobierno procedió entonces a la erradicación manual a través de los Grupos Móviles de Erradicación Manual Forzosa. Ello permitió la erradicación de 92.850 hectáreas en 84 municipios; pese a ser menos agresivo para el medio ambiente, la erradicación manual no resuelve el problema de la relocalización de los cultivos ilícitos. (Youngers 2008:6).

¿Del desarrollo alternativo al desarrollo integral?

[118] En relación con el desarrollo alternativo, mientras en los primeros años los programas se focalizaron en la población cocallera con magros resultados, en la última etapa del Plan Colombia, del 2007 al 2010 se trató de avanzar en una dirección nueva al poner el énfasis en la asistencia técnica, la inversión en infraestructura, la prestación de servicios públicos a las poblaciones así como en la ampliación de la participación ciudadana en los gobiernos locales. Una vez generadas condiciones favorables, se trataba de atraer a los inversionistas nacionales y extranjeros para que invirtieran en los proyectos productivos asegurando con ello su sostenibilidad y la irradiación de sus beneficios hacia el conjunto de la región.

El propósito del gobierno colombiano ha sido que los proyectos de desarrollo alternativo formen parte de una política de desarrollo más amplia dirigida a potenciar las economías de las regiones. Asimismo se ha buscado que los proyectos sustenten una política social que contribuya a paliar las consecuencias de la violencia y el conflicto generados por el narcotráfico; la ley de víctimas y la ley de tierras serían ejemplos de este enfoque más integral del desarrollo alternativo. El enfoque integral ha tendido en los últimos años a abarcar progresivamente el conjunto de la política agrícola y con ello, tiene un gran efecto la orientación del modelo de desarrollo económico del país.

Pese a sus buenas intenciones, el enfoque integral se queda corto en responder a los complejos problemas de subdesarrollo que tiene el país. Para Vargas (2010:75-77), las dificultades que afrontan los programas de desarrollo alternativo son, en buena medida un reflejo de los problemas de orden estructural que enfrenta el sector agrario y rural, y se constituyen en obstáculos al desarrollo nacional en general.

En otro aspecto de la política antidrogas, lo referente a la interdicción, los resultados dan cuenta del mejoramiento en las capacidades de las autoridades colombianas encargadas de impedir la

salida de las drogas hacia los mercados internacionales. La mayor parte de las incautaciones de cocaína se han conseguido en Colombia y Estados Unidos. Entre el 2002 y el 2006 fueron confiscadas cantidades similares de droga en ambos países, pero a partir del 2008, en Colombia se confisca más del doble que en Estados Unidos. Según el gobierno colombiano, en 2010 se incautaron 225.9 toneladas de cocaína y de base de coca. (INCSR 2011). De acuerdo con la ONU, esto se puede atribuir a los intensos esfuerzos intensificados de las autoridades colombianas así como a la más estrecha cooperación internacional con Estados Unidos, el Reino Unido y España. (ONU 2011: 108).

La persecución a los narcotraficantes y la extradición

En la persecución a los narcotraficantes colombianos, la extradición siguió siendo una de las principales herramientas. Bajo el Plan Colombia la extradición no sólo se intensificó, al punto de convertirse en una política prácticamente rutinaria, sino que se hizo parte también de la estrategia contrainsurgente. En el periodo comprendido entre 2002 y 2010 se presentó el mayor número de extradiciones hacia Estados Unidos en la historia del país: se extraditaron más de 1100 colombianos, destacándose la cifra de 215 en 2008, año en el cual fueron extraditados 14 jefes paramilitares desmovilizados. (Zuleta 2010a: 5). Para el 2010 la cifra de extradiciones hacia Estados Unidos fue de 148.

Bajo el Plan Colombia, la extradición se volvió también una espada de Damocles para los grupos armados ilegales; el gobierno Uribe la convirtió en uno de los principales instrumentos de la política de Seguridad Democrática bajo la justificación de la lucha contra el terrorismo. Dos hechos significativos dieron muestra de ello: en primer lugar, por primera vez se extraditaron miembros de las FARC a Estados Unidos, y, en segundo lugar, la extradición jugó como una baza en las negociaciones de Santafé de Ralito entre el gobierno colombiano y los paramilitares.

¿Cuál es entonces el balance del Plan Colombia en tanto estrategia antinarcóticos?

Según el informe mundial sobre las drogas el consumo de cocaína en Estados Unidos ha descendido de 2,4 por ciento en 2006 a 1,9 por ciento en 2009, es decir en una quinta parte. Simultáneamente, el precio de la cocaína ha aumentado sustancialmente; se calcula un 80% entre 2006 y 2009. (ONU 2011: 87). ¿Significa esto que se está ganado la guerra contra las drogas? ¿Pueden estos resultados adjudicarse al éxito de la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia?

De acuerdo con Thoumi (julio 2011), la respuesta no puede ser contundente debido a la conjunción de varios factores: en primer lugar la intensa campaña de erradicación bajo el Plan Colombia se ha mantenido a lo largo de una década y sin embargo el resultado de aumentar los precios y disminuir la demanda en Estados Unidos se ha presentado apenas en los últimos 4 años. En segundo lugar, el conflicto al interior de las mafias mexicanas y entre ellas y el estado ha tenido un gran impacto en el aumento de los precios y la disminución del consumo de cocaína en Estados Unidos. No obstante, esa disminución ha sido compensada con un significativo aumento del consumo en Europa, y en países de América Latina como Brasil y Argentina. Asimismo, las rutas de comercialización se han trasladado a otros países como Venezuela, y la región de América Central, agudizando sus problemas internos de seguridad.

En tercer lugar, han surgido compuestos sintéticos nuevos que no están regulados y sustituyen a las drogas ilegales, los más comunes son las piperazinas y la mefedrona; su consumo en Estados Unidos va en aumento.

El último factor concierne a una transformación de la economía de las drogas ilícitas a escala global: las redes de narcotráfico son cada vez más sofisticadas e involucran gente de diversas nacionalidades; por ejemplo, las drogas ilícitas se obtienen en Latinoamérica, se trafican a través de África y se comercializan en Europa y Estados Unidos.

