

EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL BRINDADA POR LOS
ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA EN EL MARCO DEL PLAN COLOMBIA EN EL
PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 2000 - 2008

LUZ STEFANY CASTELBLANCO RUIZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTA D.C, 2015

“Evaluación de la cooperación internacional brindada por los Estados Unidos a Colombia
en el marco del Plan Colombia en el periodo comprendido entre 2000 - 2008”

Estudio de Caso

Presentado como requisito de Grado para optar por el título de Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Luz Stefany Castelblanco Ruíz

Dirigida por:

Juan Carlos Ruiz Vásquez

Semestre II, 2015

A mi mamá, quien siempre me ha apoyado y ha guiado cada uno de mis pasos con su ejemplo, su valor y sabiduría.

A mis hermanos, quienes han fortalecido mi carácter y me han dado su cariño durante este proceso.

A mis amigos, que me ayudaron a mantenerme fuerte en este largo camino.

Agradecimientos

Terminar este trabajo se debió a un sinnúmero de experiencias enriquecedoras que han fortalecido mi investigación y por supuesto, mi carácter profesional y personal. Es por esta razón que debo agradecer a Juan Carlos Ruíz Vásquez, mi director, quien fue la persona que me mostró el camino para convertirme en una mejor investigadora y no quedarme con las bases solamente. Gracias porque hizo que mi carga fuera más liviana y yo pudiera, finalmente, llegar a la culminación de este trabajo. De él aprendí de su fortaleza a fortalecerme y de su intelecto a pensar por mí misma que existen personas distintas que nos rodean y nos enseñan, a no dejar de lado mis creencias y a justificar cada acto por medio de mis ideales. Gracias por haber seguido conmigo este proceso.

De la misma manera, debo agradecerle a Dios esta oportunidad porque me mostró el camino que debía seguir; a mi madre por su perseverancia, pues fue ella quien forjó en mí valores para creer en mí misma; a mi familia por el apoyo; a mis amigas y amigos que me apoyaron; y a los que no nombré, por ser los seres humanos que son y hacerme crecer personal y profesionalmente a lo largo de este proceso.

RESUMEN

A lo largo de este trabajo se analizó la cooperación internacional brindada por los Estados Unidos a Colombia en el marco de la estrategia denominada Plan Colombia, que se esperaba fuera una herramienta para que el Estado colombiano pudiera contener el narcotráfico y sus efectos nocivos sobre la sociedad y así reactivar la economía nacional por medio del desarrollo de mercados lícitos. Para ello fue necesario referirse a cómo se desarrolló la cooperación entre los dos países desde sus inicios. Posteriormente se explica la iniciativa que tenía como objetivo primordial la lucha antidrogas e igualmente tenía un carácter anti-subversivo. Finalmente, el trabajo culmina con la evaluación de las políticas implementadas desde el 2000 hasta el 2008.

Palabras claves:

Colombia, cooperación, drogas, Plan Colombia, Estados Unidos.

RÉSUMÉ

Le travail est une analyse de la Coopération Internationale faite par les Etats-Unis à la Colombie dans le cadre d'une stratégie dite de la Colombie. Elle a été prévu pour être un outil pour l'État colombien pour contenir le trafic de drogue et ses effets néfastes sur la société, et ainsi de relancer l'économie nationale à travers du développement de marchés légitimes. Il était nécessaire de se référer à la façon dont la coopération entre les deux pays développés depuis sa création. Plus tard, on explique l'initiative qui avait comme objectif principal la lutte contre la drogue et également avait un caractère subversif. Finalement faire une évaluation des politiques mises en œuvre de 2000 à 2008.

Mots-clés:

Colombie, la coopération, la drogue, le Plan Colombie, des États-Unis.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. APROXIMACION AL PROBLEMA DE LA INSURGENCIA Y AL DE LAS DROGAS EN COLOMBIA	12
1.1. Colombia y la lucha contra el comunismo: el surgimiento de su propia lucha	12
1.2. El mercado de las drogas en Colombia	15
1.3. Involucramiento de la insurgencia al mercado de las drogas ilícitas	20
2. PLAN COLOMBIA: un nuevo punto de partida	23
2.1. Cambio de percepción frente al problema del narcotráfico	23
2.2. Plan Colombia	25
3. EVALUACIÓN DEL PLAN COLOMBIA	34
3.1 Evaluación de resultados en cifras	34
3.2 Evaluación de resultados según las estrategias	37
4. CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	

LISTA DE GRÁFICOS Y DE TABLAS

	Pág.
Gráfico 1. Asistencia de Estados Unidos en millones de dólares en Antinarcóticos y Anti subversión versus gasto en defensa sobre el Producto Interno Bruto 2000-2008	35
Tabla 1. Asistencia al Plan Colombia	36
Gráfico 2. Cultivos de Coca en Colombia, 2000 - 2007	40
Gráfico 3. Producción de Cocaína pura en Colombia, 2000 – 2007	41
Gráfico 4. Homicidios en Colombia, 2000 - 2007	42
Gráfico 5. Secuestros en Colombia, 2000 – 2007	43
Gráfico 6. Alternativas a los cultivos de Coca en Colombia	45

INTRODUCCIÓN

Colombia, desde las guerras de independencia, ha sido un país receptor de ayuda internacional en temas militares. La asistencia de Reino Unido y Francia en la campaña libertadora fueron un soporte fundamental para que Bolívar ganara la contienda contra el Imperio Español. Mucho después, durante la segunda mitad del siglo XIX, y con mayor énfasis en el siglo XX, Colombia recibió el apoyo en temas militares y de defensa por parte de países europeos. A Colombia vinieron misiones francesas, suizas, alemanas, chilenas y estadounidenses que tenían como objetivo capacitar y profesionalizar sus fuerzas militares. (Atehortua 1994, págs. 155-157)

En términos de cooperación militar, Colombia comenzó a mirar más fuertemente hacia los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, al comprar pertrechos militares y, en ocasiones, recibir donaciones de armamento que modernizaron las Fuerzas Militares de Colombia. La Guerra de Corea, en donde Colombia participó junto a otros 15 países para hacerle frente a la invasión de Corea del Norte, le permitió a su ejército profesionalizarse y adquirir mayores capacidades tecnológicas. (Valencia y Sandoval 2001, págs. 105-110)

Durante la Guerra Fría, la cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos se profundizó con la suscripción al TIAR (Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance), lo cual hizo de Colombia un aliado incondicional de Washington en su campaña de contención al comunismo. Con el surgimiento de las guerrillas comunistas en territorio colombiano, este vínculo se estrechó aún más con el suministro de helicópteros Bell, aviones de combate T-33 y bombas de napalm que venían siendo utilizados en la guerra de Vietnam y que fueron empleados en los asaltos del ejército colombiano para dismantelar las Repúblicas Independientes de la naciente guerrilla FARC en el Pato, Guayabero y Marquetalia. Un ejemplo claro de esta cooperación es la operación LASO, la cual se inscribía dentro del proyecto anticomunista que Estados Unidos había proyectado para toda América Latina.

Dada la existencia de guerrillas comunistas en Colombia, el gobierno de Estados Unidos enfocó la cooperación militar en la contención de la subversión colombiana. Sin embargo, a finales de los setenta, la administración Turbay Ayala empezó a recibir una ayuda

diferente para combatir ya no sólo las guerrillas, sino el tráfico de estupefacientes, primero de marihuana y posteriormente de cocaína. El mercado de drogas en Colombia tiene su auge en los años ochenta, cuando el país se convirtió en uno de los principales productores y exportadores de droga a nivel internacional.

Los flagelos del mercado de las drogas ilícitas conducen a una desestabilización para el Estado colombiano, ya que representan los principales desafíos para la seguridad y la gobernanza del mismo. Después de enfrentar a los dos carteles más importantes en Colombia durante la década de los ochenta, el Estado colombiano entendió la magnitud del problema de las drogas: no sólo era un fenómeno delictivo nacional, sino un desafío a nivel internacional que requería de acciones conjuntas de todos los Estados para frenar el avance del mercado de las drogas. Este cambio en la cooperación en temas de seguridad y defensa de Washington hacia Bogotá, pasando de la lucha antiterrorista a la lucha antinarcoóticos, haría concentrar el esfuerzo militar y policial en el combate a los carteles de la droga.

Esta investigación pretende hacer un análisis de la ayuda militar en el marco del Plan Colombia desde 1999 hasta el 2007. Inicialmente, este plan fue aprobado por el Congreso de los Estados Unidos durante la administración Clinton para el desarrollo socio-económico en Colombia. Sin embargo, fue esencialmente formulado como un programa de cooperación militar para que el conflicto colombiano no desbordara sus fronteras y afectara la región. El gobierno de los Estados Unidos pretendía hacer de Colombia una zona de amortiguación (*buffer zone*) para contener las acciones guerrilleras que habían sido muy efectivas durante el gobierno de Samper y evitar el contagio de la violencia colombiana a otros países vecinos. (Ruíz Vásquez 2007, pág. 32)

La pregunta que acompañará esta investigación es ¿por qué la cooperación militar ofrecida por Estados Unidos a Colombia en el marco del Plan Colombia (1999-2007) contempla la lucha antidroga y la lucha subversiva en un mismo componente?

En este orden de ideas, el trabajo tiene como objetivo mostrar al lector los cambios que se han efectuado en la cooperación militar entre Colombia y los Estados Unidos y cómo la irrupción de los grupos armados ilegales al mercado ilícito fue la razón principal por la cual surgió el Plan Colombia. El lector no debe esperar una evaluación exhaustiva de todo el Plan Colombia en todas sus facetas. Este trabajo es más humilde en sus pretensiones, ya que

sólo busca entender mejor cómo los intereses de seguridad nacional cambiantes de los Estados Unidos y la transformación de los actores ilegales armados colombianos determinaron la forma de cooperación entre los dos Estados.

Para desarrollar el presente análisis se procederá en tres etapas. En una primera parte se analizarán los cambios de la cooperación militar ofrecida por Estados Unidos a Colombia desde la Segunda Guerra Mundial, con énfasis en la contención de brotes comunistas en la Región Andina, estrategia que mutó desde una visión anticomunista hasta transformarse en una guerra antidrogas debido a los intereses de los Estados Unidos por controlar la oferta de drogas ilícitas que llegaban a su territorio. Esta transición se debe a la incursión de la insurgencia colombiana en el mercado de drogas, por lo que fue necesario reorientar la cooperación que el gobierno estadounidense ofrecía para así poder contener las dos problemáticas al mismo tiempo.

Dada la última circunstancia, se busca entender por qué el gobierno estadounidense cambió su postura frente a la cooperación. Siguiendo el rastro desde la incursión de los grupos al margen de la ley en el mercado de las drogas ilícitas, se va a revisar el papel que desempeñaron las guerrillas durante el periodo anterior al Plan Colombia y cómo las acciones que estas realizaron contra las Fuerzas Militares despertó la preocupación de Washington sobre la posibilidad de que el conflicto se desbordara a países vecinos.

La segunda parte del trabajo se concentra en introducir los planteamientos de formulación del Plan Colombia y cómo este fue presentado. Este capítulo iniciará con una interpretación de las razones por las cuales fue necesario un cambio de percepción frente a cómo combatir el problema del mercado de las drogas. Se expondrán los argumentos que lograron reconocer que el problema de la insurgencia y de las drogas en Colombia no debían ser tratados como dos asuntos independientes.

Tras haber relacionado a la insurgencia con el tráfico de drogas, el segundo capítulo también reconstruirá el proceso de formulación del Plan Colombia como una alternativa de cooperación para hacerle frente a las consecuencias que el narcotráfico y el conflicto interno han traído para el país.

Por último, se evaluarán algunos de los componentes que se ejecutaron durante el Plan Colombia. En este tercer capítulo se realizará un rastreo de cifras, información y

documentos que logren evaluar la ejecución del Plan Colombia desde las perspectivas militares, de derechos humanos y de necesidades sociales. Esta evaluación apunta a aislar los resultados positivos y negativos que se derivan de las acciones realizadas en el marco de la cooperación y, por lo tanto, introduce diferentes miradas que en conjunto ofrecen un panorama más amplio de lo que realmente significó esta estrategia.

La información necesaria para desarrollar la investigación del trabajo se obtuvo primordialmente de textos académicos y de informes o textos oficiales, que permitieron entender el desarrollo de la cooperación internacional que ofrece Estados Unidos a Colombia, el proceso de vinculación de los grupos insurgentes al narcotráfico, la creación, formulación y ejecución del Plan Colombia y los resultados que se han desprendido desde su implementación.

1. APROXIMACIÓN AL PROBLEMA DE LA INSURGENCIA Y AL DE LAS DROGAS EN COLOMBIA.

1.1. Colombia y la lucha contra el comunismo: el surgimiento de su propia lucha

Luego de la Segunda Guerra Mundial y durante el desarrollo de la Guerra Fría, Estados Unidos tuvo firme intención de implementar medidas en contra de la posibilidad del surgimiento de países y movimientos con régimen de corte comunista. Durante esta época, Estados Unidos y la Unión Soviética representaban dos tendencias ideológicas no sólo incompatibles, sino hostiles entre sí. Ambas querían mantener el control ideológico en sus territorios y también expandirse hacia otros Estados. La Guerra Fría, por lo menos en sus inicios, era una lucha entre Estados con similar potencial político, económico y militar para alcanzar sus objetivos.

