



Departamento Nacional de Planeación

República de Colombia

PLAN COLOMBIA

RESULTADOS 1999 - 2003*

* Documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación por las direcciones de Evaluación de Políticas Públicas y Justicia y Seguridad, con el apoyo del Ministerio de Defensa, el Fondo de Inversiones para la Paz, la Red de Solidaridad y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

PLAN COLOMBIA

RESULTADOS 1999 - 2003

RESUMEN EJECUTIVO

1. Fundamentos y financiación

1.1 El Plan Colombia se formuló como una estrategia integral para desactivar el círculo narcotráfico–violencia–economía, y contrarrestar sus repercusiones adversas sobre el crecimiento, el bienestar de la población más vulnerable y la institucionalidad del Estado. El Plan fue recogido y fortalecido por la política de Seguridad Democrática del Presidente Uribe.

1.2 Se estructuró en cuatro componentes: i) combate contra el narcotráfico, ii) recuperación económica y social, iii) fortalecimiento institucional y desarrollo social y, iv) negociación política con organizaciones armadas.

1.3 En su ejecución, entre 1999 y 2003, se comprometieron US\$ 8,438 millones. De estos, US\$ 5,886 (70%) corresponden a esfuerzo fiscal colombiano, y US\$ 2,553 (30%) a cooperación no reembolsable de la comunidad internacional (cuadro 1).¹

Cuadro 1

Plan Colombia: Recursos comprometidos 1999–2003 por fuentes y usos -millones de US\$

Componente*	1999-2003				1999-2002	2003
	Nacional	Internacional	Total	%		
Fortalecimiento Institucional y D. Social	2.851	555,0	3.406	40%	2.695	711
Combate contra el Narcotráfico	2.423	1.998	4.421	52%	2370	2.051
Recuperación Económica y Social	608	0	608	7%	541	67
Negociación Política	4	0	4,0	0,0%	3,4	0,6
Total	5.886	2.553	8.438	100%	5.610	2.829

Fuente: DNP. * Incluye inversiones así: en Combate contra el narcotráfico (erradicación, inteligencia, interdicción y reducción de la demanda); en Recuperación económica y social (asistencia técnica, gestión aduanera, comercialización agropecuaria, programas para población vulnerable); en Fortalecimiento institucional y desarrollo social (desarrollo alternativo, infraestructura física y social, Derechos Humanos, infraestructura carcelaria, modernización judicial); y en Proceso de negociación política del conflicto armado (programas de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz).

1.4 Estados Unidos es el principal aportante del Plan con anuncios de cooperación por US\$ 2.5 billones. De estos 2.3 billones han sido comprometidos (93%) (Cuadro 2).

Cuadro 2

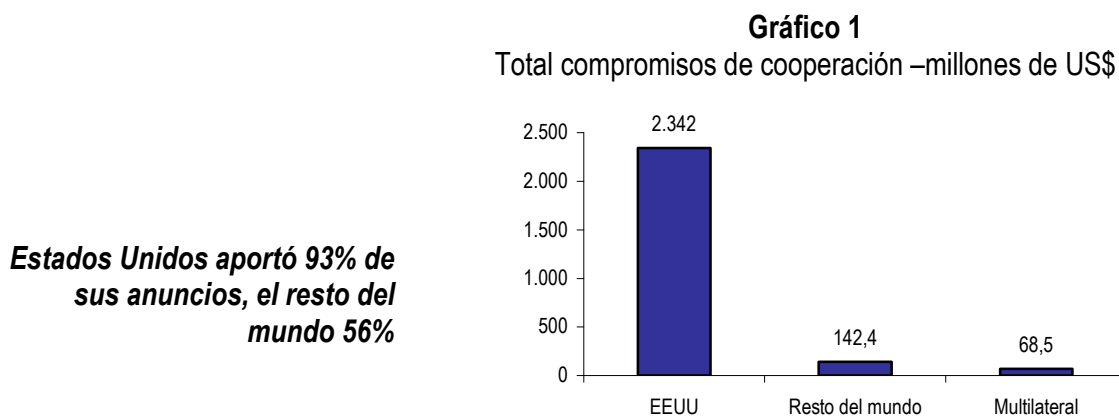
Plan Colombia: Cooperación de Estados Unidos - millones de US\$

	Apropiaciones			Compromisos		
	2000-2002	2003	Total	2000-2002	2003	Total
Fortalecimiento Institucional	228,00	151	379,00	229,4	114,7	344,1
Combate al narcotráfico	1536,1	601,9	2138,00	1280,45	717,36	1997,81
Total	1764,10	752,90	2517,00	1509,85	832,06	2341,91

Fuente: Departamento de Defensa y Departamento de Estado de los EE.UU, Centro para la Policía Internacional, USAID.

¹ Compromiso implica la firma de un contrato y no desembolso efectivo de recursos.

1.5 El resto del mundo aportó US\$ 211 millones, 56% de las ofertas realizadas en las Mesas de Aportantes para el Componente social del Plan Colombia (Gráfico 1).



Fuente: DNP con base en ACCI, Departamento de Defensa y Departamento de Estado de los EE.UU., para la Policía Internacional, y USAID.

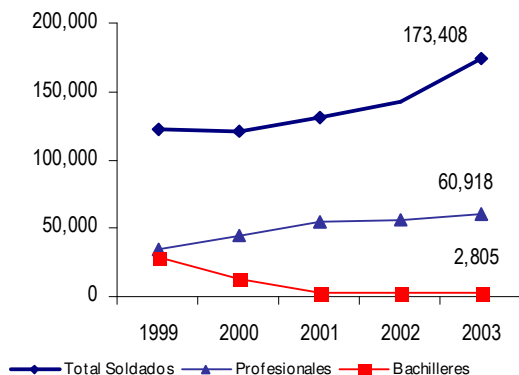
2. Principales resultados por componentes

A. Combate contra el narcotráfico

2.1 Con la adquisición y modernización de equipos y logística, la creación de la Brigada contra el Narcotráfico, la profesionalización del pie de fuerza y el aumento de la aeromóvilidad de la fuerza pública, el Plan Colombia, en el marco de la política de Seguridad Democrática, ha restablecido la capacidad del Estado para combatir el narcotráfico (gráfico 2 y 3). Entre 1999 y 2003:

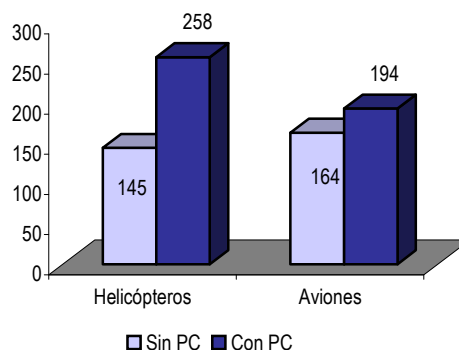
- La Fuerza Pública pasó de 145 helicópteros y 164 aviones a 258 y 194 respectivamente. Esto representa un incremento de 78% en la capacidad helicoportada y de 18% en aviones.
- El Ejército y la Policía aumentaron en 309% y 59% respectivamente su capacidad aeromóvil.
- Los soldados profesionales aumentaron 75%.
- El alistamiento de soldados bachilleres se redujo de 29 mil a menos de 3,000.