Como en el mito de Sísifo, la lucha contra las drogas sigue siendo la guerra fallida de Estados Unidos y de los países productores en el hemisferio:

“El *“efecto globo”* producido por las victorias parciales en la guerra contra las drogas en los cultivos y las rutas de tráfico son evidentes. En los últimos 25 años o más, la guerra contra las drogas conducida por Estados Unidos y su aliados en América Latina y el Caribe ha sido repetidamente exitosa en *desplazar los cultivos de coca* de un área a otra en los Andes y en forzar frecuentes cambios en las rutas de tráfico. Pero ha sido incapaz de interrumpir seriamente, y mucho menos de frenar permanentemente, tanto la producción como el tráfico en el hemisferio. Y lo peor de todo, las exitosas adaptaciones constantes de los traficantes a las medidas de las fuerzas del orden designadas para acabar con sus actividades ha llevado a la progresiva contaminación de más y más países en la región con el comercio de drogas y la criminalidad y violencia concomitantes.” (Bagley enero 2011).

2. Resultados de la estrategia contrainsurgente y de la seguridad ciudadana

[120] Los informes coinciden en señalar que el Plan Colombia tuvo resultados positivos en materia de seguridad a lo largo de una década. De acuerdo con las cifras oficiales, la mayor parte de los indicadores muestran una sustancial disminución de las estadísticas en materia de homicidios, secuestro, extorsiones. Por ejemplo en el período 2002-2010, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes pasó de 69,8 a 34, lo que representa una disminución del 51%; los secuestros bajaron de 2.882 a 282; la extorsión descendió en un 50%, pasando de 2.083 a 1.352; los actos de terrorismo descendieron en un 78% pasando de 1645 a 471. (MDN 2011)

Si bien el punto más alto se alcanzó en el 2008, a partir del 2009 la estrategia empezó a estancarse en buena medida debido a la alta capacidad adaptativa de los grupos criminales; se observa pues un retroceso en la mayor parte de los indicadores que se refleja en una expansión del ‘narcomenudeo’ en las grandes ciudades y la proliferación de nuevos negocios de las mafias; asimismo hay un aumento del homicidio en las áreas urbanas así como de los delitos comunes; por ejemplo entre el 2002 y el 2010, el hurto común se elevó en un 42%; asimismo se observa el fortalecimiento de las bandas criminales y de los llamados “neoparamilitares”:

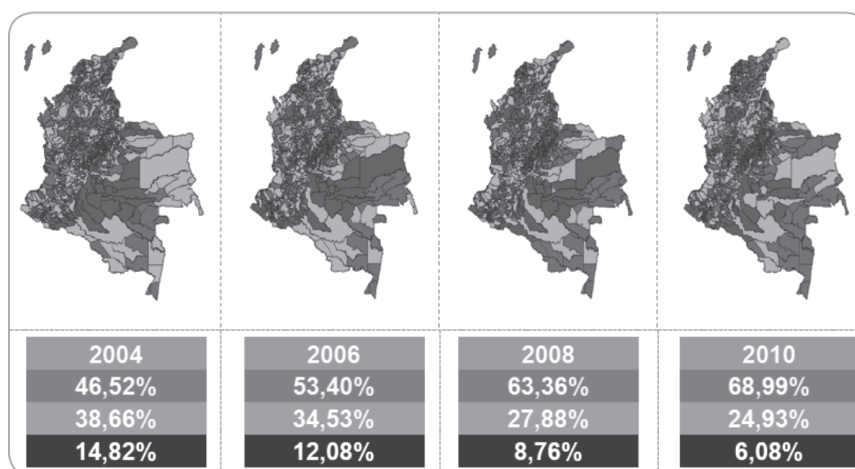
Así, en el 2011 el panorama de la seguridad en el país se caracterizaba por la transformación de las amenazas y la adaptación de los actores ilegales a los nuevos escenarios. El final del Plan Colombia se produce en un escenario de tránsito de una situación de conflicto armado identificable a una violencia más fragmentada, regionalizada y de carácter más bien criminal. En el balance de seguridad se destacan tres temas: la recuperación del control territorial por parte del estado, la ofensiva frente a la FARC, el desmantelamiento del paramilitarismo.

Recuperación del control territorial

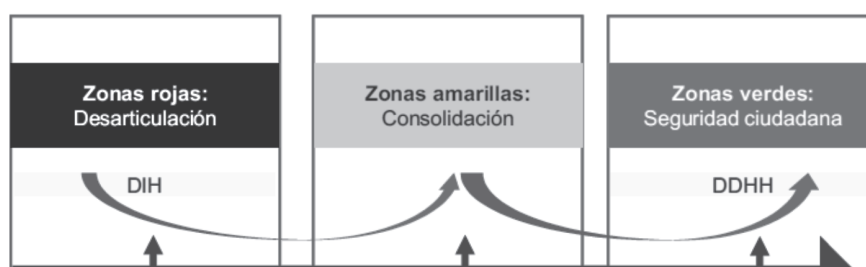
A su llegada al gobierno en agosto de 2010, el presidente Santos planteó una continuidad de la Política de Seguridad Democrática del gobierno anterior con el propósito de consolidar los avances en materia de seguridad y enfrentar las amenazas que se mantienen.² De acuerdo con el

Ministerio de la Defensa colombiano el mapa que aparece a continuación muestra el estado de la seguridad en el país a finales de 2010:

Situación actual de la seguridad y la defensa nacional



Fuente: Dirección de Estudios Sociales/VPE/MDN



Fuente: PISDP. Ministerio de la Defensa Colombia 2011

El Ministerio de Defensa clasifica el territorio nacional en tres zonas, de acuerdo con el grado de éxito de la seguridad democrática: las zonas rojas, son territorios en donde no se ha consolidado el Estado de Derecho y por consiguiente persiste la influencia de los grupos al margen de la ley -GAML- y las bandas criminales -BACRIM. Las zonas amarillas corresponden a territorios recuperados por la acción de las Fuerzas Militares que no obstante, aún carecen de una adecuada presencia estatal; y las zonas verdes son regiones consolidadas, caracterizadas por niveles adecuados de institucionalidad, inversión y gobernabilidad. De acuerdo con los datos oficiales, para el 2010, cerca del 70% del territorio nacional se encontraría bajo un sólido control estatal mientras el 30% restante está aún por alcanzar. Según la Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI), la política de Seguridad Democrática logró consolidar los grandes centros urbanos, las regiones productivas e industriales del centro del país y sus vías de comunicación, lo que significa el control de cerca del 50% del territorio y algo más del 60% de la población. Sin embargo, el conflicto armado se desplazó a la periferia, al restante 50% del territorio y al 40% de la población. (Avila 2010: 8).