Estados Unidos, en su afán por contener el avance de la influencia de la Unión Soviética en los países de América Latina donde ya habían iniciado algunos brotes de guerrillas de corte comunista, decide implementar lo que se conoce como Doctrina Truman. Esta doctrina consistía en cooperar con cualquier país que estuviese haciendo frente a los brotes de comunismo que se estuviesen presentando en su territorio.

En el caso específico de América Latina, Colombia era simpatizante del frente occidental. Prueba de esto es la participación de Colombia en la Guerra de Corea. Este escenario fue perfecto para que las Fuerzas Militares de Colombia y de Estados Unidos gestaran los primeros lazos de cooperación militar. Colombia envió 4.750 hombres y tres fragatas para combatir la invasión en Corea del Sur. Vale la pena resaltar que Colombia fue el único país Latinoamericano que respondió al llamado de la Organización de las Naciones Unidas en 1950.

Hay que destacar dos cosas de la participación del ejército colombiano en esta guerra. La primera son los elogios que recibió por parte del ejército norteamericano. En una entrevista realizada para la BBC, el mayor general Blackshear Bryan, comandante de la 24 División de Infantería, afirmó: “He combatido en tres guerras. Pensé que nada me faltaba por ver en el campo del heroísmo y de la intrepidez humana. ¡Pero me faltaba ver combatir al

Batallón Colombia!" (Wallace 2013, párr.17).

El segundo elemento que hay que destacar es la percepción del ejército de lo que significó participar en esta guerra. Según palabras del capitán Carlos Julio Rodríguez, uno de los soldados colombianos que fue enviado a Asia, la participación del ejército colombiano en la Guerra de Corea permitió que las fuerzas militares mejoraran su forma de operar y se convirtiera en un ejército más profesional. (Wallace 2013, párr.3)

Luego de la Guerra de Corea, se establecieron lazos de cooperación más fuertes entre Colombia y Estados Unidos. La primera acción notable de cooperación fue la donación de armamento por parte del gobierno estadounidense a las tropas colombianas para combatir a las entonces nacientes guerrillas colombianas:

[...] Colombia recibió de Estados Unidos 19 bombarderos B-26, cuatro helicópteros y un importante número de piezas de artillería Howitzer M2A1 de 105mm. Además, en 1955, el ejército estadounidense proporcionó instructores especiales con el fin de que las Fuerzas Armadas pudieran fundar la Escuela de Lanceros, instalación destinada a instruir a las tropas colombianas en las técnicas más avanzadas de contrainsurgencia (Borda 2012, pág. 104).

Aunque se puede rastrear la aparición de grupos guerrilleros en Colombia desde la década de los cuarenta, para el propósito de este trabajo tomaremos como punto de partida el año 1964. En este año se fundan las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC). Este grupo guerrillero se autoproclamó marxista-leninista y desde su fundación ha sido uno de los actores del conflicto armado en Colombia. Estados Unidos no dudó en apoyar al gobierno colombiano en el intento de dismantelar esta guerrilla que representaba una amenaza para la región, ya que su ideología comunista podía tener eco en otros Estados de América Latina.

En 1961, el presidente estadounidense John F. Kennedy propone una alianza para los países del continente americano con el fin de mejorar la vida de todas las personas de América. Esta propuesta fue denominada Alianza para el Progreso. Dentro de las medidas contempladas, se encontraban reformas agrarias, tratados de libre comercio entre los países de América, modernización de las comunicaciones, mejora en los impuestos, acceso a vivienda, mejora de condiciones sanitarias y fomento en la educación. Como se puede ver, estas medidas son de corte capitalista, por lo que no fue extraña la negativa de Cuba, ya que lo tomaba como una medida de represión frente al triunfo de la revolución en 1959.

Luego del asesinato del presidente Kennedy en 1963, el gobierno estadounidense decide limitar el apoyo económico que les brindaba a los países del continente americano en

el marco de la Alianza para el Progreso y comienza a preferir la cooperación militar. Retomando el contexto colombiano, este cambio en la cooperación se da en un momento importante para entender el posterior desarrollo del conflicto armado colombiano: la República de Marquetalia.

La República de Marquetalia fue el acontecimiento que marcó la fundación de las FARC. En ese entonces ya existían grupos organizados campesinos de corte comunista que se habían declarado como una propuesta alternativa en Colombia. La década de los cincuenta y principios de los sesenta fueron años en los cuales la violencia en Colombia había alcanzado gran parte del territorio rural debido a las luchas partidistas. Cansados de estar en medio de conservadores y liberales, los campesinos comunistas más importantes se empiezan a agrupar para crear Repúblicas Independientes. Una de esas zonas era la República de Marquetalia. Esta zona se encuentra ubicada en el Tolima y fue el cónclave de los líderes que en un futuro cercano se volverían la cabeza del grupo guerrillero más antiguo que existe hoy en día en el mundo.

En 1963, el gobierno colombiano inicia una política de pacificación a lo largo de su territorio. Esta política consistía en una represión militar hacia todo aquel que no reconociera el control político del gobierno. En esta época, Colombia contaba con cooperación militar de Estados Unidos en lo que se conocía como Plan Laso. Cuando la pacificación llegó a Tolima y se encontró con la República de Marquetalia, inició la Operación Soberanía. En el desarrollo de esta operación, el ejército colombiano se enfrentó a las agrupaciones campesinas presentes en ese territorio. Luego de esta acción militar, los grupos campesinos de corte comunista deciden organizarse y es el inicio de lo que posteriormente serían las FARC (Pizarro 2004, párrs 4-6).

Las FARC fueron reconocidas como la propuesta comunista que existía en Colombia. Teniendo en cuenta las condiciones de violencia de ese entonces y la marcada diferencia entre ciudad y campo, no es extraño que las FARC tuviesen cierto apoyo de las comunidades rurales que estaban cansadas de estar olvidadas y veían en este grupo guerrillero una posibilidad de hacerse visibles.

Durante sus primeros años, las FARC ya era un grupo que estaba involucrado en acciones violentas, pero sus acciones no traían grandes consecuencias para los civiles. Sin

embargo, en 1982, en lo que hoy en día es conocido como la Séptima Conferencia, las FARC trazaron un plan militar que tenía como propósito tomarse el poder por las armas en Colombia, lo cual suponía un aumento de su capacidad militar y política y, por lo tanto, también financiera. Viendo el dinero como un medio para alcanzar sus fines, las FARC comienzan –por lo menos abiertamente- a buscar nuevas formas de financiamiento como el secuestro, la extorsión, la infiltración en la política y, lo que es más importante para este trabajo, el mercado de las drogas ilícitas. Este plan militar de las FARC consistía, según Verdad Abierta, en construir una fuerza de 60.000 hombres que podrían tomarse la Plaza de Bolívar y luego llamar al pueblo a la insurrección (verdad abierta 2012, párr. 2-7).

1.2. El mercado de las drogas ilícitas en Colombia.

El surgimiento del narcotráfico en Colombia, según un estudio realizado por Nigel Inkster y Virginia Comolli, se debe a las tendencias de consumo en los Estados Unidos. La cocaína fue durante los años veinte una droga popular de uso recreativo. Sin embargo, las anfetaminas tomaron su lugar debido a que se conocía mejor sus efectos y propiedades.

Hasta los años setenta, la guerra contra las drogas que había ejecutado el gobierno estadounidense era de poca importancia y se limitaba a combatir la exportación de drogas como la marihuana y la heroína que provenían del Sudeste Asiático y Latino América. La mayor presión se ejercía sobre el comercio de marihuana de México y Jamaica. Esa presión incentivó a que el cultivo y la producción necesitaran nuevos territorios y que algunos colombianos decidieran iniciar el negocio porque vieron la oportunidad de manejar la distribución en Estados Unidos.

A medida que el cultivo se trasladaba a Colombia, también lo hacía la presión de los Estados Unidos sobre el Gobierno colombiano para que persiguiera el comercio. En respuesta, los traficantes colombianos se dedicaron cada vez más a la cocaína, que tenía los beneficios de ser menos voluminosa y olorosa que la marihuana – y por lo tanto más fácil de contrabandear- y que ofrecía una rentabilidad mucho mayor. Inicialmente, el principal papel de Colombia era convertir, en laboratorios clandestinos, la base de coca procedente de Perú y de Bolivia en cocaína, pero la lógica inexorable del negocio requería minimizar el riesgo y condujo a que se fomentara el cultivo de coca dentro de Colombia (Felbat-Brown 2010, págs. 71-72).

Para los años setenta, la cocaína volvió a ser popular como droga recreativa en los Estados Unidos y una serie de factores económico-sociales condujeron a un enorme

incremento en la demanda de cocaína. Ya para ese entonces, los traficantes colombianos estaban motivados y tenían la capacidad para satisfacer esa demanda. En *The Candy Machine: How Cocaine Took Over the World*, Tom Feiling afirma que en 1985 existían aproximadamente 5,8 millones de estadounidenses que eran consumidores habituales de cocaína. Paralelamente a ese crecimiento, en Colombia la gente empezó a migrar al sureste, en donde había planicies selváticas que eran apropiadas para el aumento en el cultivo de la coca.

El creciente negocio de la cocaína fue la razón del surgimiento de una primera generación de grandes carteles, cuyas actividades comprendían todos los aspectos del tráfico de estupefacientes: cultivo, producción, distribución y lavado de utilidades. Estos procesos son conocidos como los diferentes eslabones de la cadena productiva del mercado de las drogas ilícitas. Los carteles emergentes se caracterizaron por la creación de una organización interna y por prácticas violentas: contaban con sus propios servicios de inteligencia, asesinos profesionales, abogados, contadores y profesionales en administración de empresas para que el negocio funcionara. Entre sus prácticas estaba la penetración de sistemas judiciales y Fuerza Pública bajo la amenaza “plata o plomo” y también la manipulación de políticos que defendieran sus intereses. Hoy en día se sabe que estos carteles financiaron varias campañas políticas y que, de hecho, líderes narcotraficantes como Pablo Escobar y Carlos Lehder también eran políticos (Dello 2002, págs.222-225).

Con el fin de la Guerra Fría y dadas las dinámicas de globalización, la agenda de cooperación entre América Latina y los Estados Unidos se reconfiguró alrededor de nuevos temas que se tornaron más relevantes para el país del norte y rápidamente se establecieron dentro de la agenda de los países latinoamericanos. Entre los temas que tomaron mayor importancia, estaba el tráfico de drogas ilícitas (Friedrich Ebert Stiftung), que generó un cambio en la cooperación que se había brindado hasta este momento para Colombia.

Las drogas ilícitas suscitaron preocupación en las altas esferas de la sociedad estadounidense porque su consumo empezó a ser visto como un problema social que ya no era tolerable y que debía ser combatido para rescatar a la sociedad de la decadencia en la cual estaba incurriendo. Esta idea fue alimentada desde dos posiciones: la primera abarcaba los principios morales y religiosos que habían visto la práctica del consumo como un delito que

debía ser combatido con todas las fuerzas posibles para que no afectara el desarrollo de la sociedad. El segundo era motivado por la xenofobia que se vivía en ese momento al interior de los Estados Unidos, que asoció el consumo de determinadas drogas con grupos de inmigrantes (Falco y Thoumi 1994pág. 41-45). Estas dos posiciones fueron determinantes para la promulgación de las políticas prohibicionista que marcaron tanto las políticas internas estadounidenses como la cooperación internacional.

Como bien se sabe, el mercado de las drogas ilícitas ha tenido incidencia en cada una de las sociedades dentro de las cuales se desarrolla alguno de los eslabones de la cadena productiva de dicho mercado. Estados Unidos, como país principalmente consumidor dentro de la cadena, no podía ser la excepción. Durante la administración de Ronald Reagan (1980-1988), el consumo había incrementado sustancialmente en la sociedad estadounidense, a tal punto que el presidente Reagan tuvo que iniciar una guerra abierta contra él en la cual ya existía la conciencia de que era un problema internacional (Falco 1994, pág. 17).

Para la administración Reagan, el problema de las drogas era un mal impuesto por algunos países debido a que las sociedades consumidoras sólo eran una consecuencia de la incapacidad de los gobiernos de los Estados productores para controlar sus asuntos internos. Por esta razón, el presidente Reagan declaró que Estados Unidos se encontraba en emergencia nacional y calificó el problema de las drogas como el enemigo público número uno del país. Tras la identificación del problema, Reagan promovió la creación de una comisión política y legislativa para dar solución a la lucha contra el narcotráfico y planteó la utilización de las fuerzas armadas para hacer frente a este problema (Tokatlián s.f., pág. 379). Las declaraciones emitidas desde Washington sobre las drogas ilícitas muestran cómo la sociedad estadounidense entendía el problema de las drogas y cómo promovió que la cooperación militar se empezara a ver como una alternativa de solución a la problemática.

Las políticas de cooperación antidrogas que son emitidas desde la Casa Blanca están motivadas por la percepción de la sociedad estadounidense y muchas de ellas se caracterizaron por tener una “agenda oculta” entre la moralidad y las necesidades reales de los Estados Unidos. La preocupación del gobierno federal puede ser entendida, ya que con anterioridad esta sociedad se había enfrentado a dos epidemias de consumo de drogas de gran

envergadura y con efectos nefastos en el desarrollo social del país (Musto, 1987 y Thoumi, pág. 36-37).

Con la llegada de George Herbert Bush (1990-1994) a la presidencia de los Estados Unidos, se esperaba que la perspectiva de cooperación frente al problema mundial de las drogas cambiara. Sin embargo, esto no ocurrió ya que George H. Bush continuó con la visión de su antecesor de “guerra contra las drogas” y amplió la interdicción que se desprendía de esta fuera de sus territorios (Dello 2002, pág.213). Adicionalmente creó la Iniciativa Andina, que proponía una cooperación militar en los países en donde se producía coca, entre los cuales se encontraba Colombia, que desde los años ochenta se había convertido en uno de los principales productores y exportadores de droga del mundo.