Gráfico 2
Composición de soldados en las FF.MM



Fuente: Mindefensa - * Incluye 14 helicópteros con recursos de contrapartida

Gráfico 3
Capacidad aeromóvil Ejército y Policía



2.2 La mayor capacidad permitió una reducción de 44% en el área cultivada de coca entre 2000 y 2003, lo que representa un avance de 87% frente a la meta de reducción de 50% a 2006. Este resultado produjo una disminución de 21.8% en el área total de coca cultivada en la región andina, la cual pasó de 221,300 a 173,100 has. entre 1999 y 2002 (gráficos 4 y 5).

- De no haberse implementado el Plan Colombia, ni la política de Seguridad Democrática, a diciembre de 2003 el área bajo cultivos ilícitos habría alcanzado 173,181 has. Con las 90 mil has. existentes a diciembre de 2003, esto representa una reducción potencial de más de 83 mil ha. en 4 años.
- El 85% de la reducción de los cultivos en Colombia se explica por la caída en Putumayo, región en la que se focalizó la acción del Plan y que pasó de 60 mil a 4.500 has. en el periodo de aplicación.

Gráfico 4

Cultivos de coca en Colombia – ha.

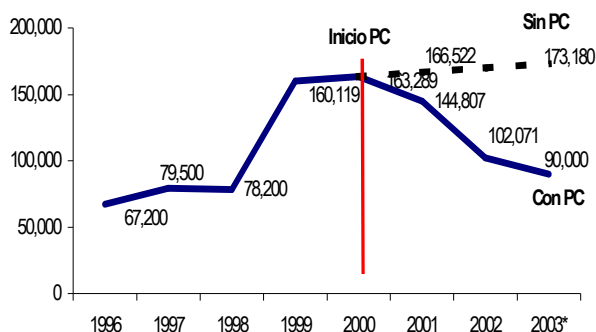
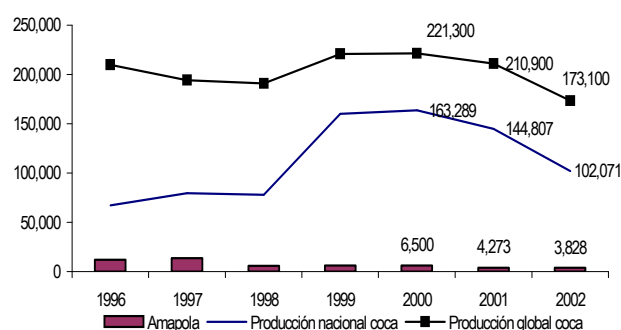


Gráfico 5

Cultivos ilícitos –coca y amapola Región andina



Fuente: Datos 1996-2002 Proyecto SIMCI, Global Illicit Drug Trends 2003

Fuente: Datos 1996-2002 Proyecto SIMCI, Global Illicit Drug Trends 2003.

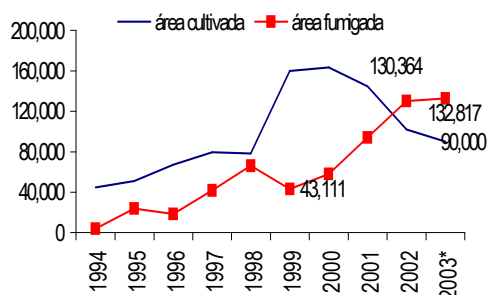
*Estimación Policía Nacional a dic 2003.

2.3 Se consolidó una tendencia creciente en la erradicación de cultivos ilícitos e incautación de droga entre 1999 y 2003(gráficos 5 y 6):

- En erradicación se pasó de 43.000 a 132.000 has. fumigadas.
- Se incautaron 394 toneladas de cocaína y 3,232 kilos de heroína con destino al mercado internacional, evitando colocar en los mercados internacionales una producción por valor estimado de US\$ 17,700 millones, que equivale a más de dos veces el valor del Plan Colombia.
- Se destruyeron 5,259 laboratorios para el procesamiento de estupefacientes y 191 pistas.
- Se incautaron 3,567 vehículos, 272 aeronaves y 1,605 embarcaciones.

Gráfico 5

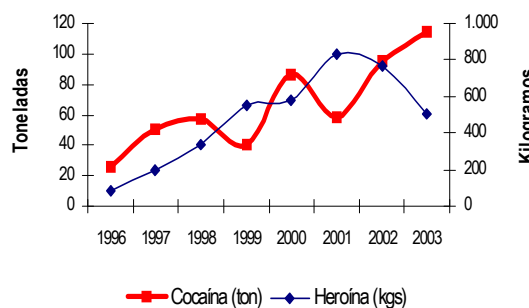
Área cultivada vs. área fumigada de coca –ha.



Fuente: Proyecto SIMCI. *Estimación Policía Nacional a dic 30 de 2003

Gráfico 6

Evolución de la droga incautada - cocaína y heroína



Fuente: Mindefensa

2.4 Se requiere superar los siguientes problemas:

- Las demoras en el desembolso de recursos por cuenta de las certificaciones de derechos humanos requeridas.
- Evitar el desplazamiento de los cultivos reforzando los esfuerzos en las zonas de influencia del Plan (e.g Nariño, Norte de Santander).

B. Recuperación económica y social

2.5 El diseño y puesta en marcha de una Red de Apoyo Social, y el mantenimiento y la ampliación de las preferencias arancelarias en el marco del ATPDEA y el SGP andino son los logros más destacables de este componente.

2.6 Entre 1999 y 2003 la Red de Apoyo Social permitió beneficiar con ingresos transitorios y subsidios de educación, salud y nutrición a más de 1.3 millones de pobres. Esto incluye 800 mil niños, 62 mil jóvenes y 172 mil cabezas de hogar.

2.7 El mantenimiento y la ampliación de las preferencias arancelarias permitió que las exportaciones en el marco de estos acuerdos pasaran de US\$ 996 millones en 2000 a US\$ 3.090 millones en 2003. Esto ha convertido a las exportaciones en uno de los principales determinantes de la recuperación del crecimiento.

C. Fortalecimiento institucional y desarrollo social

2.8 El incremento de la inversión social en las regiones y poblaciones más afectadas por la violencia y el narcotráfico, es el principal logro de este componente, en especial a través del desarrollo de alternativas lícitas de ingreso, la recuperación y construcción de infraestructura económica y social, y la atención humanitaria.

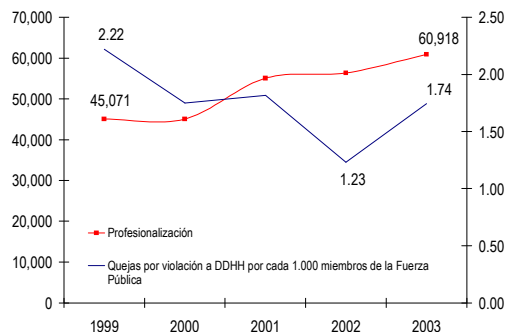
2.9 En generación de alternativas lícitas de ingreso se beneficiaron 239,554 familias y se establecieron 234,825 ha. con proyectos productivos.