Los territorios que hace falta recuperar y poner bajo el control efectivo del estado colombiano se corresponden con los tres ejes o corredores del conflicto que, de acuerdo con el informe de la CNAI, se han identificado a partir del 2009: el primer eje se ubica en el Pacífico y comprende

² En mayo de 2011, el gobierno Santos presentó su estrategia de seguridad denominada “Política de Seguridad y Defensa para la Prosperidad”.

los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. El segundo eje se encuentra en la región de los Llanos Orientales y abarca los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Meta y Guaviare. El tercer eje de conflicto se localiza hacia el norte de la cordillera central y occidental; esta zona comprende el norte del Chocó, Antioquia con el Urabá, el norte antioqueño, el Bajo Cauca Antioqueño, el sur de Bolívar y parte de los departamentos de Santander y Norte de Santander.

Así, si bien el estado ha logrado un mayor control del territorio nacional en buena medida debido a una presencia más extendida y efectiva de la fuerza pública que una década atrás, aún se está lejos de conseguir el monopolio de la violencia y controlar la proliferación de grupos criminales en varias regiones del país.

¿Están derrotadas las FARC?

La ofensiva militar sostenida por parte del estado en estos últimos años ha debilitado a las FARC, obligándolas a replegarse hacia sus zonas de retaguardia en las regiones más remotas del país; el número de efectivos en las filas guerrilleras se redujo de 20.000 en las FARC y 4.000 el ELN a finales de los años 90, a 8.000 y 1.500 respectivamente en 2010 (EE jul 2010), y se ha neutralizado una buena parte su dirigencia. En respuesta, la organización armada decidió adaptarse a las nuevas tácticas de la fuerza pública, eludiendo los combates abiertos con el Ejército y regresando a la típica guerra de guerrillas. Ante la necesidad de incrementar la movilidad y la imposibilidad de concentrar tropas, las FARC han planteado una guerra de desgaste; ahora actúa en pequeñas células buscando realizar actos de alto impacto negativo en la opinión pública; ha optado por un uso generalizado de minas antipersonales y francotiradores, así como la realización de emboscadas y hostigamientos. (MDN 2011: 17). Asimismo la guerrilla ha buscado fortalecer sus milicias y redes de apoyo, y ha propiciado alianzas con organizaciones de narcotraficantes para mantenerse vigentes en el negocio. (Romero y Arias 2008:42).

[122]

A pesar de los constantes operativos militares en su contra y de las declaraciones optimistas de los mandos militares, la completa derrota de las FARC en el campo de batalla no parece cercana; sin embargo el mayor logro del Plan Colombia, en tanto estrategia contrainsurgente, ha sido de carácter político. Como nunca antes, el gobierno logró consenso entre las elites y en la población en torno a la necesidad de apoyar y financiar la guerra contra las guerrillas. Además, se desprestigió el proyecto político insurgente y se fomentó un rechazo generalizado a los métodos empleados por la guerrilla como el secuestro, la extorsión y el narcotráfico. Y es precisamente el desafío político-ideológico el que la guerrilla parece no estar en capacidad de afrontar.

¿Es el fin del paramilitarismo?

La negociación con los grupos paramilitares formó parte de la estrategia del Plan Colombia para hacer frente al desafío planteado por los grupos armados ilegales. El proceso, conocido como “Justicia y Paz”, arroja unos resultados ambiguos puesto que, si bien la política de desmovilización permitió la desarticulación de las grandes estructuras paramilitares, simultáneamente derivó en una atomización de las organizaciones en grupos delincuenciales más difícilmente identificables.

El gobierno Uribe insistió en mostrar el proceso de negociación como uno de los logros de la Política de Seguridad Democrática, Sin embargo para Leal, “la base del argumento oficial del éxito pacificador se apoyó en que, por primera vez en el país, fuerzas irregulares no derrotadas habían sido sometidas. Pero lo que ocurrió fue que el proyecto antisubversivo que alimentó la unificación paramilitar en 1997 perdió su dinámica, a medida que emergió el afán y el logro de un

enriquecimiento depredador de los jefes ‘paras’, además de su ambición de poder político regional con proyección nacional. (Leal 2011: 15).

Por su parte, el proceso de Justicia y Paz tuvo varias fallas, entre ellas se señala la falta de resultados, la lentitud en los procesos, la laxitud en las desmovilizaciones, la precariedad de las confesiones, las bajas penas y los bajos niveles de eficiencia a la hora de reparar a las víctimas y avanzar en la restitución de las tierras despojadas a los campesinos por parte de los grupos paramilitares.

Pese a los obstáculos los funcionarios estadounidenses y el gobierno colombiano consideraron que el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares y la Ley de Justicia y Paz (LJP) ha tenido efectos positivos en varios sentidos. En primer lugar, contribuyó a deslegitimar a los grupos paramilitares obligándolos a decidir si entrar en el proceso de desmovilización o permanecer en la ilegalidad perdiendo su estatus político y tornándose en grupos meramente delictivos. En segundo lugar, y casi como “efecto colateral”, el proceso implicó abrir el debate nacional en torno al papel central que deben jugar las víctimas en la pacificación del país. La LJP contribuyó a poner el tema de las víctimas del conflicto en el centro del debate nacional: “Hoy por hoy el país habla de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. En diferentes regiones las víctimas se han organizado para reclamar sus derechos y para que su voz sea escuchada en los procesos contra los paramilitares.” (Moreno, agosto 2011).

Otro de los efectos del proceso de la LJP fue la revelación de los vínculos de la clase política con los grupos paramilitares en lo que se conoce como la “parapolítica”. (Romero y Arias 2008). De los 268 congresistas que conformaron el Congreso colombiano durante el período 2006-2010, 128 han sido acusados de tener vínculos con los paramilitares, 62 de ellos fueron implicados como resultado de los testimonios de los propios paramilitares. Este fue un asunto que suscitó debate en los medios y el Congreso de Estados Unidos. (ET 26 febrero 2007).