Para cumplir con los objetivos propuestos en la Iniciativa Andina, la administración Bush reorganizó y reorientó las agencias federales para que fueran parte de la guerra contra las drogas y a su vez influenció para que la CIA participara en América Latina contra el narcotráfico (Dello 2002, pág.214). Los objetivos primordiales de esta iniciativa pueden ser resumidos en los siguientes tres puntos: a) fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos de Colombia, Perú y Bolivia para dismantelar las organizaciones dedicadas al narcotráfico; b) aumentar la eficiencia de los operativos de seguridad contra el tráfico de cocaína, sobre todo con asistencia militar, para facilitar la penetración policial en las zonas de difícil acceso; y c) fortalecer y diversificar las economías legítimas de los países andinos con el fin de desestimular el cultivo de coca (Dello 2002, págs. 214-215)

Desde que instauró su política antinarcóticos, Estados Unidos fijó su mirada en los países de América Latina debido a que en esta región se encuentran los países que más producen droga que potencialmente puede ser exportada hacia los Estados Unidos. Esta circunstancia no sólo convirtió a algunos Estados latinoamericanos en Estados problema, sino que los transformó en un punto geográfico apropiado para probar sus políticas de cooperación antinarcóticos con estrategias militares. Esto último fue la razón de la principal queja de los gobiernos de los países de América Latina durante el primer año de cooperación para la lucha contra las drogas: que los fondos de cooperación fuesen únicamente destinados como inversión en ayuda militar y policial. Para hacer frente a los reclamos, el gobierno estadounidense decidió que los \$2.147 millones de dólares que había destinado para

cooperación en los países de la región se dividirían en dos partes: la primera para inversión en las ramas de la Fuerza Pública y la segunda en asistencia económica durante 1989 y 1994 (Dello 2002, págs. 214-215).

Si bien es cierto que la cooperación brindada a los países de América Latina se centró en asistencia militar, para Colombia este hecho fue de gran importancia dado que la ayuda prestada fue vital y necesaria para la lucha contra las drogas ilícitas que libró el país durante los años ochenta y noventa. Esta experiencia dejó precedentes suficientes para conocer de primera mano los resultados que deja combatir militarmente dicho problema y los primeros cimientos sobre las acciones necesarias para enfrentar los flagelos de las drogas ilícitas, que a pesar de no estar controlados o erradicados por completo en Colombia, ayudaron a dismantelar los dos carteles más importantes que asediaban al Estado colombiano y, al mismo tiempo, dar de baja a los cabecillas como Rodríguez Gacha y Pablo Escobar ((Palacio y Serrano 2010, pág. 115).

La época de los noventa definió la identificación del Estado colombiano en el Sistema Internacional como uno de los mayores productores de marihuana y cocaína en el mundo. En gran parte, esto se dio gracias al efecto “colchón de aire”, que originó la fuerte represión de los Estados Unidos en los cultivos ilícitos en México, Perú y Bolivia (Palacio y Serrano 2010, pág. 119). Esto permitió a los narcotraficantes colombianos escalar rápidamente en el mercado de drogas ilícitas, al punto de convertir a los carteles de Medellín y de Cali en los más violentos y poderosos de la época. Estos carteles generaron olas de violencia que se desprendían de la guerra por el mercado, secuestros y homicidios indiscriminados. Esta situación llevo al país al borde de ser un Estado fallido: la institucionalidad estaba por colapsar a causa de la corrupción, principalmente en el período de los extraditables. Tal vez uno de los atentados que más quedó marcado en la historia colombiana fue el magnicidio de Luis Carlos Galán en 1989, después del cual el gobierno colombiano toma la decisión determinante de entrar en la lucha contra las drogas (Palacio y Serrano 2010, págs. 131-133).

1.3. Involucramiento de la insurgencia al mercado de las drogas ilícitas.

Cuando se inicia la discusión sobre las actividades económicas de la insurgencia colombiana, el ex-embajador estadounidense Lewis Tumbs habla por primera vez del “narco-terrorismo”, término utilizado para definir la vinculación de la subversión colombiana en el mercado de las drogas ilícitas. Sus palabras no tuvieron mucho eco entre el gobierno colombiano y mucho menos en Washington, que no veía una amenaza a su seguridad en los grupos al margen de la ley (Guáqueta, 2002. Pág. 125).

El proceso de incursión de las FARC en el mercado de las drogas ilícitas tiene como antesala la Séptima Conferencia, en donde se plantea como objetivo específico llegar a ser una amenaza existencial para el Estado colombiano (ONUDD, págs. 31-65). Para cumplir este objetivo, las FARC tenían la necesidad de ampliar su capacidad militar y por esta razón deciden empezar a cobrar un impuesto del 15% del denominado “gramaje” a las organizaciones criminales para permitirles pasar las drogas ilícitas dentro de los territorios que estaban bajo su control con el fin único de “aumentar su armamento y sus niveles de fuerza para implementar una estrategia maoísta para tomar el control de las zonas rurales y de rodear las ciudades adyacentes” (Inkster; Commolli, 201, pág. 80). Este comportamiento no duró mucho, ya que las Fuerzas Armadas Revolucionarios de Colombia entendieron que el negocio de las drogas ilícitas era rentable y les podría permitir aumentar su capacidad económica, lo que trajo como consecuencia la incursión de la insurgencia colombiana en los distintos eslabones de la cadena productiva del narcotráfico. Esta incursión, tras varios años, los convirtió en el principal productor de coca del país.

Una vez desaparecieron los carteles más influyentes de Colombia, surgió un vasto número de pequeños carteles que tenían como objetivo primordial apoderarse del mercado de las drogas ilícitas. Sin embargo, en 1998 las FARC se habían convertido en una guerrilla que contaba con un gran despliegue militar y se encontraban apoltronadas en el negocio de las drogas ilícitas como principal fuente de financiamiento. La facilidad que tuvieron las FARC para controlar cada uno de los eslabones de la cadena productiva de las drogas ilícitas tiene como trasfondo el debilitamiento de los carteles de Medellín y de Cali, así como su

dominio militar en los territorios donde se cultivaba la planta de coca y marihuana. Gustavo Duncan, en una entrevista concedida a VerdadAbierta.com, afirmó:

Las FARC tienen que desmontar el mito de que hicieron la guerra por un bien superior y no pensando en ellos, que van a ser una élite política y económica cuando salgan a la vida civil. En eso hay que tener en cuenta la economía política del narcotráfico. Este no es un negocio igual a los otros, porque su principal medio de producción es el poder. En el narcotráfico lo que cuesta es construir el poder suficiente para reducir los riesgos del negocio. Paramilitares y guerrilla se tomaron el negocio rápidamente porque ellos tenían precisamente eso: poder. Lo mismo que el Estado. Así el narcotráfico terminó involucrado en todo el conflicto. (Verdad Abierta 2014, párr. 4)

Las FARC se encontraban tan inmersas en el mercado de drogas ilícitas que adquirieron una serie de laboratorios para realizar por sí mismos el proceso de producción en zonas de difícil acceso para las Fuerzas Militares como el Guaviare. Llegaron a tener unos ingresos de alrededor de 99 millones de dólares para 1985, generando un incremento sustancial en los cultivos de coca y el tráfico de cocaína. Las FARC crecieron enormemente desde la Séptima Conferencia, pasando de tener un puñado de hombres a 16.000 y aumentando su presencia territorial con más de 60 frentes (Inkster, Comolli; pág. 82). Esto demuestra la capacidad militar que empezó a adquirir este grupo al margen de la ley por medio del mercado ilícito de drogas, permitiéndole controlar cada vez más territorio e influenciar en el mercado ilícito, apropiándose no sólo del tráfico, como lo hicieron en un comienzo, sino de toda la cadena productiva del mismo.

Durante este tiempo, las FARC estaban fortaleciéndose tanto financiera como militarmente, lo que les garantizó un crecimiento a gran escala y una expansión de presencia por todo el territorio nacional. Fue tan grande la expansión territorial que lograron alcanzar a tener incidencia en territorios limítrofes, lo cual tuvo como repercusión la preocupación de los gobiernos vecinos porque la presencia de estos grupos en sus territorios generaban problemas de seguridad debido a que utilizaban estas zonas como espacios de repliegue defensivo o de operaciones y también generaban problemas ambientales, ya que para poder expandir los cultivos ilícitos necesitaban destruir los ecosistemas preexistentes para poder cultivar la hoja de coca. Por otro lado, la presencia de grupos subversivos afectaba las finanzas de los países vecinos en los cuales se desbordaba el conflicto porque se tenían que otorgar recursos para cubrir la demanda de seguridad que estos implicaban.

El miedo a que el conflicto colombiano llegara a reproducirse en otros Estados de la región era enorme y existía la conciencia de que esta situación causaba más dificultades para controlar el mercado de las drogas ilícitas debido al control que ejercían los grupos alzados en armas en las fronteras por las cuales pasaban los percursoros químicos necesario para procesamiento de la coca, la misma cocaína y armas para alimentar el conflicto (Ramírez 2001, págs. 17-22). La vinculación de los grupos al margen de la ley con el narcotráfico llamó la atención del gobierno de los Estados Unidos, que para este momento no permitía utilizar la cooperación militar que brindaba a Colombia contra la insurgencia. Dada esta nueva situación nacional, la administración Clinton decidió que la ayuda debía ser replanteada de tal forma que permitiera hacer frente al problema de las drogas con un componente contrainsurgente. Bajo esta premisa se inician las negociaciones con el Congreso estadounidense para la aprobación del denominado Plan Colombia.

2. PLAN COLOMBIA: UN NUEVO PUNTO DE PARTIDA

La cooperación brindada por los Estados Unidos se había concentrado en combatir el narcotráfico que se desarrollaba en Colombia y no se reconocía la vinculación estrecha entre los grupos insurgentes en el mercado de drogas ilícitas. Este hecho se tradujo en una negativa por parte de los Estados Unidos para la utilización de la cooperación militar para combatir la insurgencia. Lo anterior favoreció a la incursión de los grupos al margen de la ley en el narcotráfico, ya que la cooperación concentró todo el esfuerzo militar en la lucha contra los carteles que ya tenía identificados. En pocas palabras, desde la perspectiva de las FARC, se podría decir que Estados Unidos, sin darse cuenta, estaba cooperando para debilitar a su competencia en el mercado.

Se calcula que a raíz de la vinculación de las FARC en el narcotráfico, los cultivos de coca aumentaron sustancialmente. Se estima que en 2002, las ganancias de las FARC fueron de 140 millones de dólares (ONUDD, pág. 40-71), lo que significa un aumento de ganancias en cerca del 40% en 15 años. Lo anterior, sumado al incremento en su pie de fuerza, demuestra cómo el mercado de las drogas ilícitas favoreció al fortalecimiento de este grupo insurgente y cómo este mismo fenómeno llevó al gobierno de los Estados Unidos a comprender la importancia de diversificar la cooperación ofrecida a Colombia y no seguir haciendo la distinción entre cooperación para combatir el mercado ilícito de las drogas y cooperación contra la insurgencia, ya que estas dos luchas estaban ahora vinculadas. Esta es la gran diferencia entre la cooperación ofrecida antes del Plan Colombia.

2.1. Cambio de percepción frente al problema del narcotráfico.

Antes de pasar a desarrollar con más profundidad el Plan Colombia, es importante exponer algunas de las causas por las que se hizo necesario un cambio de aproximación al problema de las drogas en Colombia. Una de estas causas fue el gobierno de Ernesto Samper Pizano. Este período generó desconfianza en la administración Clinton debido a los constantes escándalos de corrupción que rodearon este período presidencial. Este período está marcado por el endurecimiento de la opinión pública de los Estados Unidos, que llegó a asegurar que

el gobierno colombiano no estaba ejecutando las políticas antidrogas para hacer frente a esta problemática. Esta opinión se refleja en una propuesta de ley denominada “Narcotics National Emergency Sanctions Act of 1995”, presentada por los senadores republicanos Helms y Mark, por medio de la cual intentaban posicionar al Estado colombiano como la base internacional de los carteles y al mismo tiempo acusaba al gobierno de no emprender acciones para dismantelarlos y reprimir su influencia en el sistema político nacional (Dello 2002, págs.217-219).

El anterior cambio de percepción fue el causante de lo que se conoce como la descertificación de Colombia por parte del ejecutivo norteamericano que, a pesar de no haber durado mucho, sí puso en aprietos al Estado, ya que significaba que el país no había cooperado de manera efectiva y eficaz en la lucha contra las drogas. Es oportuno mencionar que desde el inicio del período de Ernesto Samper, este se vio envuelto en un escándalo que lo acusaba de haber recibido dinero del narcotráfico para financiar su campaña electoral y que la investigación concluyó que el ex-presidente Samper no era ni inocente ni culpable.

La circunstancia recién expuesta es de extrema importancia porque logró mostrar el alcance del narcotráfico. Un argumento deductivo permite que concluir que no es importante la culpabilidad o inocencia de Samper en términos prácticos porque, sabiendo hoy en día que en las cuentas de campaña sí hubo dinero del narcotráfico, el hecho de saber si Samper estaba o no enterado de lo anterior es irrelevante. Si sabía o no, el narcotráfico logró penetrar la esfera política. Esto último logró reconocer una prioridad a la hora de combatir el mercado de las drogas: hay que fortalecer el Estado y estar muy pendientes del potencial de corrupción existente.