2.10 Con el desarrollo de infraestructura económica y social:

- Se construyeron 736 Kms. de carreteras primarias y se realizó mantenimiento a 35,879 Kms. de red terciaria.
- Se realizaron 811 obras de infraestructura social para beneficiar a más de 3.2 millones de colombianos.
- Se establecieron 29 casas de justicia nuevas.

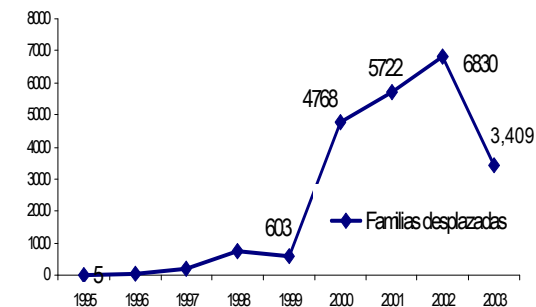
2.11 En la promoción de los DD.HH y el DIH los principales resultados son las reducciones de 50% en la tasa anual de desplazamiento forzado y de 30% en las quejas sobre miembros de la fuerza pública por violaciones a los derechos humanos (gráficos 7 y 8).

Gráfico 7
Profesionalización vs. investigaciones por violaciones a DD.HH de miembros de FF.MM



Fuente: Mindefensa. *Preliminar

Gráfico 8
Familias desplazadas anualmente.



Fuente: Red de Solidaridad Social

2.12 Estos resultados son producto de:

- La definición y puesta en marcha de las políticas de protección y promoción de los DD.HH y el DIH y de prevención y atención del desplazamiento forzado, así como de la profesionalización de la fuerza pública en estos aspectos.
- El establecimiento del Sistema de Alertas Tempranas y 13 oficinas regionales para proveer información a la Fuerza Pública sobre eventos que puedan terminar en masacres o desplazamientos forzados.
- EL fortalecimiento de la Unidad Nacional de Derechos Humanos mediante la adquisición de un Sistema de Identificación Integrado de Balística, un Sistema de Identificación Automático de Huellas Digitales, un Equipo de Análisis de DNA y la Red Inalámbrica Forense.

2.13 Estas acciones, recogidas y fortalecidas por la política de Seguridad Democrática de la administración Uribe, han permitido el fortalecimiento legítimo de las instituciones. Esto se refleja en la mayor credibilidad de la opinión pública en instituciones como la Fiscalía, la Policía y las Fuerzas Militares, las cuales fueron objeto de fortalecimiento con el Plan Colombia. A diciembre de 2003, la favorabilidad de las FF.MM, por ejemplo, era superior al 80%.

D. Negociación política con las organizaciones armadas

2.14 La búsqueda de una solución política negociada con las FARC fue el principal fracaso del Plan. Pese a los esfuerzos del gobierno y la sociedad, al final de un largo período de diálogo y negociación resultó evidente que esta organización no se encontraba en disposición de poner fin a la violencia.

2.15 No obstante, se destacan algunos resultados en aspectos sustantivos como:

- La vinculación de la comunidad internacional en el proceso
- El reconocimiento a nivel internacional y nacional de la escasa voluntad política de la guerrilla.

- El cambio en la percepción de sectores de la comunidad internacional sobre la naturaleza de la violencia en Colombia.

2.16 En aspectos de procedimiento se resaltan dos lecciones: una, la necesidad de reglamentar de manera precisa las condiciones y prerrogativas para adelantar futuros procesos de diálogo y negociación, y dos, la importancia de establecer acuerdos previos de cese de hostilidades.

3. Conclusiones

3.1 Entre los años 2000 y 2003 la implementación del Plan Colombia arroja resultados que con certeza permiten afirmar que se ha modificado la historia reciente en el combate regional y nacional contra el narcotráfico.

3.2 La tendencia de producción de coca y amapola en toda la región se ha revertido, principalmente como consecuencia de la combinación de instrumentos como la erradicación aérea y manual, la interdicción sistemática y el desarrollo alternativo.

3.3 Las acciones desarrolladas por el Plan Colombia, recogidas y fortalecidas por la política de Seguridad Democrática de la administración Uribe, han permitido el fortalecimiento legítimo del Estado que se ha reflejado en una mayor efectividad de las operaciones de la Fuerza Pública contra el narcotráfico y la violencia organizada.

3.4 Ello ha generado, a su vez, un proceso de recuperación de la confianza de la población en el Estado que se refleja en la mayor credibilidad en las instituciones, y en la recuperación de las condiciones de gobernabilidad frente a la situación inicial de 1999.

3.5 Todos estos factores reflejan un balance satisfactorio del Plan Colombia en su conjunto que, destacando los logros y fracasos permiten señalar que los resultados esperados comienzan a materializarse para la región y para Colombia.

3.6 De ahí que la mejor política a seguir es, sin duda la de mantener el curso del Plan, incorporando los ajustes que sean necesarios para garantizar que la fase II permita su consolidación.

PLAN COLOMBIA

RESULTADOS 1999 - 2003

INTRODUCCIÓN²

Después de 1995 la expansión de los cultivos ilícitos, la producción y el tráfico de narcóticos en Colombia evidenciaron el estancamiento de la capacidad del Estado para desarticular la creciente relación entre éstos, los grupos armados ilegales y el crimen organizado, así como para contrarrestar los efectos de la violencia sobre la población y la economía.³

El Plan Colombia recogido y fortalecido por la Política de Defensa y Seguridad Democrática del Presidente Uribe, fue formulado como una estrategia integral para enfrentar estos fenómenos, a través de cuatro componentes: i) Combate contra el narcotráfico, ii) Recuperación económica y social, iii) Fortalecimiento institucional y desarrollo social y; iv) Negociación política del conflicto armado. Para lograr sus objetivos, se propuso, igualmente, lograr una nueva y activa participación de la comunidad internacional.

Entre los principales resultados del Plan a la fecha, en el marco de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, se destacan la profesionalización de las fuerzas armadas y el fortalecimiento legítimo del Estado que permitió restablecer el balance de fuerzas en el combate al narcotráfico y reducir el área bajo cultivo. Igualmente importante fue el aumento de la inversión social en poblaciones y regiones vulnerables que junto con la recuperación de la seguridad explican la alta aprobación del Plan por parte de cerca del 70% de la población colombiana. El fortalecimiento legítimo del Estado que hizo parte del Plan se refleja en la mayor credibilidad de la opinión pública en instituciones como la Fiscalía, la Policía y las Fuerzas Militares. Estas últimas las cuales cuentan hoy con niveles de favorabilidad superiores al 80%.⁴

En contraste con lo anterior, la búsqueda de una solución política negociada con las FARC fue el principal fracaso del Plan. Pese a los esfuerzos del gobierno y la sociedad, al final de un largo período de diálogo y negociación resultó evidente que la insurgencia no se encontraba en disposición de poner fin a la violencia.

De otra parte, no cabe duda que el Plan ha propiciado un mejor entendimiento y una mayor participación de la comunidad internacional en la solución de los problemas del país, caracterizados por causas y efectos globales. En particular, el Plan Colombia materializó la participación de los Estados Unidos bajo el principio de corresponsabilidad y generó una estrecha y sostenida alianza que se ha mantenido pese a los cambios de gobierno en las dos naciones.