En contraste, uno de los efectos negativos de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC ha sido la emergencia de los grupos neoparamilitares o “Bandas Criminales” (Bacrim); estos grupos son estructuras delictivas nacionalmente desarticuladas, con un alto poder de coerción violenta y corrupción, cuyas actividades se desarrollan en las zonas rurales y las periferias de las grandes ciudades. Las Bacrim se dedican a controlar regionalmente el negocio del narcotráfico al mismo tiempo que extienden sus actividades a la extorsión, el microtráfico, el hurto y la explotación ilegal de minerales y recursos naturales. (MDN 2011: 17).

En relación con el programa de reinserción de los desmovilizados a la vida civil, en total 21.031 miembros de la FARC y el ELN, y 31.810 miembros de las AUC se desmovilizaron³ Entre ellos actualmente hay 34.5000 combatientes desmovilizados que participan activamente en el programa de reinserción. La Misión de observación del proceso de paz con los paramilitares de la OEA señala que presenta varias dificultades del programa sobre todo en relación la falta de oportunidades laborales, la estigmatización que sienten los desmovilizados a la hora de buscar empleo, y los problemas operativos que se han presentado en algunos proyectos productivos. Además, se trata de una población con alto riesgo de volver a verse directamente involucrada en contextos de violencia. (MAPP/OEA. Abril 2011: 8).

³ Cifras del informe del Alto Comisionado para la Paz “Logros. Balance de gobierno 2002-2010.” Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2010/julio/documentos/10%20logros%20Oficina%20del%20Alto%20Comisionado%20para%20la%20Paz.pdf>

De allí la necesidad de hacer frente a asuntos pendientes como la generación de empleo para los desmovilizados, el término de los beneficios para los participantes activamente reincorporados a la vida civil, la reintegración comunitaria, el seguimiento a la situación de los desmovilizados no activos en el Programa, la seguridad de las comunidades garantizando la no repetición de los hechos delictivos, la creación de programas alternativos para prevenir el reclutamiento ilícito y evitar el crecimiento y consolidación de los grupos post desmovilización.

El reforzamiento de la cooperación militar

Otro de los resultados del Plan Colombia en materia de seguridad ha sido el estrechamiento de los vinculo militares entre Colombia y Estados Unidos, el cual tuvo como corolario el Acuerdo de Cooperación Militar que firmaron los dos países el 30 de octubre de 2009. El acuerdo le daría a Estados Unidos acceso a siete bases militares en territorio colombiano para llevar a cabo operaciones antinarcóticos y antiterroristas conjuntas por un período de 10 años. El acuerdo dio lugar fuertes críticas en la región especialmente por parte de Venezuela y Ecuador. En agosto de 2010 la Corte Suprema de Colombia suspendió el nuevo acuerdo y el presidente Santos decidió por lo pronto “dejar quieto” el convenio y no tramitarlo ante el Congreso a la espera de condiciones más favorables para su aprobación o del hallazgo de otros mecanismos que permitan implementar las medidas contempladas sin tener que recurrir a un nuevo tratado.

Asimismo, muestra del estrechamiento de los vínculos militares bilaterales es el posicionamiento del país como oferente de cooperación en materia de seguridad en la región. El gobierno estadounidense ha tenido interés en que Colombia comparta con otros países el conocimiento y las habilidades adquiridas a través del Plan Colombia en temas de contrainsurgencia, cumplimiento de la ley y entrenamiento antisequestro. En los últimos años, expertos colombianos han entrenado cerca de 7.000 policías y funcionarios judiciales mexicanos; asimismo se ha proporcionado entrenamiento militar y policial a países como Haití, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay y Perú. Bajo esta modalidad se ha establecido una especie de *outsourcing* que le permite al gobierno estadounidense dar cooperación militar a través de Colombia a más bajos costos, bajo la doctrina militar y los parámetros operacionales estadounidenses, a países en donde la presencia de su propio personal militar resulta polémica o donde sus efectivos corren algún riesgo, como en el caso de México.

[124]

En suma, el Plan Colombia ha representado una mejora significativa de las condiciones de seguridad en el país; sin embargo, dada la complejidad de las violencias así como la capacidad adaptativa de los actores armados, aún no se vislumbra una situación de postconflicto que se pueda consolidar en el mediano plazo. Ello se debe en parte no sólo a la capacidad de reacción de los actores armados ilegales sino también a que el estado colombiano ha tardado en adaptarse a las transformaciones del conflicto; en buena medida, la política de seguridad estuvo más centrada en una estrategia contrainsurgente que en una política de seguridad ciudadana. (Leal 2011). Más recientemente el gobierno Santos ha ido transitando hacia una combinación de las dos anteriores en el manejo del tema de la seguridad.

El estado colombiano se enfrenta ahora a una nueva geografía del narcotráfico, del conflicto armado, y una reconfiguración de los actores que participan en él lo cual exigen una constante reinterpretación y readaptación de la estrategia gubernamental, así como recursos crecientes. En ello, el estrechamiento de los vínculos militares generado a través del Plan Colombia muestra que Estados Unidos seguirá jugando un papel central en el escenario de seguridad del país.

3. Resultados fortalecimiento institucional

El fortalecimiento institucional bajo el Plan Colombia se focalizó en dos temas: la reforma a la justicia y los derechos humanos.

La modernización del sistema judicial

El programa de reforma a la justicia tuvo como propósito descongestionar y volver más eficiente el sistema judicial colombiano. A través del Proyecto de Modernización y reforma de la Justicia (PMRJ) implementado entre el 2006 y el 2010 por la Universidad Internacional de la Florida y con financiación de USAID se buscó mejorar las condiciones de administración y gestión del sistema judicial. Uno de los asuntos en donde se han presentado mejoras significativas ha sido en el tema de la descongestión; asimismo se presentan resultados positivos en la ampliación del acceso a la justicia para la población más vulnerable a través de la mejora de la calidad y aumento de la disponibilidad de los servicios de resolución alternativa de conflictos tales como la instalación de Casas de Justicia en todo el país.

Igualmente, se han modernizado instituciones judiciales fundamentales como la Fiscalía, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, por medio del mejoramiento de su infraestructura, el acceso a modernas tecnologías de la información y la comunicación, y la capacitación de personal especializado. Los mayores esfuerzos fueron dedicados a la implementación del sistema penal oral acusatorio en todo el país⁴; sin embargo es en la aplicación de este nuevo sistema penal donde aún se presentan dificultades que impiden que se cumpla con el objetivo de enfrentar la delincuencia y disminuir los niveles de impunidad.