Las relaciones bilaterales mejoraron sustancialmente entre los países con la llegada de Andrés Pastrana a la presidencia de Colombia. Con la búsqueda de nueva ayuda para el país por parte del presidente Pastrana, se presenta por primera vez un paquete de ayuda social y económico con miras a las áreas rurales del Estado y se organiza un acercamiento entre el gobierno nacional y las FARC para iniciar el proceso de paz. Sin embargo, los ideales de la nueva administración se vieron obstaculizados en 1999, cuando los diálogos con el grupo guerrillero llegaron a su fin y el congreso estadounidense no estaba muy interesado en la

aprobación del paquete propuesto ya que se decía que era inconcluso y obviamente no respondía a los intereses de los Estados Unidos (Vaicius 2002, pág. 21-25).

Colombia, a finales del siglo XX, empieza una campaña que tenía como propósito internacionalizar el conflicto armado por el cual estaba atravesando. Para esto, tomó la decisión de exponer su preocupación frente a la responsabilidad de los Estados que eran consumidores y que podían contribuir con acciones para contrarrestar los efectos de los flagelos que se desprenden de esta problemática. Por medio de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, Colombia presentó propuestas para combatir el problema de las drogas de forma conjunta entre los Estados, dado que los problemas que genera el mercado de las drogas no afectan por separado a cada país.

El argumento expuesto a la Comunidad Internacional defendía que el flagelo del narcotráfico es transversal y se presenta de manera indiscriminada al interior de cada nación. La anterior es la bases del Principio de Responsabilidad Común y Compartida, que tenía como objetivo concientizar a la Comunidad Internacional sobre la responsabilidad que tenían tanto los países consumidores como los países productores a la hora de enfrentarse al problema de las drogas y la necesidad de empezar a tratar este problema como un problema mundial que necesita de cooperación para ser enfrentado.

2.2. El Plan Colombia.

El Plan Colombia está definido como “una estrategia integral de cooperación bilateral entre Colombia y Estados Unidos, la cual se creó con el objetivo central de acabar con el conflicto armado colombiano, eliminar el tráfico de drogas y promover el desarrollo económico y social de Colombia” (US Department of State 2000, pág. 1). Este plan era la compilación de las anteriores acciones emprendidas contra la lucha de las drogas con un componente adicional importante que era el involucramiento de las guerrillas colombianas a este mercado. Es importante mencionar que, aunque el Plan Colombia fue presentado como una iniciativa antinarcóticos, el ex-embajador estadounidense Robert White, en una entrevista al Washington Post, aseguró que “el Plan Colombia ha sido pensado como un plan de contrainsurgencia estratégico, empacado como un programa contra-narcóticos” (Dello 2002,

pág.210).Esto, teniendo en cuenta que la formulación del Plan Colombia se desarrolló apenas una década después de la caída del Muro de Berlín, hace posible afirmar que el cambio de prioridad existió, pero no se puede afirmar que fue total.

Las frecuentes derrotas de las Fuerzas Armadas en territorio colombiano y el avance de las FARC, llamaron la atención del gobierno de los Estados Unidos. Para este momento, como ya se ha mencionado, el país del norte no permitía utilizar la cooperación militar que brindaba a Colombia para combatir a las guerrillas, pero, dada la coyuntura nacional, la administración Clinton decidió que la ayuda debía ser replanteada para poder hacer frente al problema de las drogas con un componente anti-insurgente. Bajo esta premisa se inician las negociaciones con el Congreso estadounidense para la aprobación del denominado Plan Colombia, que en su momento fue apoyado por el Zar antidrogas Barry McCaffrey y por Thomas Pickering, funcionario del Departamento de Estado. Se pedía específicamente al gobierno colombiano el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, la lucha contra las drogas y la movilización de la economía (Vaicius 2002, págs. 21-23).

La internacionalización del conflicto armado de Colombia hizo visibles las dificultades de enfrentar esta problemática de forma individual y de la gran necesidad de recurrir a acciones conjuntas entre los Estados dentro de los cuales se desarrolla alguna etapa de la cadena productiva de las drogas ilícitas. Este concepto llevó al gobierno a diseñar un paquete de ayuda social y económica con el objetivo de minimizar el impacto de esta problemática en las áreas rurales, pero dicha propuesta no tuvo mucha acogida en las altas esferas de los Estados Unidos. Por ello se planteó la posibilidad de crear un nuevo esquema del Plan Colombia que fuera más cercano a los intereses de los Estados Unidos y, al mismo tiempo, hiciera hincapié en el fortalecimiento del Estado por medio de la Fuerza Pública y al plan de lucha contra las drogas. Esta nueva iniciativa se convirtió en ley en el 2000 y contó con un presupuesto aproximado de 1.300 millones de dólares para el primer año de implementación (Vaicius 2002, pág. 22).

El Plan Colombia fue un acuerdo bilateral entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos que tenía como fundamento la cooperación conjunta entre las Fuerzas Armadas para la ejecución de estrategias que permitieran limitar el accionar de los grupos guerrilleros, y “...como objetivo general tenía combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así

contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia, al tiempo que se fortalece el control sobre la oferta de drogas ilícitas en las calles norteamericanas” (Departamento Nacional de Planeación 2006, pág. 9). El Plan Colombia contaba con un eje estratégico muy amplio que está contenido en tres categorías: la primera está orientada al problema de antinarcóticos, contraterrorismo y seguridad fronteriza; la segunda en la seguridad y ejecución de la ley; la tercera al fortalecimiento de las instituciones y al Estado de derecho. Sin embargo, es prudente mencionar que el componente antinarcóticos y contraterrorista no sólo predomina por encima de los demás rubros – con más de 80% del total de los recursos asignados (Palacio; Serrano 2010 pág. 145)-, sino que cuenta con los puntos más relevantes para el desarrollo de la estrategia dentro de los cuales encontramos los siguientes:

- Estrategia de paz, por medio de la cual se buscaba negociar la paz con guerrillas y fortalecer la lucha contra el narcotráfico dada la vinculación extrema de estos grupos a esta actividad ilícita.

- Estrategia de defensa nacional, que tenía como objetivo principal el reforzar las fuerzas militares y la policía.

- Estrategia judicial y de Derechos Humanos, que buscaba la protección de los Derechos Humanos dentro de la guerra contra las guerrillas y el narcotráfico y a su vez fomentar la justicia.

- Estrategia Antinarcóticos, que pretende romper la cadena productiva del negocio del narcotráfico con la reducción sustancial de los cultivos, el procesamiento y la distribución de la droga (Presidencia de la Republica 1999, págs. 15-17).

Cuando se observan los nombres de las áreas de trabajo del Plan Colombia, se puede deducir que busca un desarrollo integral del Estado colombiano. Sin embargo, cuando se indaga a profundidad dentro de los objetivos específicos, se puede establecer con claridad que el componente con mayor importancia es la lucha contra las drogas y contrainsurgencia, dado que gran parte de los objetivos propuestos están orientados a responder a estas necesidades que son vitales para el Estado colombiano y a su vez responde a las demandas exigidas por el gobierno estadounidense. Dentro de estas demandas se encuentran la reducción del 50% de los cultivos de narcóticos en el territorio colombiano, el fortalecimiento

de las fuerzas militares y policiales, la compra de armamento y equipos de inteligencia para la ubicación y destrucción de los laboratorios del procesamiento del alcaolide, la modernización de las capacidades de la Fuerza Pública con actividades de entrenamiento de combate y en inteligencia, y la capacitación para que la Fuerza Pública pueda ser el protectora y garante los Derechos Humanos (Presidencia de la República 1999, pág.29).

El Plan Colombia fue presentado como un mecanismo que tenía como fin generar ayuda social y económica. Sin embargo, durante el desarrollo de este plan se evidenció que la mayor incidencia se estableció en la Fuerza Pública, siendo ésta la principal receptora de la cooperación ofrecida por los Estados Unidos. Esto se debe en gran parte a los intereses que tenía el gobierno estadounidense en controlar el tráfico de drogas ilícitas hacia su territorio y muestra cómo la cooperación respondió a la necesidad de controlar el consumo de drogas en Estados Unidos sin tener en cuenta las consecuencias que se derivaron de las acciones emprendidas por parte de la Fuerza Pública para controlar el avance de estas problemáticas.

Para el desarrollo del componente de antinarcóticos y contrainsurgencia que tenía el Plan Colombia, se tomaron como referencia una serie de actividades militares que apuntaban a dar continuidad a la política de línea dura antidrogas que se centraban primordialmente en la Fuerza Pública con ayuda en programas de inteligencia, procesos de reforma militar, armamento y equipos. Lo que se buscaba era hacer frente al problema de las drogas por medio de las fumigaciones aéreas y de interdicción (Vaicius 2002, pág. 25-28), pero al mismo tiempo contaba con la aprobación de estas actividades en contra de los grupos insurgentes dados los vínculos entre estos dos fenómenos delictivos que se desarrollan en Colombia.

El texto oficial del Plan Colombia lo presenta como un esfuerzo para que el gobierno logre cumplir los deberes constitucionales que han sido frustrados por la presencia del narcotráfico. Esto se debe a que los recursos económicos que se generaban gracias a esa actividad habían permitido que se generara violencia indiscriminada a lo largo del territorio colombiano. Esta violencia hizo que el Estado colombiano no pudiera consolidar su poder y aparecieran problemas como la falta de confianza de la capacidad de la Fuerza Pública y del sistema judicial, una crisis de credibilidad sobre la eficiencia hacia la instancia del gobierno y una corrupción interna en los actores públicos y privados.

A pesar de que las diferentes administraciones colombianas han planteado compromisos y esfuerzos para la formulación de una solución definitiva al problema de las drogas, el Plan Colombia afirma la necesidad de cambiar de perspectiva. Tradicionalmente, el problema había sido tratado como una responsabilidad exclusivamente de Colombia. El cambio de aproximación consiste en la urgencia de que se involucren otros Estados que, sin darse cuenta, también son parte de la problemática y, por lo tanto, han de ser parte de la solución. Colombia había asumido el liderazgo en la lucha mundial contra las drogas, pero no habían existido resultados. El narcotráfico había evolucionado y se presentaba como una estructura más dispersa, más internacional y más oculta, lo que había hecho que fuera más difícil de combatir. Aunque las estrategias del Gobierno habían intentado evolucionar para contrarrestar el avance de este problema, la falta de recursos empezaba a ser un obstáculo.

La estrategia se forma con base en esquemas de participación que involucren el sector privado, el Estado y las beneficiarios mediante acciones orientadas hacia la demanda que se encuentra ligada a los mercados nacionales e internacionales. Un propósito central de la estrategia también es la formación de una visión colectiva entre el país consumidor, el país productor y los demás países involucrados en la cadena de las drogas ilícitas, aplicando los principios básicos de reciprocidad e igualdad. Esta alianza debe facilitar una respuesta concertada a las amenazas del narcotráfico, una de las actividades más rentables del mundo. (Presidencia de la República, 1999.)

Siguiendo el propósito de este trabajo, es necesario exponer la lógica del por qué el narcotráfico ha alimentado el conflicto en Colombia. El texto del Plan Colombia propone cinco problemas que han de ser resueltos por medio de la cooperación en este proyecto. El primero de ellos es el proceso de paz. En ese entonces, el gobierno del presidente Pastrana había iniciado un proceso de negociación para lograr un acuerdo de paz con las FARC. La lógica de este proceso consistía en plantearle a los entonces líderes de esta organización que su lucha podía tener una salida política y que, de hecho, esta era la única posibilidad de victoria que ellos tenían. Si bien es cierto que el discurso de Pastrana no era abiertamente militar, esta administración sostenía que el hostigamiento que la Fuerza Pública había estado desarrollando en ese entonces, permitía mostrarle a las FARC que la continuación del enfrentamiento militar era un callejón sin salida. El tema del narcotráfico era importante en el proceso de paz de ese entonces en la medida que se sabía que el financiamiento y el apoyo que recibían las FARC luego de la Guerra Fría habían disminuido. (Presidencia de la República de Colombia 1999, párrs 13-21.)

La necesidad de la lucha contra el narcotráfico para lograr un acuerdo de paz se debía a que las FARC se financiaban por medio de esta actividad. Si se combatía el narcotráfico, se atacaba directamente a la capacidad de autofinanciamiento de este grupo al margen de la ley y, como consecuencia, se reducían sus posibilidades de adquirir capacidad bélica, lo cual se traduciría a una razón más para dar fin a la confrontación armada.