² Este documento resalta los principales resultados de los componentes del Plan Colombia, cabe anotar que debido entre otros a las limitaciones de la información, éste es una aproximación y no una evaluación exhaustiva de resultados del Plan Colombia.

³ Como resultado de estos factores y la crisis de la economía internacional, en 1999 el país experimentó la crisis económica más profunda de los últimos 70 años.

⁴ Encuesta realizada por Gallup Colombia, diciembre de 2003.

Frente a su formulación inicial, el Plan ha experimentado ajustes importantes. El fracaso de las negociaciones con las FARC en febrero de 2002, y el impacto de los acontecimientos posteriores al 11 de septiembre en la agenda internacional, lo convirtieron en una estrategia de mediano y largo plazo más focalizada en la lucha regional contra el narcotráfico y el terrorismo.

A casi cuatro años de la aprobación del primer paquete de apoyo al Plan Colombia por el Congreso de los Estados Unidos, este documento presenta un balance de los principales resultados del Plan en sus cuatro componentes. El documento está estructurado en tres secciones. La primera, sintetiza los objetivos del Plan y la financiación por fuentes y usos a diciembre de 2003. La segunda sección presenta los principales resultados destacando los logros, restricciones y fracasos en cada uno de sus cuatro componentes. Por último se presenta algunas conclusiones.

I. OBJETIVOS Y FINANCIACION

1. Objetivos

Para el logro de sus objetivos del Plan Colombia puso en marcha simultáneamente programas de cobertura nacional y de focalización regional con una combinación de instrumentos transitorios y permanentes de política. El cuadro 1 presenta los objetivos específicos de cada componente:

Cuadro 1
Objetivos por componentes del Plan Colombia

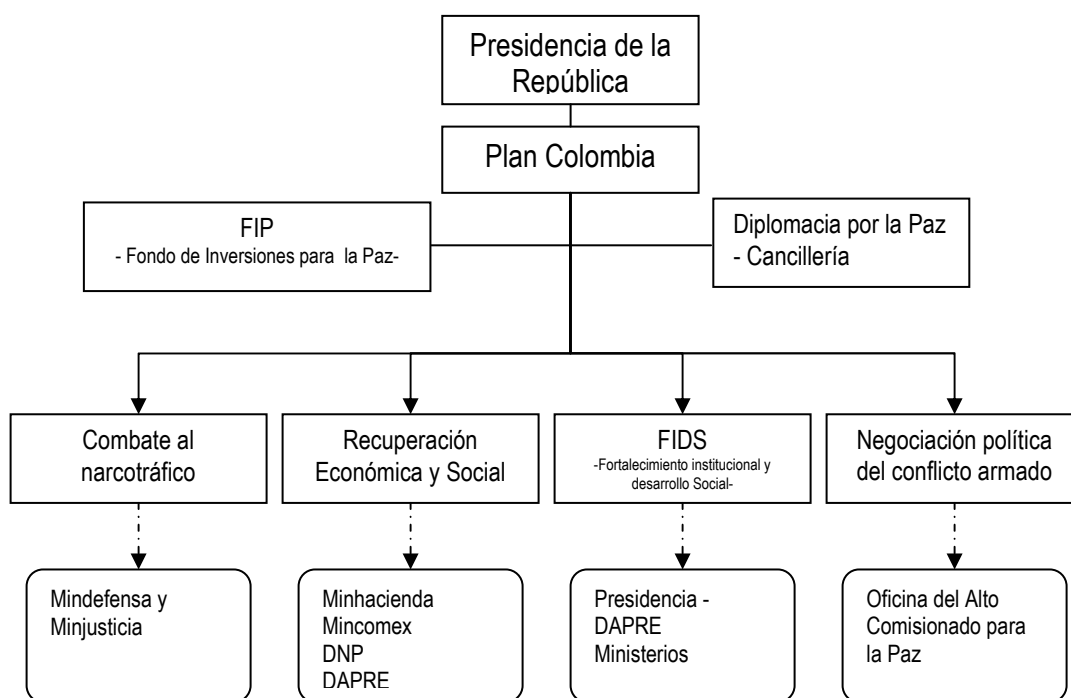
Combate contra el narcotráfico	Recuperación económica y social
<ul style="list-style-type: none"> • Reducir en 50% el cultivo y procesamiento de narcóticos en un periodo de 6 años • Fortalecer la capacidad de la Fuerza Pública para combatir el narcotráfico • Modernizar los aparatos de justicia, defensa y policía • Fortalecer la capacidad del Estado para proteger y garantizar los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la recuperación de las condiciones para la generación de empleo y la estabilidad social • Mantener y ampliar las preferencias arancelarias como elemento compensatorio a los efectos negativos del narcotráfico y su violencia asociada sobre la economía y la sociedad • Implementar una Red de Apoyo Social –RAS- para mitigar los efectos de la crisis económica sobre la población más vulnerable y generar un clima social más propicio para la búsqueda de la paz
Fortalecimiento institucional y desarrollo social	Negociación política del conflicto armado
<ul style="list-style-type: none"> • Proteger y recuperar el capital humano, físico, natural y social afectado por la violencia y el narcotráfico, a través de inversiones focalizadas en las regiones y poblaciones más vulnerables • Contribuir a recuperar la capacidad y credibilidad del Estado y sus instituciones en el cumplimiento de sus funciones esenciales • Promover alternativas lícitas de desarrollo productivo y regional frente a las economías de la droga y la violencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr acuerdos que permitan la desmovilización y reincorporación a la vida civil de los grupos alzados en armas • Buscar la activa participación de la comunidad internacional en todas las etapas del proceso bajo el principio de corresponsabilidad

Fuente: DNP

Institucionalmente, el Plan Colombia se implementó bajo la dirección de la Presidencia de la República, con la participación de diferentes entidades en la ejecución de sus componentes (gráfica 1). En recuperación económica y social, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación tuvieron la responsabilidad de definir y poner en marcha las medidas para reactivar la economía y la generación de empleo. En este propósito, la Consejería de la Presidencia de la República para el Plan Colombia, a través del Fondo de Inversiones para la Paz –FIP-, coordinó la ejecución de los programas de la Red de Apoyo Social –RAS- dirigidos a mitigar los efectos de la crisis económica y la violencia sobre la población más pobre.⁵ Esta misma Consejería de la Presidencia fue responsable de la coordinación del componente de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social –FIDS-.

El Ministerio de Relaciones Exteriores se encargó de la estrategia diplomática del Plan que incluyó la búsqueda de cooperación técnica y financiera de la comunidad internacional, con el Apoyo de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. Los Ministerios de Defensa y de Justicia tuvieron bajo su responsabilidad el diseño y ejecución de la iniciativa contra el narcotráfico. Así mismo, la oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República se encargó de la negociación política del conflicto armado.

Gráfica 1
Esquema institucional del Plan Colombia



Fuente: DNP

2. Financiación

⁵ Uno de los programas de la RAS –Jóvenes en Acción- se encuentra hoy en proceso de institucionalización en el SENA.