De acuerdo con el informe de evaluación de la aplicación del sistema penal acusatorio, elaborado por la Contraloría General de la Nación, el nuevo sistema enfrenta problemas de escasez de presupuesto, déficit de recursos humano capacitado y limitaciones técnicas y logísticas. (Contraloría 2010: 34-35).

Desde el 2008, el gobierno colombiano ha aumentado el presupuesto y el personal de la Fiscalía para atender la sobrecarga que ha implicado el proceso de Justicia y Paz; no obstante el número de personal capacitado no ha sido suficiente para atender las necesidades que el sistema penal oral acusatorio demanda, además el tipo de capacitación tampoco fue el adecuado pues no se puso el suficiente énfasis en la investigación. (Contraloría 2010: 43).

El informe de la Contraloría señala que “no puede concluirse en este momento, cuando el sistema penal oral acusatorio tiene 5 años de entrada en vigencia en el país, que este per se sea ineficaz o que es sinónimo de impunidad generalizada, porque indudablemente el lapso hasta ahora recorrido, resulta corto, sin embargo, las cifras reflejan de una manera preocupante durante el tiempo que se está evaluando, que en su aplicación no ha sido efectivo y que no ha dado los resultados para los que fue diseñado.” (Contraloría 2010: 40).

⁴ El Sistema Penal Acusatorio se implementó de manera gradual en todo el territorio nacional, de acuerdo con la división territorial de los Distritos Judiciales y con las Direcciones Seccionales de la Fiscalía General. Dicha implementación inició el 1° de enero de 2005 y culminó el 1° de enero de 2008 con la entrada en vigencia del Sistema en todo el territorio nacional.

Derechos Humanos

El tema de los derechos humanos fue un asunto que gravitó permanentemente en el Plan Colombia. Varios mecanismos institucionales se implementaron a través de la ayuda estadounidense con el fin de mejorar los niveles de vigilancia y cumplimiento de las disposiciones legales nacionales e internacionales. La ayuda de carácter militar estuvo condicionada al respeto de los derechos humanos así como a la entrega de resultados en las investigaciones a los militares involucrados en caso de violaciones. Las ONG tanto en Colombia como en Estados Unidos jugaron un papel determinante en ello. Durante los 10 años de aplicación de la estrategia, en términos generales, la situación de derechos humanos en el país ha mejorado, sin embargo el tema de los “falsos positivos”, las escuchas ilegales del DAS y el asesinato de líderes sociales, han sido asuntos que muestran que todavía sigue habiendo serios problemas por resolver en esta materia.

Uno de los efectos positivos del Plan Colombia fue la presión nacional e internacional que obligó al estado colombiano a condenar de manera clara el paramilitarismo; con ello se puso fin a la ambigüedad que se mantuvo por varios años frente a los vínculos entre sectores militares y grupos paramilitares con el propósito de combatir la insurgencia armada.

La condicionalidad de la ayuda por parte de Estados Unidos obligó a las Fuerzas Militares a ser más estrictas en la disolución de tales vínculos y el cumplimiento de los derechos humanos. En las ocasiones en la que se quiso hacer valer la defensa del fuero militar por encima del respeto a los derechos humanos, la presión internacional y los reclamos y denuncias por parte de las ONG cumplieron el papel de no dejar en la impunidad crímenes atroces y desbordamiento de la autoridad. A lo largo de la década, varios militares han sido procesados y condenados por violación a los derechos humanos. La mayor parte de este tipo de casos fue trasladado de la justicia penal militar a la civil.

[126]

Pese a los avances, el desarrollo de la estrategia contrainsurgente generó uno de los problemas más graves en materia de derechos humanos, los llamados “falsos positivos”. Bajo la política de Seguridad Democrática, el gobierno de Uribe presionó constantemente a las Fuerzas Militares para conseguir resultados en la campaña en contra de las guerrillas; la manera más sencilla de medir el éxito fue a través del conteo del número de guerrilleros dados de baja (*bodycounts*). (ET oct. 2010). El Ministerio de la Defensa implementó una serie de incentivos informales (reconocimientos especiales, permisos, promociones para los soldados), e incentivos formales (recompensas a los informantes civiles) a quienes mostraran mejores resultados.

En Washington las denuncias causaron revuelo. Desde el 2007 se congelaron US\$ 70 millones en ayuda para las Fuerzas Militares por problemas de derechos humanos. A raíz de las denuncias por los falsos positivos, la entrega de estos recursos fue condicionada por el Congreso de EEUU a la obtención de resultados concretos en las investigaciones sobre el asunto. (ET 18 marzo 2009). El tema de los derechos humanos también gravitó muy fuertemente en las discusiones sobre la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Colombia en el Congreso estadounidense. En su informe de 2010 Human Rights Watch recomendaba continuar postergando la ratificación del Tratado de Libre Comercio hasta que el gobierno colombiano cumpliera los requisitos sobre derechos humanos, incluida la desarticulación de las estructuras paramilitares y la adopción de medidas efectivas para enfrentar a los grupos sucesores que actualmente representan una amenaza para los sindicalistas. (HRW 2010: 16).

Después de unas tensas relaciones y a veces de abierta animadversión entre las ONG de derechos

humanos y el gobierno de Uribe, la nueva administración Santos ha buscado acercamientos con las organizaciones de la sociedad civil para establecer un clima de entendimiento.

En cuanto al derecho a la verdad y a la reparación integral por parte de las víctimas, las confesiones de los desmovilizados pertenecientes a los grupos paramilitares han permitido conocer de actos criminales que no habían podido ser judicializados.⁵

Por su parte, el gobierno de Santos presentó el proyecto de Ley de Víctimas que fue aprobado por el Congreso en 2011, en el que se establece que serán reconocidas las víctimas del conflicto armado por hechos ocurridos a partir de 1991. Esta ley incluye un proceso de restitución de tierras usurpadas a la población desplazada por el conflicto, se orientan a mejorar las condiciones de respeto a los Derechos Humanos en el país.