El segundo problema en este tiempo era la economía. Con una tasa de desempleo del 20% y unas arcas que no daban abasto para hacer frente a los problemas internos, Colombia requería de una reactivación y resurgimiento de la economía. La tendencia administrativa de Andrés Pastrana tenía un fuerte enfoque a propuestas enmarcadas dentro de las relaciones internacionales y su propuesta para hacer frente al problema a la economía no era una excepción. En el discurso de Pastrana se menciona el término confianza inversionista, que puede ser entendida como la seguridad que un inversionista siente a la hora de definir el rumbo de su dinero. El problema del narcotráfico y su relación con el conflicto armado había hecho que esta confianza se redujera. El miedo a que las inversiones hechas en Colombia se vieran afectadas por el conflicto era enorme y hacia que fuese difícil que el dinero se mantuviera dentro del territorio. Entonces, la lucha contra el narcotráfico significaba un aminoramiento del conflicto armado y esto último representaba un aumento en la confianza inversionista. (Presidencia de la República de Colombia 1999, párrs. 30-38)

El tercer problema era el sistema judicial y los Derechos Humanos. Como se mencionó anteriormente, el dinero proveniente del negocio de las drogas había permitido que el narcotráfico permeara a las instituciones del Estado. Esto último había hecho que existiese menos fuerza y más decisiones que eran consideradas débiles a la hora de impartir justicia. El debilitamiento de la institucionalidad afectaba directamente a la confianza hacia el Estado y, como tal, obstaculizaba la formulación de nuevas políticas. La lucha contra el narcotráfico, entonces, atacaba directamente a la capacidad de infiltración estatal, lo que se entendía como un aumento y legitimación de la capacidad institucional en Colombia. (Presidencia de la República de Colombia 1999, párrs 41-48.)

El cuarto problema era el desarrollo social. El conflicto armado en Colombia había traído como consecuencia muertes, familias desplazadas y desempleo. El programa de desarrollo social quería combatir los efectos que había traído la guerra, en los que se pueden

incluir la pobreza. Disminuir la influencia del narcotráfico en la sociedad lograba que más personas en condiciones de vulnerabilidad tuviesen oportunidades de ingresar a negocios lícitos y que hubiese más control territorial y, por lo tanto, más territorios para el fomento de actividades agrícolas e industriales. (Presidencia de la República de Colombia 1999, párrs. 52-61)

El quinto y más relevante problema es el narcotráfico en sí mismo. Los anteriores planteamientos explicitan la necesidad de combatir este negocio ilícito para lograr objetivos en otras áreas. Sin embargo, es claro que no se ha dicho cómo se ataca propiamente esta actividad. La lógica es la siguiente: si el narcotráfico ha generado problemas en Colombia es porque tiene la capacidad financiera de hacerlo. Esta capacidad financiera se debe a la demanda del producto de esta actividad y, por lo tanto, lo que se debería hacer es atacar la capacidad de oferta. Los traficantes dependen de cultivos de coca y amapola en las áreas que están fuera del control del gobierno. Mientras la fuente del negocio permanezca fuera del control de la Fuerza Pública, el narcotráfico se fortalecerá y representará una amenaza cada vez mayor.

La estrategia antinarcóticos del Plan Colombia tenía como meta específica la reducción en un 50% del cultivo, procesamiento y distribución de la droga proveniente de Colombia en los seis años posteriores a su puesta en marcha. Para alcanzar esta meta, el Plan Colombia contiene seis objetivos estratégicos específicos:

- Fortalecer la lucha contra el narcotráfico y dismantelar las organizaciones de traficantes mediante esfuerzos dirigidos por las Fuerzas Armadas. Para este objetivo se deben realizar acciones específicas como combatir el cultivo ilícito en el sur del país, fortalecer la capacidad de erradicación por parte de la Policía Nacional, establecer control militar en el sur, destruir instalaciones de procesamiento, mejorar la intersección de drogas y materias primas por vía terrestre aérea y fluvial y restablecer el control gubernamental sobre las áreas de producción de drogas.

- Fortalecer el sistema judicial y combatir la corrupción. Para esto se deben fortalecer las instituciones de la Fiscalía, las cortes, las defensorías y las unidades de derechos humanos. Se deben también reforzar y capacitar los cuerpos técnicos de investigación, apoyar

los grupos anticorrupción que investigan a funcionarios públicos, reformar el sistema carcelario, aplicar las leyes de extradición.

- Neutralizar el sistema financiero de los narcotraficantes y decomisar sus recursos, lo que significa fortalecer los esfuerzos anti contrabando, realizar un programa agresivo de decomiso de activos y congelar y decomisar cuentas bancarias y activos en Colombia y en el exterior.

- Neutralizar y combatir a los agentes de la violencia aliados con los narcotraficantes. Eso supone un aumento en la seguridad contra el secuestro, la extorción y el terrorismo e impedir la adquisición de armas por parte de los grupos que se benefician del negocio de las drogas.

- Integrar las iniciativas nacionales con los esfuerzos regionales e internacionales. Esto comprende compartir información e inteligencia con otras agencias de seguridad y aporta y coordinar con operaciones y esfuerzos conjuntos.

Fortalecer y ampliar los planes de desarrollo alternativo en las áreas afectadas por el narcotráfico. Esto se ha de desarrollar por medio del ofrecimiento de oportunidades de empleo alternativo servicios sociales a la población de dichas áreas y la promoción de campañas masivas de información sobre los peligros de drogas ilícitas. (Presidencia de la República de Colombia 1999, párrs. 65-70.)

En resumen, los objetivos que fueron anteriormente propuestas se enfocan en el fortalecimiento de la lucha contra el narcotráfico por medio de la coordinación de toda la Fuerza Pública y algunas agencias internacionales. Si bien la lucha contra el narcotráfico debería ser una actividad exclusiva de la policía, la vinculación de los grupos armados al margen de la ley en el negocio de las drogas exigió una lucha integral contra esta amenaza.

La implementación del Plan Colombia dio mucho de qué hablar, ya que no se ha dejado de juzgar si este había sido oportuno o no, viable o inviable y, al mismo tiempo, se hicieron una cantidad de afirmaciones que lo califican como oportunista. Sin embargo, más allá de que esto sea cierto o no, lo que se busca en esta parte del capítulo es explorar las dos posturas sobre el Plan Colombia. La primera hace referencia a la importancia del mismo, donde se dice que la modernización de la Fuerza Pública es una de los mayores logros de esta iniciativa; la segunda tiene como tesis central que este plan ayudo a la intensificación del

conflicto armado. Esta exploración ayudará a entender cuáles fueron las implicaciones del Plan Colombia dentro del territorio colombiano, uno de los objetivos del tercer capítulo de este trabajo.

Una de las posturas más fuertes frente al Plan Colombia es que este plan ha traído grandes oportunidades para el Estado, ya que por medio de este se logró modernizar la Fuerza Pública del país y de esta forma se pudo recuperar gran parte del territorio nacional que estaba ocupado por grupos insurgentes. Si es así, la cooperación brindada por Estados Unidos ayudó a definir una serie de estrategias a corto, mediano y largo plazo que permitieron fortalecer la seguridad y que la Fuerza Pública pudiera adquirir mayores habilidades en temas como inteligencia, técnicas de combate y, por supuesto, un mejor adiestramiento en armamento. Según esta posición, a pesar de toda la cooperación recibida por el Estado colombiano, este no se ha transformado en un caso de país “asistido”. Según Alfredo Rangel, Colombia no se convirtió en un Estado que cede su autonomía para así poder mantener la cooperación que ofrecen otros Estados. Para él, la situación colombiana es totalmente diferente y asegura que el país ha hecho un gran esfuerzo por conservar su autonomía y para ello se concentró en el tema de seguridad, lo que permitió que progresivamente la fuente de financiación fueran los recursos propios para no depender totalmente del presupuesto de la cooperación bilateral. Sin embargo, se reconoce que las políticas antidrogas implementadas en Colombia no han tenido el éxito esperado debido a que la estrategia que ha predominado en la lucha contra el narcotráfico ha sido la fumigación de los cultivos ilícitos y esta no ha logrado reducir la producción de cocaína a pesar de la disminución de las hectáreas cultivadas con coca (Rangel 2009, párrs.3-5).

3. EVALUACIÓN DEL PLAN COLOMBIA

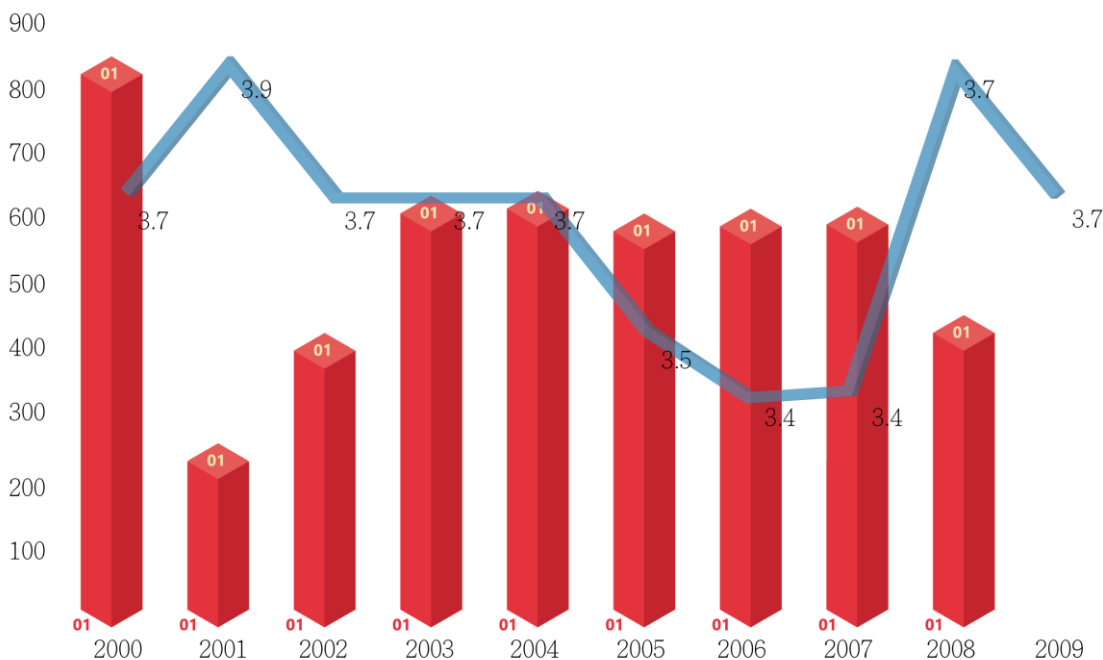
Hasta este momento, este trabajo ha expuesto el contexto en el que se desarrolla la cooperación para la lucha contra la insurgencia, el narcotráfico y las propuestas de aproximación que se han llevado a cabo para hacerle frente a estas problemáticas. Se ha visto cómo se ha desarrollado la cooperación entre Estados Unidos y Colombia y cuál fue el papel del país del norte a la hora de encaminar el Plan Colombia. El siguiente paso es evaluar en términos de resultados esta propuesta de cooperación bilateral.

3.1 Evaluación de resultados en cifras.

El presupuesto invertido en el Plan Colombia durante el periodo comprendido entre el 2000 y el 2008 fue USD 6130 millones. Por la forma como fue diseñado, la administración de Andrés Pastrana presentó el Plan Colombia con una inversión en el país que iba hacer monumental. La asistencia sería implementada en seis años con un valor aproximado de 1.3 billones de dólares. Este dinero tenía como finalidad disminuir los cultivos ilícitos en un 50 por ciento, pero dada la presencia de los grupos al margen de la ley en los territorios de cultivo, la Casa Blanca decidió aumentar la asistencia a casi seis años más, ya que al finalizar el primer periodo de implementación no fue posible cumplir con los objetivos propuestos (GAO 2008 pág. 15).

El siguiente gráfico muestra la inversión total de la asistencia militar del Plan Colombia en el periodo comprendido y el gasto en defensa sobre el Producto Interno Bruto (PIB) entre el 2000 y el 2008. Con esta gráfica se quiere mostrar los factores presentes en el gasto en defensa desde la puesta en marcha de la estrategia. Durante el primer año, USD 817,8 millones fueron utilizados para desarrollar programas de seguridad y lucha contra las drogas ilícitas. Esta cifra representa un 79,2% del total de los recursos invertidos en el primer año del plan.

Gráfico 1. Asistencia de Estados Unidos en millones de dólares en Antinarcóticos y Anti subversión versus gasto en defensa sobre el Producto Interno Bruto 2000-2008



Fuente: Gráfico hecho por el autor del texto. (GAO 2008, pág. 15) (Ministerio de Defensa 2009, pág. 11 y 21 - 23)

Para 2001, la cooperación estadounidense bajó un 71,5% comparado con el año anterior, pero aun así el gasto en defensa de Colombia aumentó en 0,2%. Las cifras que se reflejan en el Gráfico 1 muestran claramente que la cooperación ofrecida por Estados Unidos a Colombia no fue el factor determinante en el incremento de la inversión en defensa, ya que el gobierno nacional, motivado por el interés de contener la situación de violencia, empezó a aumentar de forma continua el gasto en defensa. Para el 2006, la inversión en defensa tuvo un descenso de 0,3 puntos, pero para el 2008 el gasto en defensa aumentó nuevamente en el Producto Interno Bruto con una inversión de 3.9%. A pesar del constante esfuerzo de Colombia por aumentar el presupuesto en defensa, la asistencia del Plan Colombia para 2008 fue de 423,4 millones de dólares, casi la mitad de la ayuda comparada con la recibida en el año 2000.

En la Tabla 1 se muestra la inversión total de Estados Unidos en el Plan Colombia en los tres ejes centrales de su columna vertebral, los cuales engloban los programas desarrollados durante la implementación del Plan en la primera década del siglo XXI.

Tabla 1. Asistencia al Plan Colombia

Asistencia Plan Colombia										
Millones de dólares										
Programas / Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Antinarcoóticos y Seguridad	817.8	232.8	395.9	607.9	617.7	582.6	587.3	591.1	423.4	4.859.5
Programas Sociales y Ayuda Económica	80.8	0.5	109.9	125.7	126.5	124.7	130.4	139.7	194.4	1.031.8
Justicia	121.1	0.9	15.8	27.0	9.0	7.3	10.5	7.8	39.4	238.7
Total	1.018.9	234.2	521.6	760.6	753.2	717.6	728.2	738.6	657.2	6.130.0

Fuente: (GAO 2008, pág. 15)

Cuando se observa la cantidad de dólares invertidos en cada una de las partidas centrales de la iniciativa, es posible entender que el presupuesto dirigido a programas de seguridad y antinarcoóticos es lo que tiene mayor inversión, seguido del de los programas de desarrollo social y ayuda económica y el de justicia.