En la ejecución del Plan Colombia, se han comprometido recursos por US\$ 8,438 millones entre 1999 y 2003.⁶ Por componentes los recursos se repartieron de la siguiente manera: 40% para Fortalecimiento institucional y desarrollo social, 52% para el Combate contra el narcotráfico, 7% para Recuperación económica, y 0.05% para apoyar los procesos de negociación política. De estos recursos 70% (US\$ 5,886) corresponde a esfuerzo fiscal colombiano, y el restante 30% (US\$ 2,553) a cooperación no reembolsable de la comunidad internacional (cuadro 2).

Cuadro 2
Plan Colombia: Recursos comprometidos 1999 – 2003 por fuentes y usos - millones US\$

Componente*	1999-2003				1999-2002	2003
	Nacional	Internacional	Total	%		
Fortalecimiento institucional y desarrollo social	2,851	555	3,406	40%	2,695	711
Combate contra el narcotráfico	2,423	1,998	4,421	52%	2,370	2,051
Recuperación económica y social	608	0	608	7%	541	67
Negociación política del conflicto armado	4	0	4	0,0%	3.4	0.6
Total	5,886	2,553	8,439	100%	5.610	2,829

Fuente: DNP. * Incluye inversiones así: en Combate contra el narcotráfico (erradicación, inteligencia, interdicción y reducción de la demanda); en Recuperación económica y social (asistencia técnica, gestión aduanera, comercialización agropecuaria, programas para población vulnerable); en Fortalecimiento institucional y desarrollo social (desarrollo alternativo, infraestructura física y social, Derechos Humanos, infraestructura carcelaria, modernización judicial); y en Proceso de negociación política del conflicto armado (programas de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz).

Como resultado del despliegue de la estrategia diplomática se lograron anuncios de cooperación internacional no reembolsable por US\$ 3.389 millones. Cabe destacar que Estados Unidos es el principal donante del Plan Colombia con anuncios de cooperación por 2.5 billones de dólares, de los cuales el 93%, 2.3 billones han sido espaldados con compromisos (cuadro 3).

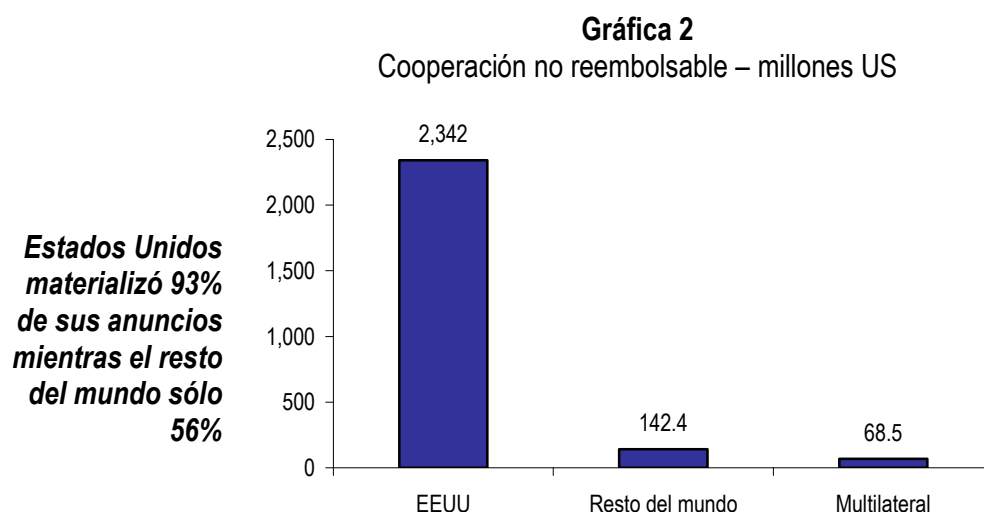
Cuadro 3
Plan Colombia: Recursos de cooperación no reembolsable Estados Unidos -millones US\$

	Apropiaciones			Compromisos		
	2000-2002	2003	Total	2000-2002	2003	Total
Fortalecimiento Institucional	228	151	379	229.4	114.7	344.1
Combate al narcotráfico	1,536.1	601.9	2,138	1,280.5	717.4	1,997.8
Total	1,764.1	752.9	2,517	1,509.9	832.1	2,341.9

Fuente: Departamento de Defensa de los EE.UU. Departamento de Estado de los EE.UU, Centro para la Policía Internacional, USAID.

⁶ Se entiende por compromisos, la firma de un contrato que implica la obligación de asignar unos recursos y obtener unos resultados físicos. La ejecución por el contrato se refiere al desembolso efectivo de recursos.

El resto del mundo aportó recursos por US\$ 211 millones, 56% de las inversiones anunciadas en el marco del Plan Colombia (gráficas 2).⁷ Esto puso en evidencia, por una parte, la baja capacidad institucional del país para hacer realidad esas ofertas a través de instrumentos de seguimiento y labores diplomáticas y de gestión, y por otra, el alto carácter político de las ofertas lo que facilitó el no cumplimiento de los anuncios. Ejemplo de esto es que siete de los 18 países oferentes desconocieron los anuncios realizados por sus representantes diplomáticos en el marco de las Mesas de Aportantes.⁸



Fuente: Cálculos DNP con base en ACCI, Departamento de Defensa de los EE.UU. Departamento de Estado de los EE.UU., Centro para la Policía Internacional, y USAID.

En conclusión, el Plan hizo evidente que la agresividad diplomática para obtener ofertas de cooperación no es suficiente. Se requiere además de una alta capacidad técnica y de gestión para concretar el apoyo internacional, entendiendo que ello también depende de la voluntad de los países, de la comprensión que éstos tienen de los problemas que se quiere resolver y del contexto político en que se desenvuelve la cooperación internacional.

⁷ Por materialización de aportes se entiende la firma de un acuerdo bilateral o multilateral que asegura la asignación de los recursos, lo cual puede o no incluir compromisos a través de contratos.

⁸ Se realizaron tres mesas de aportantes en Madrid, Bogotá y Bruselas con el fin de conseguir cooperación internacional para el componente de Fortalecimiento institucional

II. PRINCIPALES RESULTADOS DEL PLAN COLOMBIA⁹

1. Combate al narcotráfico

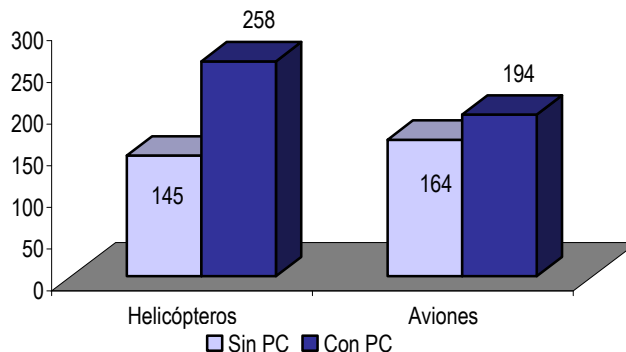
A. Fortalecimiento de la capacidad del Estado

En un país como Colombia, de más de 1,141,000 kilómetros cuadrados y de abrupta topografía, se hacía muy difícil combatir el narcotráfico en regiones apartadas al carecer de movilidad y capacidad logística adecuadas. Con el Plan Colombia, por primera vez en muchos años se adquirió y modernizó una serie de equipos y se creó la Brigada contra el Narcotráfico. Además, apoyó a las fuerzas militares en la actualización de la doctrina y el fortalecimiento de la aplicación del concepto de operaciones conjuntas, así como en el mejoramiento de las capacidades logísticas, y la profesionalización del pie de fuerza.