Población desplazada

El fenómeno del desplazamiento forzado de población sigue siendo uno de los efectos principales de la continuidad de la violencia. Existe una gran disparidad entre los resultados presentados por el gobierno nacional y el de las ONG. De acuerdo con las cifras oficiales hasta principios de 2011, habría un total 3'678.000 colombianos desplazados de sus hogares.⁶ La organización no gubernamental Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) informa otras cifras, y concluye que cerca de 280.041 personas fueron desplazadas en 2010 y que el 32.7% de esa población proviene de las zonas donde se desarrolla el "Plan Nacional de consolidación territorial". Según Codhes el acumulado de población desplazada en el país asciende a cinco millones. (CODHES 2011: 1). Aunque sin resolverlo, al incluir un programa específico dirigido a la atención de la población desplazada, el Plan Colombia contribuyó a hacer visible el problema y a que el gobierno colombiano le diera una respuesta mejor articulada a nivel institucional.

En suma, frente al fortalecimiento institucional, el Plan Colombia representó un impulso a la modernización de importantes sectores del estado como el sistema judicial; sin embargo esta transformación institucional ha sido parcial y no ha estado exenta de contradicciones; el estado colombiano debió responder de manera apresurada y sin estar preparado a la necesidad de gestionar más programas y recursos provenientes de la cooperación internacional; se crearon nuevas agencias como Acción Social que se superpusieron a las funciones que correspondían a otras instancias gubernamentales, algunas otras fueron suprimidas, además faltó coordinación entre las distintas agencias gubernamentales involucradas; algunos ministerios como el de Defensa tuvieron una gran autonomía en la gestión de sus programas mientras que otros, como el de Relaciones Exteriores hasta cierto punto se vieron marginados del proceso. La interacción con las múltiples agencias estadounidenses creó una fragmentación institucional en el manejo de los programas y de los recursos provenientes del Plan Colombia que en muchas ocasiones el gobierno colombiano no estuvo en capacidad de centralizar. Además, pese a la buenas intenciones, varias de las reformas institucionales orientadas a volver más eficiente el estado siguen siendo insuficientes ya sea porque no resolvieron los problemas de fondo o porque no contaron con los recursos suficientes para mantenerse en el largo plazo.

⁵ Hasta finales de 2010, la Fiscalía había exhumado 2.989 fosas en distintas zonas del país, en las que se encontraron 3.625 cadáveres. Con las Versiones Libres de los desmovilizados se logró conocer 44.376 homicidios, 9.431 casos de desplazamiento forzado, 4.030 casos de desaparición forzada, 2.144 casos de reclutamiento ilícito, 1.768 de extorsión y 1.417 masacres. (MAPP/OEA. Abril 2011: 11).

⁶ Estas cifras oficiales corresponden al Registro Único de Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Disponibles en: <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/>

4. El impacto sobre el desarrollo económico

Uno de los objetivos señalados en el texto del Plan Colombia en 2000 fue el de promover el desarrollo económico del país a través de la generación de condiciones de seguridad que permitieran atraer la inversión extranjera, mejorar la inserción de Colombia en la economía globalizada, aumentar los niveles de crecimiento económico y brindar bienestar para el conjunto de la población. Aunque se trata de un objetivo a largo plazo, en el presente balance es posible establecer algunos de los resultados que, en materia económica, están vinculados a la intervención estadounidense.

Entre 2002 y 2008, la tasa de crecimiento promedio de la economía colombiana fue de 4.9%; para el año 2007 el crecimiento alcanzó el 6.9%, la tasa más alta de las últimas décadas. Aunque hubo un descenso en el año de mayor impacto de la crisis económica mundial (1.7% en 2009), en 2010 la economía creció 4.0% y 5.9% en el 2011 (DANE marzo 2012). Para algunos analistas, este crecimiento de la economía colombiana no se debió tanto al mejoramiento de las condiciones de seguridad del país como a las dinámicas de la economía global que favorecieron a los países emergentes productores de materias primas durante estos años. (Acosta agosto 2011), (Montenegro marzo 2011).

Diez años después, el país ha recuperado la llamada “confianza inversionista”; muestra de ello es que desde el año 2002 se multiplicó por cinco la inversión extranjera directa (de 2.000 millones de dólares a 10.000 millones en 2008); Colombia es considerada como uno de los CIVETS, el grupo de seis países con las mayores expectativas de crecimiento en la próxima década.

[128]

No obstante, el ritmo sostenido de crecimiento económico contrasta con los indicadores sociales: el desempleo se mantiene en alrededor del 12% y el subempleo llega al 32%, la pobreza es del 31%. (ET marzo 2011). Hay una brecha creciente entre el comportamiento de la actividad económica y los indicadores sociales, varios factores contribuyen a ello: la estructura del mercado laboral, la desigual distribución de la riqueza y de la propiedad, y la deficiente calidad de la educación. La desigualdad es uno de los grandes obstáculos para el desarrollo del país y en los últimos años el problema se ha agravado; según el informe del PNUD del 2010 Colombia figura entre los seis países de peor distribución del ingreso en el mundo, sólo superado en América Latina y el Caribe por Brasil, Ecuador, Haití y Bolivia. (ET julio de 2010). De allí que los especialistas señalen la falta de políticas públicas que apunten a mejorar la distribución del ingreso y la riqueza. (González sep 2011).

A través del Plan Colombia, el país le apostó también a estrechar las relaciones comerciales bilaterales a través de la firma de un tratado de libre comercio. Estados Unidos ha sido el principal socio comercial de Colombia desde hace ya varias décadas; entre el 2007 y el 2010 el intercambio comercial promedio (exportaciones más importaciones) del país fue de 28.000 millones de dólares, de los cuales 20.000 millones se dio con Estados Unidos, 6.000 millones con Venezuela y 2.000 millones con Ecuador. Para el 2010 Colombia se ubicaba entre los 10 primeros exportadores de petróleo al país del norte con 365.000 barriles diarios.

El gobierno Santos se planteó como prioridad lograr la aprobación del acuerdo que fue suscrito inicialmente entre los dos países el 22 de noviembre de 2006 y al cual le faltaba la aprobación del legislativo en Washington. El Congreso estadounidense no había ratificado el TLC debido a la posición de los demócratas, que alegaban violaciones de los derechos humanos y sindicales, así como el impacto negativo que tendría el tratado sobre los trabajadores norteamericanos.