Haciendo referencia a lo anterior, se puede decir que del 100% de la asistencia norteamericana, el 79.2% fue destinado a la lucha antinarcoóticos y subversiva. Esto se debe en gran medida al interés militar que tenía el gobierno estadounidense en controlar los flagelos del mercado de las drogas ilícitas. La partida de ayuda social y económica tuvieron una participación del 16.8% y lo referente a justicia una inversión de 3.8%. Los anteriores porcentajes demuestran que durante el proceso de implementación del Plan Colombia, la partida con mayor preponderancia era la de antinarcoóticos y anti subversión.

Cuando se analiza el presupuesto invertido en el desarrollo de los programas de antinarcoóticos y anti subversión, es posible vislumbrar el grado de interés que tenían los dos países en controlar el mercado ilícito de las drogas, pero aún así el foco de interés era diferente en Colombia y los Estados Unidos. Para el primero era de vital importancia contener el avance de las guerrillas en el territorio nacional que generaban problemas de seguridad y de estabilidad dentro del Estado colombiano, mientras que para el segundo lo primordial de la cooperación del Plan Colombia era disminuir la oferta creada por los narcotraficantes

colombianos, que para este momento se encontraba repartida entre los pequeños carteles y los grupos al margen de la ley, para combatir los flagelos que se desprendía del problema mundial de las drogas.

Dada las circunstancias dentro de las cuales se implementó el Plan Colombia, no es de sorprender que la Fuerza Pública fuera el actor más relevante para su desarrollo. Esto se debe en gran medida al interés primordial de esta iniciativa que, como se ha dicho con anterioridad, era una estrategia de lucha contra las drogas y contra la insurgencia. Por esta razón el papel desempeñado por la Fuerza Pública era de vital importancia para los logros alcanzados en esta materia.

Para entender cómo fue el proceso de modernización de la Fuerza Pública, es necesario tener en cuenta que antes de la cooperación ofrecida en el marco del Plan Colombia, tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional habían empezado un largo camino para su transformación. Esto se traduce en toda la ayuda que habían recibido con anterioridad, ya sea en armamento, entrenamiento o tácticas de inteligencia. No se puede desconocer el gran esfuerzo que ha hecho la Fuerza Pública por rediseñarse para poder responder a los cambios de los fenómenos de violencia. El papel de la Fuerza Pública durante el Plan Colombia, para así dar paso a las acciones emprendidas durante esta iniciativa, tiene como prácticas primordiales las interdicciones y las fumigaciones.

Desde el inicio de la implementación del Plan Colombia, tanto la Policía Nacional como las Fuerzas Armadas, en aras de hacer frente a los flagelos de la cadena productiva del mercado de las drogas ilícitas, empiezan a acumular experiencia en la erradicación de cultivos ilícitos y en cómo realizar actividades de represión en contra del tráfico, como la obtención de conocimiento en técnicas de localización y destrucción de laboratorios e interdicción de las rutas terrestres, aéreas, fluviales y marítimas de tráfico de estupefacientes para la exportación a los Estados Unidos o Europa.

3.2 Evaluación de resultados según las estrategias.

Este trabajo va a exponer tres perspectivas de evaluación del Plan Colombia. La primera perspectiva consistirá en identificar las acciones concretas a las que fueron destinados los

recursos de la cooperación ofrecida por los Estados Unidos. En pocas palabras, se evaluará el Plan Colombia dentro de los parámetros en los que él fue formulado. La segunda forma de evaluar el Plan se va a realizar desde un enfoque de Derechos Humanos. Esta evaluación permitirá identificar consecuencias que no estaban contempladas dentro de la ejecución del componente militar de este plan. Este tema es de especial importancia para organismos internacionales, ONG y el gobierno colombiano, en la medida en que permite una panorámica de la que significa fortalecer la Fuerza Pública a toda costa. La tercera y última perspectiva se enfocará en el aspecto social del Plan Colombia. Esto es de vital importancia porque, según los medios y los involucrados en el plan, este componente es el que permite resultados a largo plazo y es el que funciona como base para lo que se denomina post conflicto.

La U.S Government Accountabilly Office (GAO) presentó en 2008 un informe sobre los resultados del Plan Colombia. En este informe dicen que la Fuerza Pública colombiana en el año 2000 estaba conformada por 297.000 efectivos y para 2007 esta cifra era 415.000. La estrategia de Colombia constaba de tres pasos: limpiar, mantener y consolidar. Esta estrategia consistía en irrumpir y sacar del territorio a los grupos armados ilegales en las áreas donde estuviesen presentes por medio de las Fuerzas Militares. Posterior a esta “limpieza”, la Policía y los Militares debían controlar las áreas recuperadas mientras se recobrara el control institucional del Estado en esos territorios para, finalmente, estabilizar el área por medio de un esfuerzo político y social.

Esta estrategia se basa en el aumento de la capacidad operativa y militar de la Fuerza Pública. Este fue el primer aspecto en el que la cooperación trabajó. Adicional al aumento del pie de fuerza, se adquirieron 72 helicópteros, equipo de operaciones y armamento con el cual se podía combatir. También se realizaron capacitaciones de nuevas tácticas de selva como usos eficiente de armamento, persuasión, inteligencia, identificación de amenazas y diseño de operaciones. Este proceso está enmarcado en lo que se conoce como “profesionalización de la Fuerza Pública” y fue el primer paso para consolidar una fuerza capaz de hacerle frente a los grupos armados ilegales.

Ya con unas fuerzas con la capacidad de hacer presión militar, por medio de la coordinación entre agencias de seguridad, se empezaron a desarrollar operaciones para debilitar la presencia de los grupos armados ilegales. El intercambio de información y el

ensamble de diferentes fuerzas permitieron que se ejecutaran operaciones como el Plan Patriota, que tenía como objetivo recuperar el control de zonas cercanas a la Capital de la República y, posteriormente, áreas en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Meta. En 2004, se creó la fuerza de tareas conjuntas Omega, conformada por diferentes divisiones del ejército colombiano y Marines americanos.

Ya con el control territorial en ciertas zonas del país, se pudo dar inicio al proceso de “mantener” y consolidar la institucionalidad. En esta etapa era también en donde comenzaban a realizarse las operaciones propias de la lucha técnica contra el narcotráfico. Ya con una presencia establecida en el sector y con militares que garantizan la seguridad a la hora de la ejecución, era posible empezar a obtener información acerca de la ubicación de cultivos, laboratorios, centros de procesamiento y personas que eran parte del negocio del narcotráfico.

Al igual que el proceso de profesionalización de las Fuerzas Militares, también se dio el mismo proceso en la Policía. Esta última institución se había capacitado en erradicación de cultivos, interdicción de estupefacientes y materias primas y desmantelamiento de infraestructura del narcotráfico. Por lo tanto, la información obtenida acerca del narcotráfico en estas zonas, permitía que la Policía diseñara y ejecutara las estrategias propias de la lucha contra el tráfico de drogas. Hay que tener en cuenta que la información que se buscaba no sólo era la concerniente a los aspectos técnicos de la producción, sino también a la de aspectos administrativos como cuentas bancarias, lavado de activos e identificación de líderes de la organización. Cuando se obtenía el último tipo de información, no sólo se pretendía controlar al narcotráfico, sino desmantelar su organización. Para la estrategia de cooperación era de especial importancia la identificación y captura de los líderes del narcotráfico para realizar, en los casos que fuesen necesarios, el respectivo proceso de extradición.

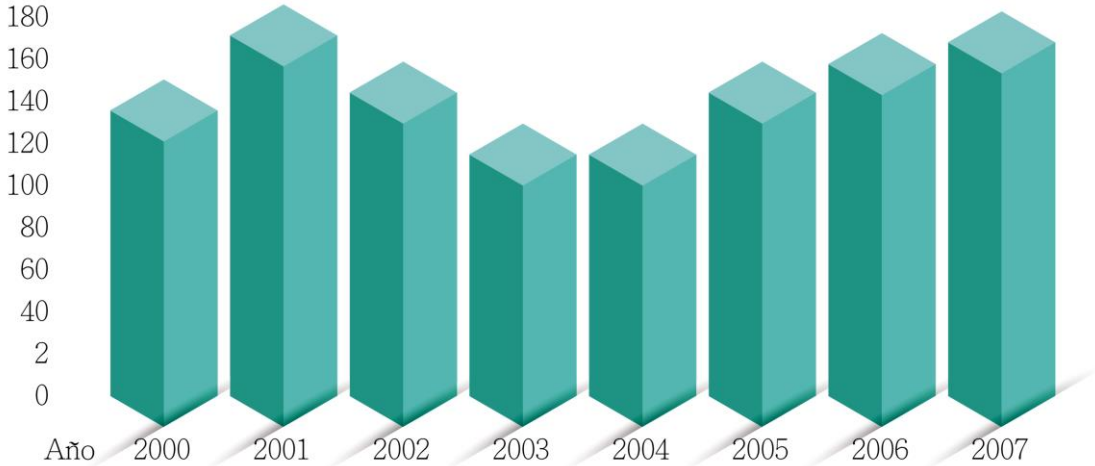
El aumento de la Fuerza Pública puede medirse en varios aspectos: el primero en su crecimiento de pie de fuerza, el segundo en el aumento de sus capacidades armamentistas y el tercero en la expansión dentro del territorio nacional.

En la tercera y última etapa del proceso, el Estado, por medio de instituciones fortalecidas y depuradas de corrupción, empezaba a ejecutar soluciones políticas y sociales a los problemas que la guerra y el narcotráfico había generado en esas zonas. Por ejemplo, a los campesinos que cultivaban hoja de coca para mantenerse, se les ofrecían oportunidades e

incentivos para cambiar sus semillas. También se ejecutaron programas de ayuda social y psicológica a víctimas de la guerra que habían perdido personas cercanas, terrenos o que, de alguna u otra forma, habían sido víctimas de algunos de los posibles flagelos que se dan en situación de guerra (violaciones, amenazas, mutilación, etc.).

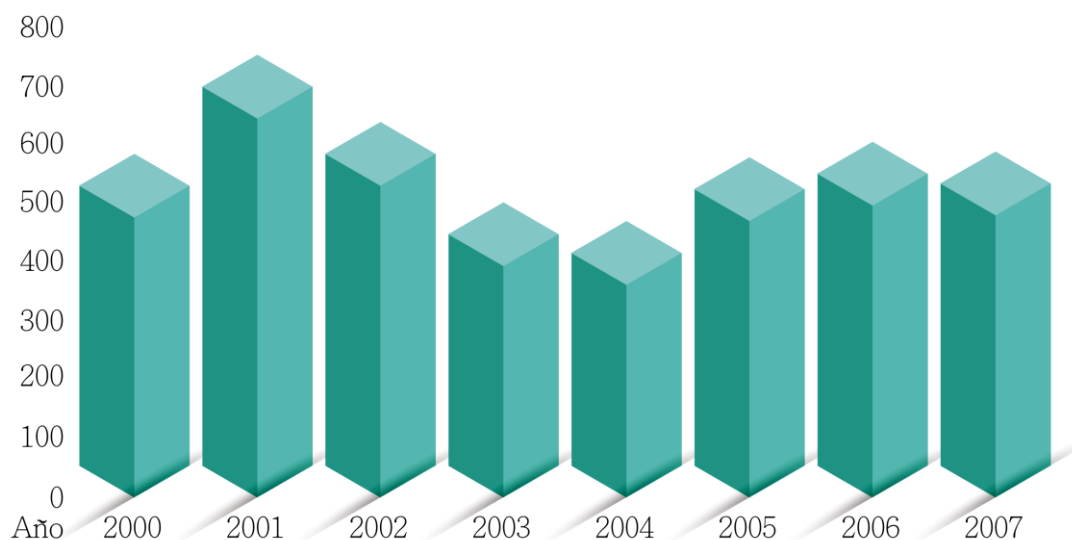
En términos de resultados, volviendo al informe de la GAO, el Plan Colombia ha tenido un gran impacto en el conflicto armado colombiano, pero no en la lucha contra el narcotráfico. En 2000 se estimaba que cerca de 450 toneladas métricas de cocaína proveniente de América del Sur llegaban a Estados Unidos. Para 2006 esta cifra se estimó en más de 500 toneladas métricas que lograron alcanzar las calles estadounidenses. A pesar de las campañas de erradicación y fumigación, había existido un incremento del 15% en las áreas de cultivo con hoja de coca. Para 2008 se estimaba que existían cerca de 150 mil hectáreas de este cultivo, 21 mil más que el estimado realizado en 2000.