Con la adquisición y modernización de equipos, el Plan Colombia dotó a la Fuerza Pública de una mayor movilidad a través del aumento de la capacidad aeromóvil y de apoyo de fuego para las fuerzas en tierra. La capacidad aeromóvil de la Fuerza Pública pasó de 145 helicópteros y 164 aviones a 258 y 194 respectivamente, lo que representó un incremento de 78% en la capacidad helicopiportada y de 18% en el número de aviones entre 1999 y 2003 (gráfica 3).

Gráfica 3
Capacidad aeromóvil Fuerza Pública

Con el Plan Colombia la Fuerza Pública incrementó su capacidad helicopiportada en 78% y el número de aviones en 18%



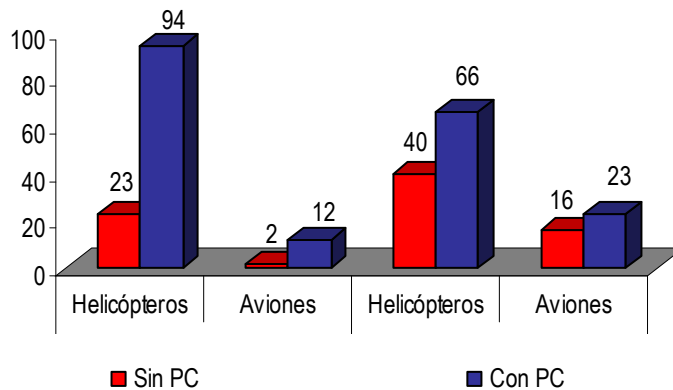
Fuente: Mindefensa

Particularmente importante fue el incremento en la capacidad aeromóvil logrado por el Ejército y la Policía. En el primer caso, el número de helicópteros pasó de 23 a 94, y el número de aviones pasó de 2 a 12, lo que representa un incremento total de 324%. En el caso de la Policía, se pasó de 40 a 66 helicópteros y de 16 a 23 aviones, incrementando en 59% su capacidad aeromóvil. Adicionalmente, con recursos nacionales, el Plan Colombia permitió multiplicar por cuatro la capacidad aerotáctica del Ejército con la compra de 14 helicópteros pesados artillados (gráfica 4).

⁹ La agrupación de programas y proyectos realizada para el análisis de los resultados sigue criterios temáticos y no institucionales o presupuestales.

Gráfica 4
Capacidad aeromóvil Ejército y Policía

El Plan Colombia aumentó en 324% la capacidad aeromóvil del Ejército y en 59% la de la Policía

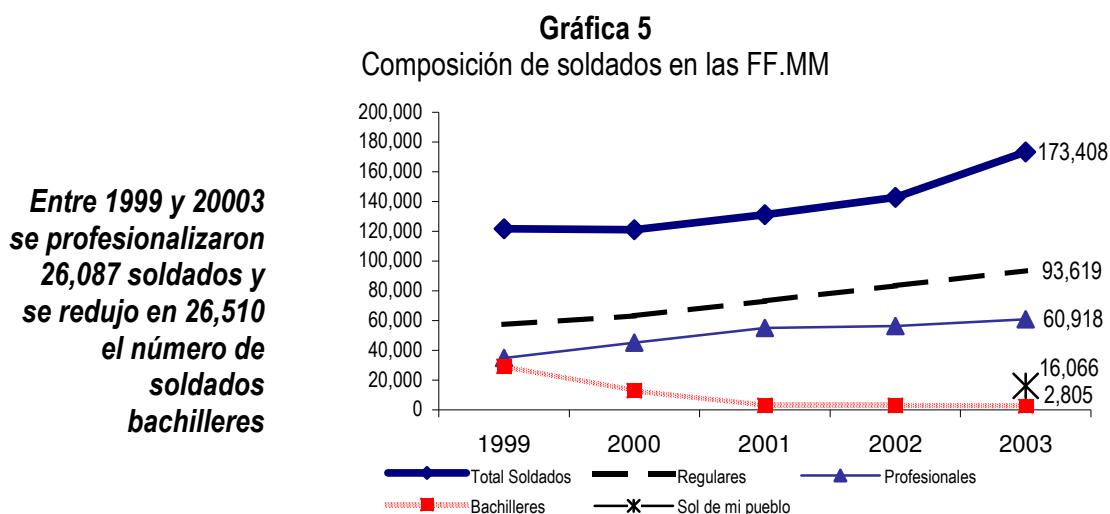


Fuente: Mindefensa
* Incluye 14 Helicópteros con recursos de contrapartida

En relación con la actualización de la doctrina y la logística, el Plan Colombia fortaleció la aplicación del concepto de operaciones conjuntas con la creación de la Brigada contra el Narcotráfico –Bracna-, que opera en el sur del país. Con esta brigada, se logró una mayor coordinación entre el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, bajo un mismo mando y control, apoyados por una fuerte estructura de comunicaciones, inteligencia y logística. Esta modernización operativa de las Fuerzas Militares ha permitido un aumento en la efectividad de las acciones contra el narcotráfico.

Como apoyo al desarrollo de esta Brigada, el Plan Colombia impulsó la construcción y adecuación de obras de infraestructura para aeronaves y defensa en las bases de Larandia, Tolemaida y Tres Esquinas entre otras. Como complemento, en materia de entrenamiento y equipamiento del personal logístico, se adquirieron 26 vehículos Hummer, un sistema de reabastecimiento de combustible, y se avanzó en un 30% en la sistematización de la logística.

Por último, entre 1999 y 2003 se llevó a cabo la profesionalización de 26,087 soldados con lo cual se llegó a un total de 60,918, lo que representa un aumento de 75% en el número de soldados profesionales de las FF.MM Esto ha permitido la supresión gradual del enlistamiento de soldados bachilleres, la que pasó de 29,315 en 1999 a menos de 3,000 desde 2001 (gráfica 5).



Como complemento a la profesionalización de las FF.MM, el Plan Colombia ha impulsado la capacitación en DD.HH y DIH entre sus miembros. Entre las actividades desarrolladas, se destacan la reforma al sistema de Justicia Penal Militar y de DD.HH, la construcción de la nueva Escuela de Justicia Penal Militar, los cursos de entrenamiento en derechos humanos a oficiales y los seminarios sobre medios de comunicación y Fuerza Pública, disciplina militar y el respeto a las leyes de la guerra (cuadro 4).