El trámite del tratado logró desenredarse a partir de un acuerdo entre el gobierno Obama y el gobierno Santos para abrir la puerta para la aprobación legislativa; el paquete de compromisos adquiridos por Colombia a través de este acuerdo se distribuyó en tres fases centrándose en los temas considerados problemáticos: violencia contra el sindicalismo, impunidad y condiciones laborales. En abril de 2011 el presidente Santos anunció la adopción de un ambicioso plan de reformas legales destinadas a proteger a los sindicalistas amenazados por las organizaciones paramilitares y a garantizar los derechos laborales de los trabajadores colombianos. Asimismo y como “antesala” para el TLC, Colombia firmó un acuerdo de “cielos abiertos” con Estados Unidos que entra en operación el 1º de diciembre de 2012; este convenio implica que tanto las aerolíneas colombianas, como las estadounidenses podrán definir libremente a qué destinos llegar en cada país y con qué frecuencia.

Así, después de 5 años de expectativas, pujas y reiterados condicionamientos, finalmente el Congreso de los Estados Unidos aprobó el TLC en octubre de 2011 y en mayo de 2012 entró en vigencia.

Si bien en el 2006 las expectativas acerca del impacto positivo del TLC en la economía colombiana eran mayores, hoy, el desempleo, la crisis económica y las tendencias de vuelta al proteccionismo ante una nueva recesión en estados Unidos hacen que las perspectivas sean menos optimistas. Además de los impactos negativos sobre algunos sectores, especialmente en agricultura y ganadería, el país no aprovechó estos 5 años de compás de espera para prepararse para la competencia que le abre el TLC; todavía están pues pendientes las tareas de diversificar la exportaciones colombianas, modernizar la infraestructura nacional y mejorar la formación de capital humano.

En suma, en términos del efecto sobre el desarrollo económico, el Plan Colombia implicó, en términos generales, el mejoramiento de las condiciones de seguridad que han hecho que el país cumpla con las condiciones para implementar un modelo económico mejor adaptado a la economía global; sin embargo, en la medida en que la violencia vinculada al comercio de drogas ilícitas se mantiene, persisten altos niveles de corrupción, los niveles educativos siguen siendo deficientes, el creciente y grave subempleo empeora, y se ahonda la brecha entre ricos y pobres, el crecimiento de la economía sigue sin revertirse en un mejoramiento generalizado de las condiciones de vida del conjunto de la población.

CONSIDERACIONES FINALES

Mucho más que la mera continuación de la guerra contra las drogas, el Plan Colombia se convirtió en un laboratorio de la intervención como (re)construcción estatal para Estados Unidos y, tal vez, en el desafío más importante para el estado colombiano en las últimas décadas. A diez años de su aplicación, el balance resulta así contrastado e inconcluso: es innegable que se han obtenido logros importantes: en lugar de un país fragmentado territorial y políticamente como resultado de la intensificación de una guerra degradada y alimentada por el narcotráfico, hoy Colombia proyecta escenarios de posconflicto, mantiene la institucionalidad democrática y aspira a ocupar un lugar relevante entre las naciones emergentes. Sin embargo, en el desarrollo de esta estrategia ha habido grandes limitaciones; asuntos como el fracaso de la política antidrogas, los crecientes costos de la guerra, la inequidad en la estructura de la propiedad, la marginalidad de amplios sectores de la población, la corrupción rampante, son problemas que minan la capacidad del estado para alcanzar el objetivo de garantizar condiciones para una sociedad próspera, democrática, justa y en paz.

El caso colombiano demuestra que si bien con una estrategia de reconstrucción estatal es posible plantear reformas a instituciones fundamentales del estado como las Fuerzas Militares o el sistema judicial, u orientar las políticas sociales y económicas en una vía de modernización, resulta mucho más complejo enfrentar los problemas estructurales que están a la base de la debilidad estatal.

¿Cambiar estas estructuras profundas es un asunto sólo de tiempo y de recursos? ¿Es posible transformar un estado débil, subdesarrollado, inequitativo, y convertirlo en un estado fuerte, próspero, democrático, adaptado y adaptable en el curso de unos pocos años y con recursos limitados? Esas son preguntas que la experiencia del Plan Colombia deja para la política de construcción estatal que plantea la intervención estadounidense frente a estados débiles.

Al parecer, la tarea es mucho más compleja aún en el caso de un país que, como Colombia, ha tenido las condiciones y la voluntad para hacer más viable este tipo de intervención.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo Beatriz et al. (2008) *Ten Years of Plan Colombia: An Analytic Assessment*. USA, The Beckley Foundation Drug Policy Programme . September 2008.

Acosta, Amilkar (2011). “La economía en el primer año de Santos: un balance de prueba.” *Razón Pública*, Agosto de 2011.

Atehortúa, Adolfo y Rojas, Diana Marcela. (2010) *Seguridad Democrática. Balance de ocho años*. Consejo Nacional de Planeación. Octubre de 2010.

Avila. Ariel (2010). “La guerra contra las FARC y la guerra de las FARC”. *Revista Arcanos* N° 15, abril de 2010.

Avila, Ariel (2011). « De la guerra de ‘Jojoy’ a la guerra de ‘Cano’ ». *Revista Arcanos* N° 16, abril de 2011. Disponible en:

Bagley, Bruce (2011). “Carteles de la droga: de Medellín a Sinaloa.” *Razón Pública*. 21 de Febrero de 2011. Disponible en:

Beittel, June (2011). *Colombia: Issues for Congress*. USA : CRS Report for Congress. Marzo de 2011.

CODHES (2011) “¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia 2010.”. Boletín informativo N° 77 Bogotá 15 de Febrero de 2011. 30p. Disponible en:

Contraloría General de la Nación (2010). “Evaluación sobre la implementación del sistema penal oral acusatorio en Colombia.” Contraloría Delegada, Sector Defensa, Justicia y Seguridad. Febrero de 2010.

Contraloría General de la Nación (2010). “Balance de la política penitenciaria y carcelaria en Colombia 2006-2010.” Agosto de 2010.

DANE (2012), Departamento Nacional de Estadística. Boletín de prensa. 22 de marzo, 2012.

DeShazo, Peter et al (2007). *Back from the Brink. Evaluating Progress in Colombia, 1999–2007*. USA, Center for Strategic and International Studies CSIS. Noviembre 2007.

DeShazo, Peter et al (2009). *Colombia’s Plan de Consolidación Integral de la Macarena*. Center for Strategic and International Studies CSIS. Junio de 2009.

DeShazo, Peter et al (2009). *Countering Threats to security and Stability in a Failing State. Lessons from Colombia*. Center for Strategic and International Studies CSIS. Septiembre de 2009.