Gráfico 2. Cultivos de Coca en Colombia, 2000 - 2007



Fuente: (GAO 2008, pág. 19)

Gráfico 3. Producción de Cocaína pura en Colombia, 2000 - 2007



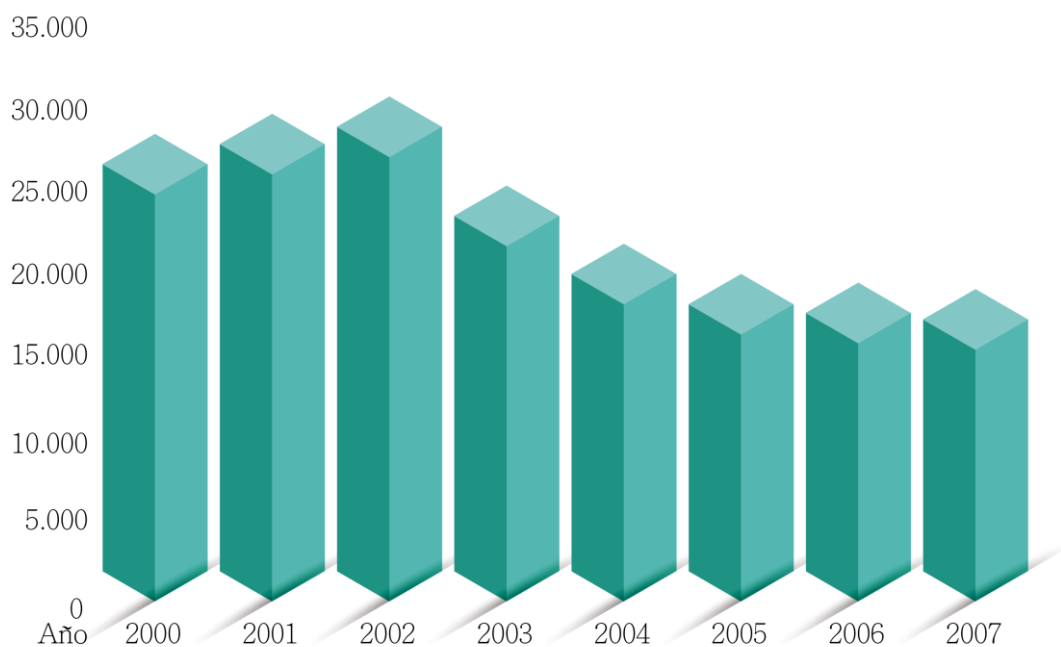
Fuente: (GAO 2008, pág. 20)

Sólo con las anteriores cifras, es posible afirmar el objetivo principal del componente antidrogas del Plan Colombia no fue alcanzado. No se logró la disminución del 50% del cultivo, producción y distribución que se esperaba en la formulación del proyecto. Sin embargo, es interesante conocer los resultados que se dieron en otros aspectos de la lucha contra el narcotráfico.

De 2000 a 2008, el pie de fuerza de las FARC se redujo en un 50%. El continuo y mejorado esfuerzo de la Fuerza Pública logro dar de baja a más de 4000 miembros de las fuerzas armadas ilegales y logró que se desmovilizaran cerca de 2500 hombres. Las bajas incluían a grandes líderes de la organización, lo cual generó una disminución en la moral de los milicianos. La disminución del pie de fuerza se junta con los decomisos de dineros y activos que lograron inestabilizar las finanzas de las FARC. Se estima que en 2003, por cada kilogramo de cocaína, las FARC ganaban en promedio 390 dólares. Para 2005 esta cifra disminuyó a 260 dólares por kilo debido al debilitamiento que había sufrido la organización. A menor organización y posibilidad de control interna de todas las etapas de la cadena productiva, mayor necesidad de involucrar y, por lo tanto, costear una organización ajena.

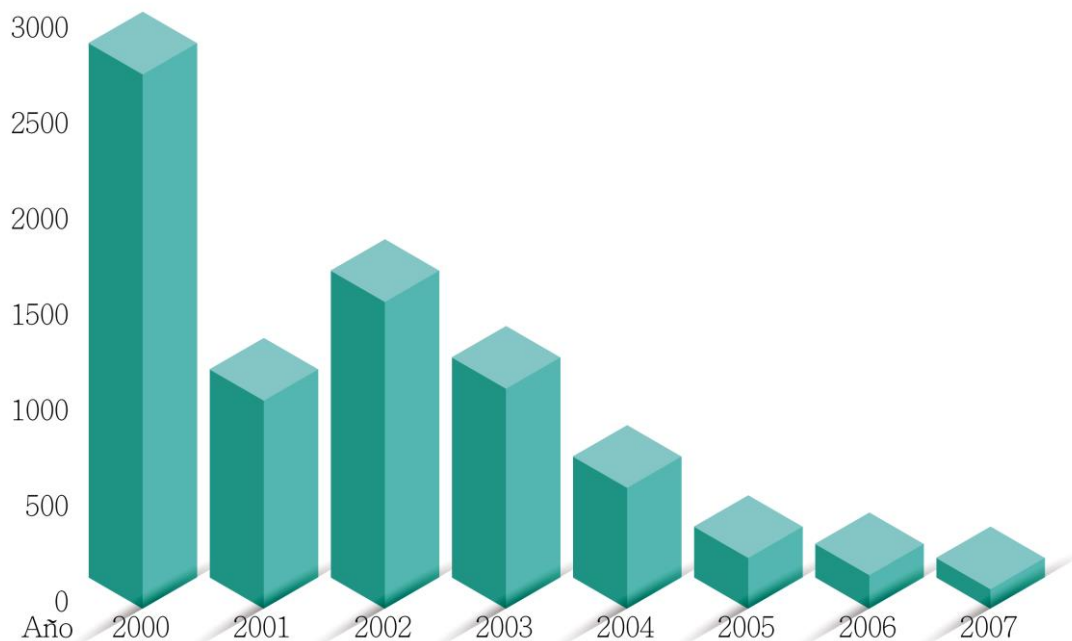
Es importante destacar que la presencia de la Fuerza Pública también se tradujo en una disminución en algunos índices de criminalidad. En el año 2000 se registraron más de 25 mil homicidios a lo largo de toda Colombia. En el año 2007 esta cifra estaba cerca de los 17.500. El índice en el que más avance hubo fue en el de secuestros. En el año 2000 se realizaron cerca de 3000. En 2007, esta cifra está cerca de los 200.

Gráfico 4. Homicidios en Colombia, 2000 - 2007



Fuente: (GAO 2008, pág. 23)

Gráfico 5. Secuestros en Colombia, 2000 - 2007



Fuente: (GAO 2008, pág. 23)

Aunque son notables los avances que se han dado en materia de seguridad y debilitamiento de las FARC, siguen siendo una amenaza para el Estado colombiano. En el informe que se presentó al Congreso estadounidense, se afirma que los avances en materia de seguridad aún no son permanentes ya que dependen de que haya presencia militar. Esto, a la hora de interpretar resultados, es malo porque significa que la seguridad depende de que se siga haciendo un gasto enorme en mantener tropas cuya única función es hacer presencia en algunos sectores recuperados. Si se quitan estas tropas, se pierde el control. Por lo anterior es que es posible afirmar que la mejoría en los índices de seguridad no significa una reducción de la amenaza que potencialmente son las FARC.

Esta última idea es la que abre realmente el debate sobre el progreso que se logró entre 2000 y 2008: la estabilidad de los avances dependen de la presencia de la Fuerza Pública en el territorio recuperado. Esto es un factor que muy importante para la cooperación, ya que

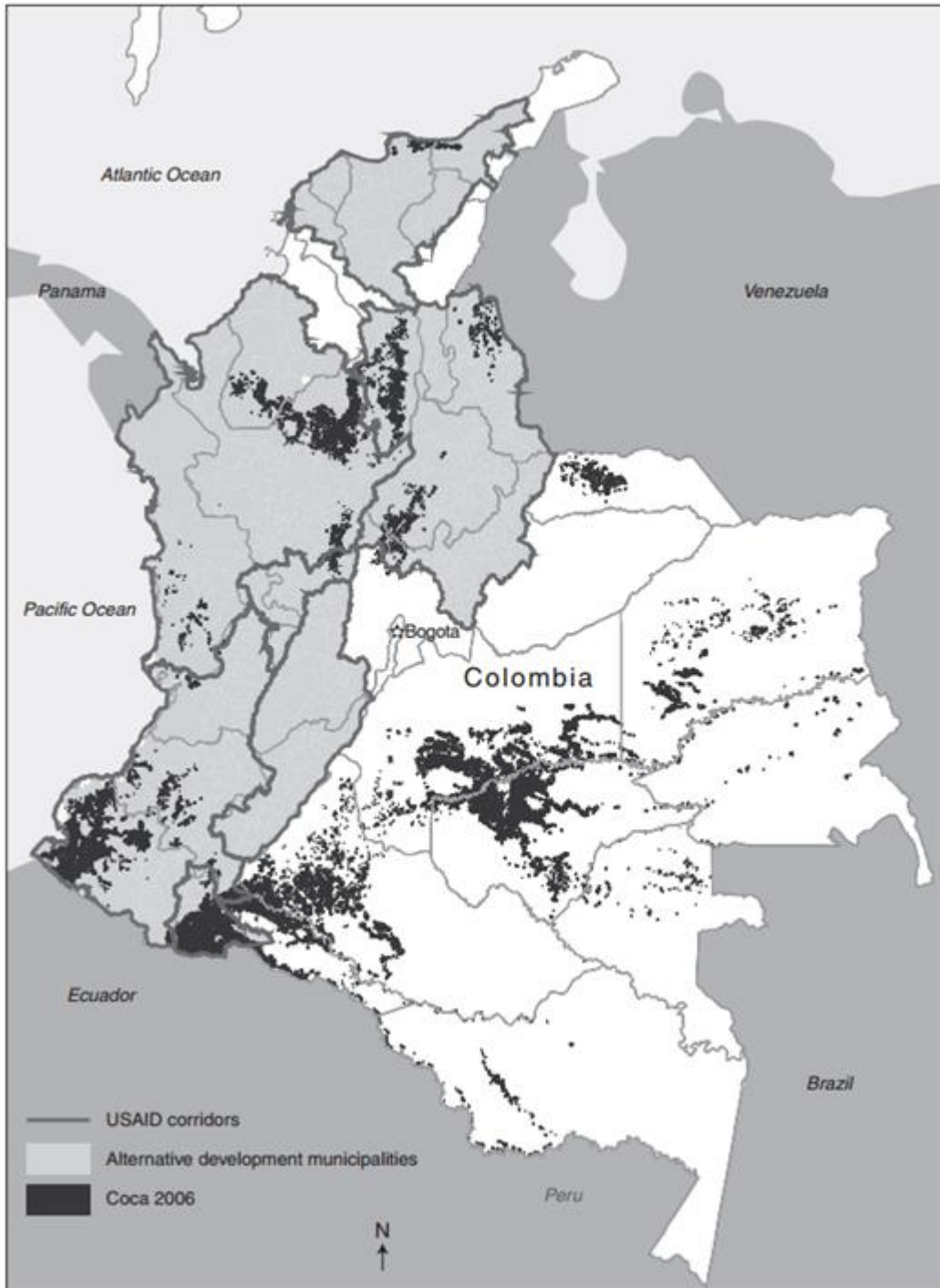
se esperaba que el gasto militar fuese disminuyendo y el enfoque hacia el desarrollo alternativo y el fortalecimiento de la institucionalidad aumentara.

En los primeros ocho años del Plan Colombia, el desarrollo alternativo y políticas sociales que se implementaron en las zonas recuperadas incluían programas como la Estrategia de Gestión Comunitaria, que contribuía al aprovechamientos de la infraestructura, a la promoción de gestión dentro de las comunidades y las entidades territoriales y a la generación de empleo como alternativa a los cultivos ilícitos y la violencia, por medio de programas sociales y culturales en los municipios más vulnerables del país (Contraloría, 2006. Pág. 16). Dentro de esta iniciativa están enmarcados los subprogramas Familias, Jóvenes y Empleo en Acción.

El desarrollo alternativo fue pensando desde un inicio como una parte fundamental del Plan Colombia en la medida que era este el que iba a permitir que las víctimas y miembros desmovilizados de los grupos armados al margen de la ley tuvieran la oportunidad de vivir una vida fuera de las dinámicas del narcotráfico y la guerra. Si bien desde la formulación del Plan Colombia este componente estaba pensado, se sabía que era el último paso a ejecutar para consolidar las zonas recuperadas. Sin embargo, en el momento en que se pudieron empezar a ejecutar estos programas se vislumbraron dos obstáculos.

El primer obstáculo consistía en que no se habían diseñado propuestas concretas de desarrollo alternativo. El programa que más se difundió fue el de incentivos para la erradicación manual por parte de campesinos y consistía en subsidios que eran ofrecidos a aquellos cultivadores de hoja de coca que estuviesen dispuestos a sembrar café, cacao o mora. Si bien muchas personas se acogieron a este plan, esto no significó necesariamente un mejoramiento de la calidad de vida.

Gráfico 6. Alternativas a los cultivos de Coca en Colombia



Fuente: (GAO 2008, pág. 51)

El segundo obstáculo es una división que existe entre oriente y occidente. Como se ve en la Gráfica 6, los proyectos de desarrollo alternativo se realizan en la parte occidental

del país. Esto se debe a que en la parte oriental se presentan problemas como la falta de comunicación con oriente para la implementación de proyectos de desarrollo. Sumando a esto último la precariedad de las infraestructuras y las dificultades del terreno, estos sectores son un reto a la hora de la formulación de proyectos. Adicionalmente, tal como se ve en la Gráfica 6, es la zona en donde más producción de coca hay y existe una política de Acción Social. La oficina del gobierno colombiano para los programas de desarrollo alternativo que dice que sólo se pueden implementar proyectos de desarrollo en zonas completamente libres de cultivos. Esta política pretende que los cultivos no sólo se acaben por vías estatales, sino también por presión comunitaria. Sin embargo, en las zonas orientales del país, esta política resulta en un obstáculo adicional.