Cuadro 4
Reforma al Sistema de Justicia Penal Militar

Esta reforma representó un avance hacia una administración de Justicia Penal Militar más efectiva y transparente. Con esta, Colombia se encuentra hoy entre los países más avanzados en la materia. Entre los principales cambios introducidos por el nuevo código se cuentan:

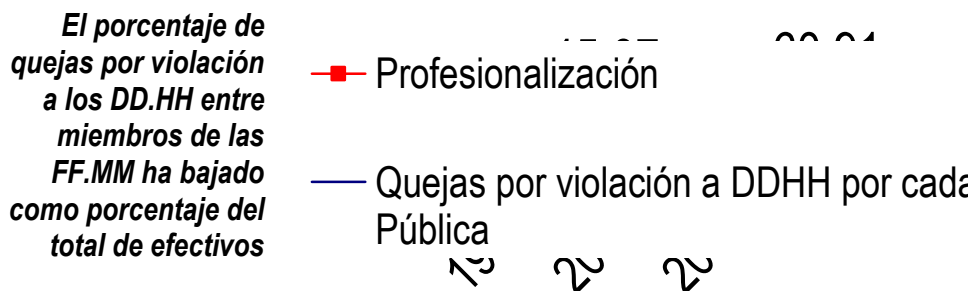
- ❖ La definición de los delitos relacionados con el servicio, para orientar a los jueces en las competencias de la Jurisdicción Penal Militar
- ❖ La exclusión de los delitos de tortura, genocidio y desaparición forzada de la jurisdicción penal militar
- ❖ La prohibición de la investigación y el juzgamiento de civiles por la Justicia Penal Militar
- ❖ La regulación del principio de obediencia debida con lo que se eliminó la posibilidad de que los miembros de la fuerza pública cumplan órdenes manifiestamente ilegales
- ❖ La separación de las funciones de comando de las de investigación y juzgamiento
- ❖ La introducción del sistema acusatorio en la Justicia Penal Militar

Fuente: DNP con base en Mindefensa

Como resultado de las medidas de capacitación y profesionalización entre otras, se observa una reducción entre 1999 y 2003 de 30% en el número de quejas por violación a los DD.HH recibidas por cada 1,00 miembros de las Fuerza Pública (gráfica 6).

Gráfica 6

Profesionalización vs. No. de quejas por violaciones a DD.HH por cada 1,000 miembros de la Fuerza Pública



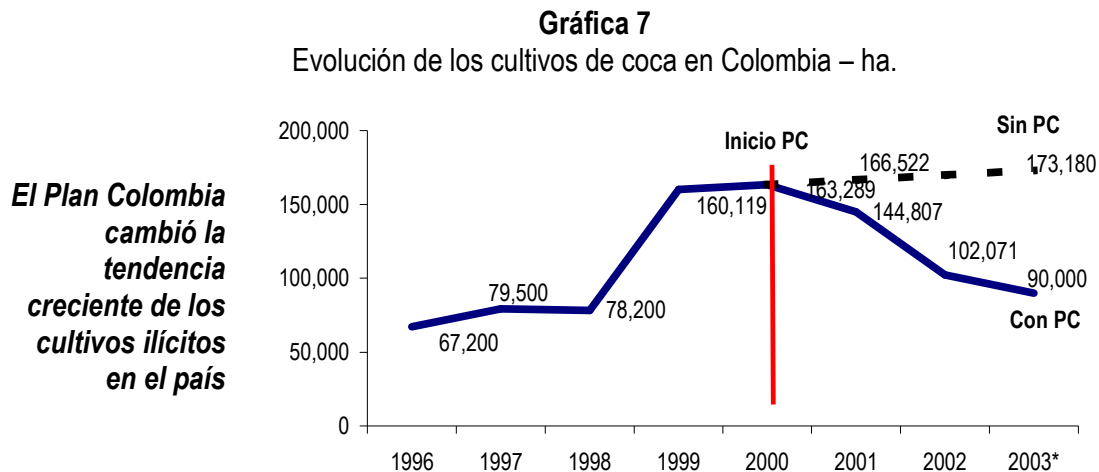
Fuente: Cálculos DNP con base en Mindefensa.

Los avances registrados en la protección de los derechos fundamentales se evidencian también en la reducción del número de secuestros, homicidios, víctimas civiles en ataques terroristas y ataques a poblaciones, entre otros. Si bien desde 2002 esto es resultado de la Política de Defensa y Seguridad Democrática desarrollada por la actual administración, las acciones de fortalecimiento de las FF.MM y de las instituciones a través del Plan Colombia jugaron un papel decisivo en la obtención de estos resultados.

B. Disminución del área bajo cultivos ilícitos

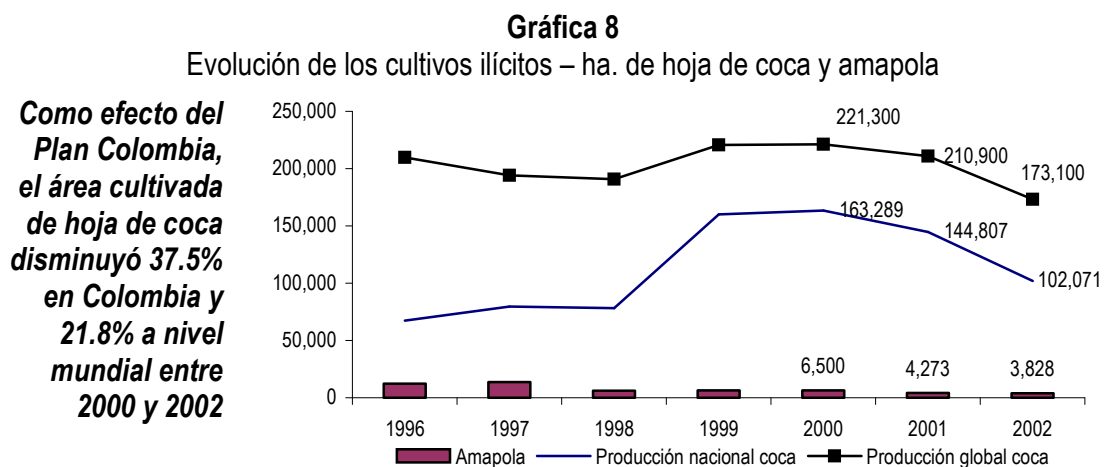
El resultado más notable en materia de lucha contra el narcotráfico es el cambio en la tendencia de los cultivos ilícitos que venía incrementándose de manera acelerada desde 1995. Con el Plan Colombia, el área cultivada de coca se redujo 44% entre 1999 y 2003. Esto representa un avance de 87% frente a la meta de reducción de 50% a 2006.¹⁰ De no haberse implementado el Plan, a diciembre de 2003 el área bajo cultivo habría alcanzado 173,181 ha., con lo cual el Plan Colombia ha producido una reducción potencial de más de 83 mil ha. (gráfica 7).

¹⁰ La meta incluye la reducción en el mismo porcentaje de procesamiento y distribución de sustancias ilícitas en 6 años, a través de acciones de erradicación, interdicción y de desarrollo alternativo.



Fuente: Datos 1996-2002 Proyecto SIMCI, Global Illicit Drug Trends 2003. *Estimación Policía Nacional a dic 2003.

De acuerdo con la información disponible, este resultado produjo una disminución entre 1999 y 2002 de 21.8% en el área total de coca cultivada a nivel mundial, la cual pasó durante este periodo de 221,300 a 173,100 ha.¹¹ Esto implicó a su vez, una reducción de 79 toneladas en la producción potencial de cocaína, se destaca el hecho que a 2002 las hectáreas de coca que se habían dejado de cultivar en Colombia no se movilizaron en igual proporción, a otros países de la Comunidad Andina (gráfica 8).