EE. “Farc y Eln tienen menos de 10.000 integrantes, dice el Gobierno”. *El Espectador*, 24 Julio de 2010..

ET. “‘Parapolítica’ En Colombia está bajo la lupa de los medios en Estados Unidos”. *El Tiempo*, 26 de febrero, 2007.

ET. “Por falsos positivos, Patrick Leahy condiciona ayuda de E.U. a Colombia”. *El Tiempo*, 18 de marzo, 2009.

[130]

- ET. “Desigualdad, dura de roer para Colombia.” *El Tiempo*, 23 de julio, 2010.
- ET “Aciertos y limitaciones de la Ley de Justicia y Paz”. *El Tiempo*, 27 de julio de 2010
- ET. “Presión por resultados condujo a falsos positivos: Procuraduría”. *El Tiempo*, 21 de octubre, 2010
- ET. “El crecimiento del PIB no se traduce en bienestar general”. *El Tiempo*, 26 de marzo, 2011.
- ET “Crearán unidad para investigar crímenes contra líderes de tierras”. *El Tiempo*, 28 de marzo de 2011.
- ET. “Al menos 1.700 ‘falsos positivos’ en 27 años: Cinep”. *El Tiempo*, 21 de noviembre, 2011.
- Frechette, Myles (2007). *Colombia And The United States. The Partnership: But What Is The Endgame?*. USA: The Strategic Studies Institute, February 2007.
- González, Jorge Iván (2011). “La pobreza disminuye, pero las brechas aumentan”. *Razón Pública.com*, 5 de septiembre de 2011.
- Haugaard, Lisa et al (2008). *A Compass for Colombia Policy*. The Center for International Policy, Latin America Working Group Education Fund, U.S. Office on Colombia, and Washington Office on Latin America. Octubre de 2008.
- Haughian, Shane (2007). *Plan Colombia: much more than a War on Drugs*. Usa: Air Command And Staff College, Air University. Abril de 2007.
- HRW (2010). *Herederos de los Paramilitares. La Nueva Cara de la Violencia en Colombia*. Human Rights Watch. Febrero de 2010.
- INCSR (2011). *International Narcotics Control Strategy Report*, US Department of State Washington D.C., 2011.
- Isacson, Adam (2008). “El Plan Colombia. Consecuencias no deseadas”. *Foreign Affairs en Español*, Enero-Marzo 2008.
- Isacson, Adam and Poe, Abigail (2009). *After Plan Colombia Evaluating “Integrated Action,” the next phase of U.S. assistance*. USA: Center for International Policy. December 2009.
- Isacson, Adam (2010). *Don't Call it a Model*. USA: WOLA, Julio de 2010.
- Jayamaha, Dilshika (2010). *Lessons Learned from U.S. Government Law Enforcement in International Operations*. Chapter 3: Colombia. USA: The Peacekeeping and Stability Operations Institute (PKSOI). Diciembre de 2010.
- Lamb, Robert D et al. (2011) „USAID/OTT’s Initial Governance Response Program In Colombia A Final Evaluation. Abril 2011.
- Leal, Francisco (2010). “Política de seguridad democrática y desafíos a la seguridad”. *Revista Política Colombiana*. Abril-junio 2010.
- Leal, Francisco (2011). “Una visión de la seguridad en Colombia”. *Análisis Político*, septiembre-diciembre, 2011: N° 73, pp. 3-36. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- López, Claudia y Sevillano, Oscar. *Balance político de la parapolítica 1* (2009). Corporación Nuevo Arco Iris.
- MAPP/OEA. (Abril 2011). *XV Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre La Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*.
- Marcella, Gabriel (2009) . *Democratic Governance and the Rule of Law: Lessons from Colombia*. USA : The Strategic Studies Institute, December 2009.
- MDN (2010). “Logros de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad.” Noviembre 2010. Dirección de Estudios Sectoriales. Grupo de información y Estadística. Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia.
- MDN (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia. Mayo de 2011.
- Montenegro, Iván (2011). “Colombia: hacia una economía realmente productiva.” *Razón Pública*. 14 de marzo de 2011.
- Moreno, María Camila (2011). “Seis años bajo la Ley de Justicia y Paz: logros, limitaciones y expectativas de la justicia transicional en Colombia”. *Razón Pública*. 1° de agosto de 2011.

ONU Report (2010). Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary, or Arbitrary Executions. Submitted to the Human Rights Council of the UN General Assembly.

ONUDC (2011), (Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen). *World Drug Report 2011*.

Poe, Abigail and Isacson, Adam (2011). *Stabilization And Development: Lessons Of Colombia's "Consolidation" Model*. Center for international Policy, April 2011.

Ramírez, María Clemencia (2009). "El Plan Colombia y la promoción de la Seguridad y el "Buen Gobierno": ¿militarización del contrato social como estrategia para afianzar la democracia?" Ponencia presentada en el panel "Democracy, Participation and Conflict in Contemporary Colombia" en el marco del XXVIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos de LASA en Junio de 2009.

Romero Mauricio y Arias, Angélica (2008). "Bandas criminales", seguridad democrática y corrupción." *Revista Arcanos* N° 14, diciembre de 2008.

Romero Mauricio y Arias, Angélica (2011). "A 10 años del inicio del Plan Colombia." *Revista Arcanos* N° 16, abril de 2011.

Shifter, Michael (2010). "Una década del Plan Colombia: por un nuevo enfoque". *Revista Política Exterior* N° 136, Junio-agosto de 2010.

Thoumi, Francisco (2011). "Drogas en 2011: Tendencias y reflexiones". *Razón Pública*. 3 de julio de 2011.

Vargas, Ricardo (2010). *Desarrollo Alternativo en Colombia y Participación Social: propuestas hacia un cambio de estrategia*. Bogotá: Diálogo Inter-agencial en Colombia, 2010.

Youngers, Colleta et al (2008). "Ten years of Plan Colombia: an analytic assessment". The Beckley Foundation Drug Policy Programme. Septiembre de 2008.

Zuleta, Sebastián (2010), "Colombia y la extradición: ¿Quo Vadis?". Dossier N° 3 diciembre de 2010. Fundación Ideas para la Paz.

[132] Zuleta, Sebastián (2010). (b) "La extradición y las FARC: ¿extradición política?". Dossier N° 1, 10 de diciembre de 2010. Fundación Ideas para la Paz.