En materia de Derechos Humanos, el Plan Colombia es de especial preocupación. Varios Estados y organizaciones internacionales se han pronunciado sobre los problemas que se han generado gracias a lo que se podría llamar sobre militarización del conflicto. En un artículo publicado en de Yale Journal of International Affaires, Adam Isacson sostiene que, en términos de Derechos Humanos, Colombia se ha conformado con defender índices como la cantidad de secuestros y de homicidios, pero no habla de desplazamiento, crímenes cometidos por la Fuerza Pública, relaciones entre ejército y grupos armados ilegales y desapariciones.

La intensificación del conflicto armado ha significado un aumento del 38% de personas desplazadas sólo entre 2003 y 2004. En lo que concierne al desplazamiento, no sólo es importante resaltar el triste hecho de que personas tengan que dejar sus hogares, en términos sociales también es importante decir que el Estado no ha prestado ayuda a esta población vulnerable en la misma medida que se ha visto involucrada en la intensificación de la guerra (Isacson, 2006. Pág. 146). La situación de desplazamiento en Colombia ha trasladado problemas originados en las zonas en conflicto hacia las grandes ciudades.

Dejando de lado el hecho de que el gobierno considere como logro la captura y dada de baja de cerca de 40 mil hombres armados ilegales (El Tiempo, 2005), es de especial importancia el aumento de crímenes cometidos por las Fuerzas Militares. Es acá donde entra uno de los términos por los que más se ha juzgado internacionalmente a Colombia: la impunidad.

Las cifras apuntan a un aumento del 10% en asesinatos y desapariciones de activistas de Derechos Humanos en Colombia entre 2002 y 2004. También hablan de por lo menos 340 torturas y 4.362 casos de arrestos arbitrarios de civiles con presuntos cargos de colaboración con la guerrilla. Sumado a esto, el gobierno de turno alegaba que todo defensor de los Derechos Humanos era aliado o, por lo menos, simpatizante de los grupos armados ilegales (Isacson, 2006. Pág. 149).

Retomando el problema de la impunidad, se puede afirmar que esta va más allá de los Derechos Humanos. El problema de la impunidad en Colombia no sólo significa no ser capaces de judicializar propia y justamente a los criminales. El problema de la impunidad en Colombia es que desvía la mirada para no aceptar la responsabilidad de algunos actores con la excusa de “el bien mayor”. Según Isacson, el abuso de fuerza y la corrupción son prueba de ello (Isacson, 2006. Pág. 148).

Otra crítica que se le hace el Plan Colombia, apenas bosquejada hasta ahora en este trabajo, es que ha intensificado el conflicto. Desde que se propuso que Estados Unidos fuese parte activa, la dinámica Estado-FARC cambio. Aquí se puede hacer referencia a la oleada de secuestros que ocurrieron tras la presentación del Plan Colombia en el año 2000. La aproximación militar al conflicto colombiano fue respondida también militarmente.

4. CONCLUSIONES

Lo que primero que hay que hacer explícito en esta parte del trabajo es que el interés primordial de Colombia y los Estados Unidos no era el mismo. Para Colombia lo que importaba era contener el avance de las guerrillas en el territorio nacional, ya que generaban problemas de seguridad y de estabilidad dentro del Estado. Por otra parte, para Estados Unidos lo relevante era disminuir la oferta de drogas ilícitas creada por los narcotraficantes colombianos.

La segunda conclusión que se puede sacar de este trabajo es sobre el problema de las drogas. Teniendo en cuenta la importancia que este problema ha adquirido, es necesaria la cooperación conjunta de varios Estados, agencias de seguridad y organismos internacionales que logren juntar esfuerzos para hacer frente a este negocio. Teniendo en cuenta el Principio de Responsabilidad Compartida, es claro que las consecuencias de la cadena productiva de las drogas ilícitas se presentan indiscriminadamente a lo largo y ancho del mundo. La hoja de coca que se cultiva en el Putumayo tiene el potencial de convertirse en el problema de salud pública en Estados Unidos o Europa.

Otra conclusión que se puede sacar es sobre el potencial de financiamiento del mercado de las drogas ilícitas. Hay que recordar que el involucramiento de la guerrilla colombiana en el tráfico de drogas se dio por causa económicas y fue el causante del potencial para que este grupo al margen de la ley adquiriera el poder con el que fue capaz de poner en jaque al Estado. Este potencial puede ser aplicado a cualquier organización, sea cual sea su ubicación geográfica. El dinero de las drogas puede financiar armas, corrupción y muertes. Este poder que puede ser conseguido mediante el involucramiento al mercado de las drogas ilícitas fue precisamente la razón por la cual fue necesaria la formulación del Plan Colombia.

Una cuarta conclusión se puede sacar de la formulación inicial de la cooperación entre Estados Unidos y Colombia contra el narcotráfico: no es cierto que exista una relación directa entre militarización y producción. A pesar de los esfuerzos por fumigar y erradicar los cultivos de coca, y de los resultados que se pueden dar en medidas cuantitativas (cantidad de hectáreas fumigadas/erradicadas), la práctica misma del narcotráfico hace que cada día esta se transforme. Los avances tecnológicos también permiten que de una hectárea sembrada

haya más producción y que los cultivos se vuelvan más resistentes a los químicos que los quieren controlar. Es por la anterior razón que programas como los que se juntaron en el Plan Colombia no ofrecieron los resultados esperados. La lucha técnica contra el narcotráfico tiene que avanzar a la par con las prácticas que exige el negocio.

De la anterior conclusión se desprender otra: es necesario una propuesta no técnica al cultivo, producción y distribución de estupefacientes. En el caso específico de Colombia, es claro que el campesino que cultivaba hoja de coca y que tiene terrenos en una zona que ahora es considerada como “recuperada”, tiene que encontrar una alternativa para suplir sus necesidades. Si bien este trabajo expuso que ha existido ciertos programas que han fomentado esto último, también expuso las razones por las cuales en el oriente del país ha habido una dificultad para lograr esta transición.

Como consecuencia del párrafo anterior, se hace explícita la importancia de diseñar programas de desarrollo alternativo que no sólo se enfoquen en atender las necesidades individuales de los campesinos ex cultivadores, sino que mantengan en mente las necesidades de la región. Es necesario invertir en construcción de vías, servicios públicos, puestos comerciales y, en general, toda infraestructura capaz de comunicar y consolidar la presencia del Estado. Aunque la cooperación diseñada en el marco del Plan Colombia contemplaba un componente que iba a atender lo anterior, es claro que la ejecución de este programa no tuvo un impacto representativo en este frente.

Esta panorámica logra demostrar la urgencia de una reformulación a programas como el Plan Colombia. Si bien no se pueden desconocer los avances que se dieron de modernización, capacitación y profesionalización de la Fuerza Pública, tampoco se pueden desconocer los problemas que se dieron en términos de lucha contra el narcotráfico, justicia y desarrollo social. Una cooperación apropiada, teniendo en cuenta las enseñanzas de la ejecución en Colombia, no debe dejar de lado el diseño de estrategias no militares para hacer frente a los rezagos que puede dejar el narcotráfico.

Para finalizar, hay que destacar la importancia de un proyecto que se ejecute bajo los lineamientos de los Derechos Humanos. Aún hoy en día, luego de casi nueve años desde que se publicó el artículo de Adam Isacson, todavía no es muy claro cuál va hacer el futuro de los desplazados del conflicto armado, ni tampoco se sabe cómo van a resultar la

investigación, identificación y reparación de víctimas del abuso militar. Una estrategia de cooperación que busque realmente atender las necesidades y consecuencias que ha traído el conflicto armado en Colombia no puede dejar de lado esta circunstancia.

BIBLIOGRAFIA

Borda Guzmán, S. (2012), *La internacionalización de la paz y la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Ediciones Uniandes

DelloBuono, R. (2002). *El plan Colombia/ la iniciativa regional andina: ¿hacia la guerra o la concentración?* México D.F: Morevallado Editores.

Inkster, N., y Comolli, V.(2013). *Drogas, inseguridad y estados fallidos los problemas de la prohibición*. Ediciones Uniandes.

Presidencia de la República. (1999). “Introducción”. En Plan Colombia, Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado.

Rodríguez Hernández, S.M. (2006).*La influencia de los Estados Unidos en el ejército colombiano, 1951- 1959*.

Tokatlian, J.G. (1995). *Crimen organizado y drogas: ¿El encubrimiento de la narcocriminalidad organizada?* En Drogas, Dilemas y Dogmas.

Valencia Tovar, A., y Sandoval Franky, J. (2001). *Colombia en la Guerra de Corea: La Historia Secreta*. Editorial Planeta Colombiana.

Capítulos de libro

Estrada Álvarez, J. (2002). Plan Colombia, debates, tendencias recientes, perspectivas. En J. Estrada Álvarez. (Comp). *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra aspectos globales y locales*.(21 – 30). Universidad Nacional de Colombia.

Vaicius, I. (2002). Una perspectiva hacia el entendimiento del Plan Colombia. En J. Estrada Álvarez. (Comp). *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra aspectos globales y locales*. (21 – 30). Universidad Nacional de Colombia.

Publicaciones no periódicas

Ruíz Vásquez, J.C. (2006). “Seguridad y defensa en Ecuador: espejismos y arenas movedizas”. En *Security And Defense Studies Review*. (6) fasc.1. 25 – 49.

Otros documentos

Atehortúa Cruz, A.L. (2008). “Colombia en la guerra de Corea, Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional”. (27). 63 – 76. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n27/n27a06>

Atehortúa Cruz, A.L. (s.f). “Las fuerzas militares en Colombia: de sus orígenes al Frente Nacional”. En *Revista Historia y Espacio* (17). 1 - 34. Universidad del Valle y de la Maestría en Estudios Políticos. Disponible en: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/7401/1/Las%20fuerzas%20militares%20en%20Colombia%20-%20Atehortua%20Adolfo.pdf>

Barón Vargas, N. (2013). *Plan Colombia: Una mirada a la cooperación Estados Unidos-Colombia a través de la Teoría del Imperialismo Estructural. Periodo 1999-2010*. (Tesis de pregrado). Recuperada del Repositorio institucional de la Universidad del Rosario. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4462/1070593596-2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Departamento Nacional de Planeación – DNP y Dirección de Justicia y Seguridad - DJS. (2006). “Balance Plan Colombia 1999-2005”. Disponible en:

http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf.

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2006). “Balance Plan Colombia 1999-2005”.
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2007). “Estadísticas históricas de Colombia”.
Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/EstudiosEconomicos/Estad%C3%ADsticasHist%C3%B3ricasdeColombia.aspx>

Duncan, G. (2014). “Las FARC sobrevivieron gracias al narcotráfico”. La Verdad Abierta.
Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/5547-las-farc-sobrevivieron-gracias-al-narcotrafico-duncan>

Embassy of United States – Bogotá, Colombia. (s.f). “Plan Colombia”. Disponible en:
<http://bogota.usembassy.gov/plancolombia.html>

Gómez Maseri, S. (2001). “Duras críticas de Kissinger al Plan Colombia”. El Tiempo.
Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-605656>

Gómez Maseri, S. (2007). “Plan Colombia fase II costa”. El Tiempo. Disponible en:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2374995>

Guáqueta, A. (2002). *Change and continuity in United States - Colombian relations, during the war against drugs, 1970-1998*. (Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales). Recuperada de la página institucional de la Universidad de Oxford.
Disponible en: <http://ora.ox.ac.uk/objects/uuid%3A9cb3fb07-f14a-4337-9d8f-98272021d6ec/datastreams/ATTACHMENT1>

Informe de U.S. Government Accountability Office (U.S. GAO). (2008). “Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance”. Disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf>

Isacson, A. (2005). “Failing Grades: Evaluating the Results of Plan Colombia” Yale University. Disponible en: http://www.yale.edu/yjia/articles/Vol_1_Iss_1_Summer2005/IsacsonFinal.pdf 2005

La Verdad Abierta. (s.f). “Las conferencias de la expansión (1982-1993)”. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/la-historia/243-la-historia/farc/4298-las-conferencias-de-la-expansion-1982-1993>

Palacio, M. y Serrano, M. (2010). Colombia y México: las violencias del narcotráfico. En *Los grandes problemas de México Seguridad nacional y seguridad interior*. Alvarado, A. y Serrano, M. coordinadores México, D.F.: El Colegio de México. Disponible en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>

Tokatlian, J. G. (s.f). “Plan Colombia y la lucha contra las drogas”. Disponible en: <http://bogota.usembassy.gov/plancolombiaspeeches3.html>

Wallace, Arturo. (2013). “Los soldados colombianos que combatieron en la Guerra de Corea”. BBC Mundo, Bogotá. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/07/130724_america_latina_colombia_soldados_veteranos_guerra_coreaw

Pizarro, Eduardo (2004). “Marquetalia: el mito fundacional de las Farc”. Periódico Universidad Nacional, Bogotá. Disponible en <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/ediciones/57/03.htm>

U.S. Department of State. (2000) “United Status Support For Colombia”.

Disponible en: <http://www.state.gov/p/wha/ci/co/>.

Presidencia de la República (1999). “Plan Colombia, Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”. Bogotá: Imprenta Nacional.

Presidencia de la República (1999). “El Plan Colombia” texto oficial de la embajada de los Estados Unidos, Bogotá, Colombia. Le Monde Diplomatique. Disponible en:<http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/ameriquelatine/plancolombieus>