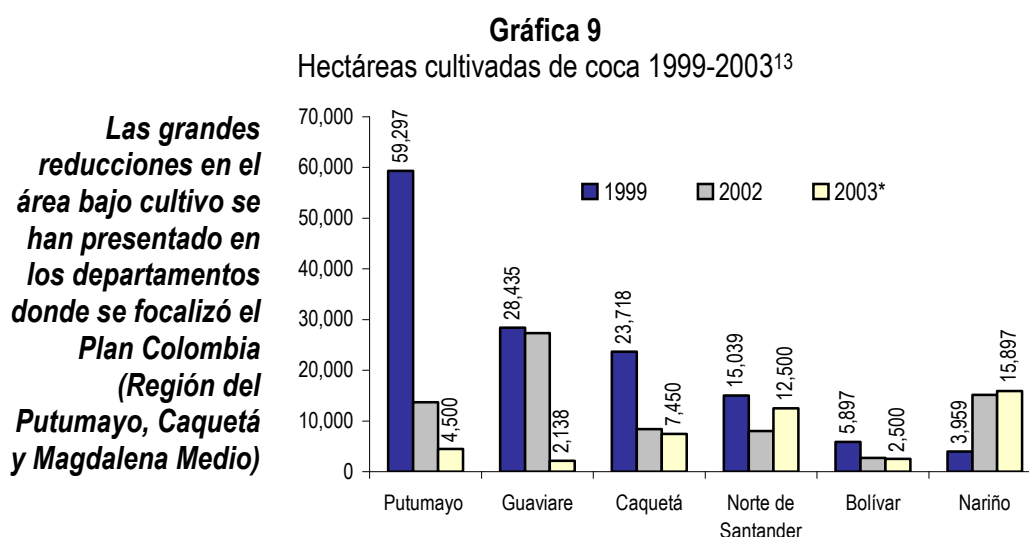


Fuente: Datos 1996-2002 Proyecto SIMCI, Global Illicit Drug Trends 2003.

¹¹ DNE, Proyecto SIMCI y Global Illicit Drug Trends 2003, N.U., UNODC, Junio 2003, p22.

La producción nacional de amapola por su parte, también muestra una tendencia decreciente. Entre 1999 y 2002 el área cultivada se redujo en 41% (2,672 ha.). Esto representa una disminución en la participación de los cultivos mundiales de amapola del 3% al 2% (gráfica 9).¹²

Pese a la disminución nacional del área cultivada de coca, se registraron variaciones importantes a nivel departamental. Así por ejemplo, mientras el 78% de la reducción del área cultivada entre 2000 y julio de 2003 se explica por la caída en Putumayo y Caquetá, Nariño aumentó su participación en el mercado convirtiéndose en el primer productor nacional de coca, seguido por Norte de Santander (gráfica 9). Es importante resaltar que en la región del Putumayo –considerado el núcleo más grande cultivos ilícitos del mundo- la reducción en el área cultivada entre 1999 y julio de 2003 fue de 92%.



Fuente: Proyecto SIMCI. * Cifra a julio de 2003, según reconocimientos aéreos realizados por la Policía Nacional

C. Erradicación e interdicción

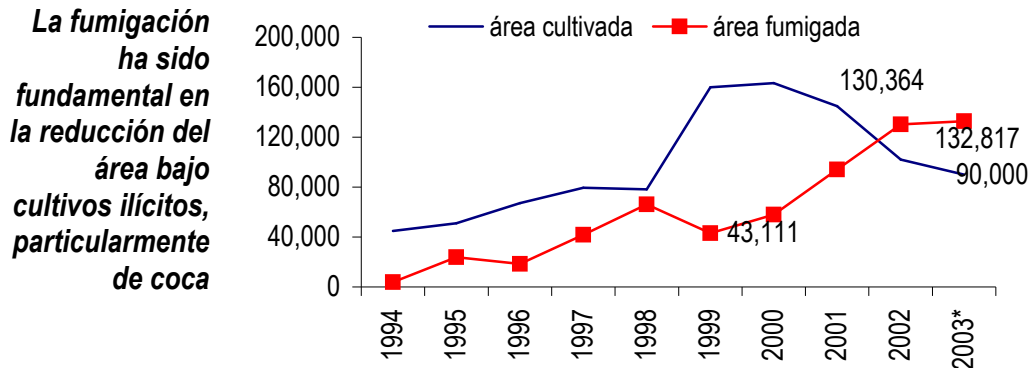
Los resultados en este campo se deben a la combinación de dos instrumentos centrales del Plan, la fumigación y la interdicción sistemáticas. Se destaca que la fumigación anual de cultivos de coca se duplicó entre 1999 y 2003 (gráfica 10).

¹² Cabe anotar que el SIMCI aún no ha desarrollado una metodología confiable para la identificación de estos cultivos debido a las características montañosas del terreno en el que se siembran.

¹³ Estos departamentos concentran el 75% de la producción nacional.

Gráfica 10

Área cultivada vs. área fumigada de coca -ha.

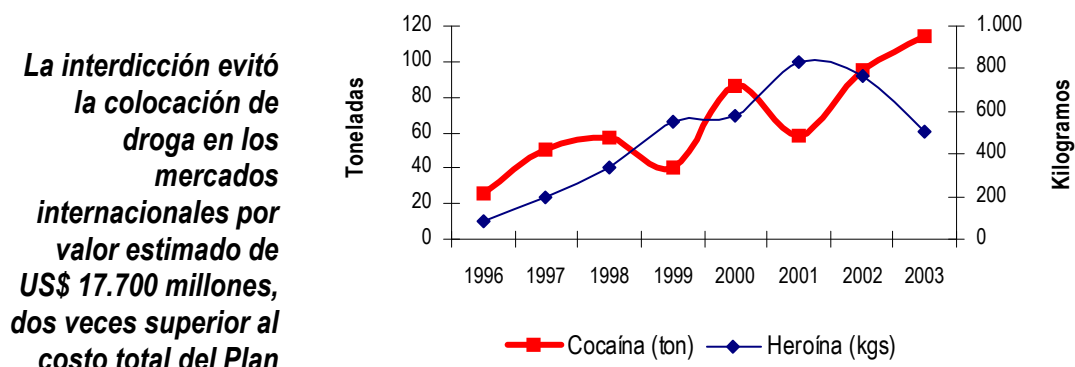


Fuente: Proyecto SIMCI. *Estimación Policía Nacional a dic 30 de 2003.

En cuanto a la interdicción se logró consolidar una tendencia creciente de incautación de droga. Entre 1999 y 2003 se incautaron 394 toneladas de cocaína y 3,232 kilos de heroína con destino al mercado internacional. Si se promedian los precios al detal y al por mayor, se estima que con la implementación del Plan Colombia se ha evitado colocar en los mercados internacionales producción de coca y heroína por US\$ 17,700 millones, lo que equivale a dos veces el valor del Plan Colombia durante ese periodo (gráfica 11).¹⁴

Gráfica 11

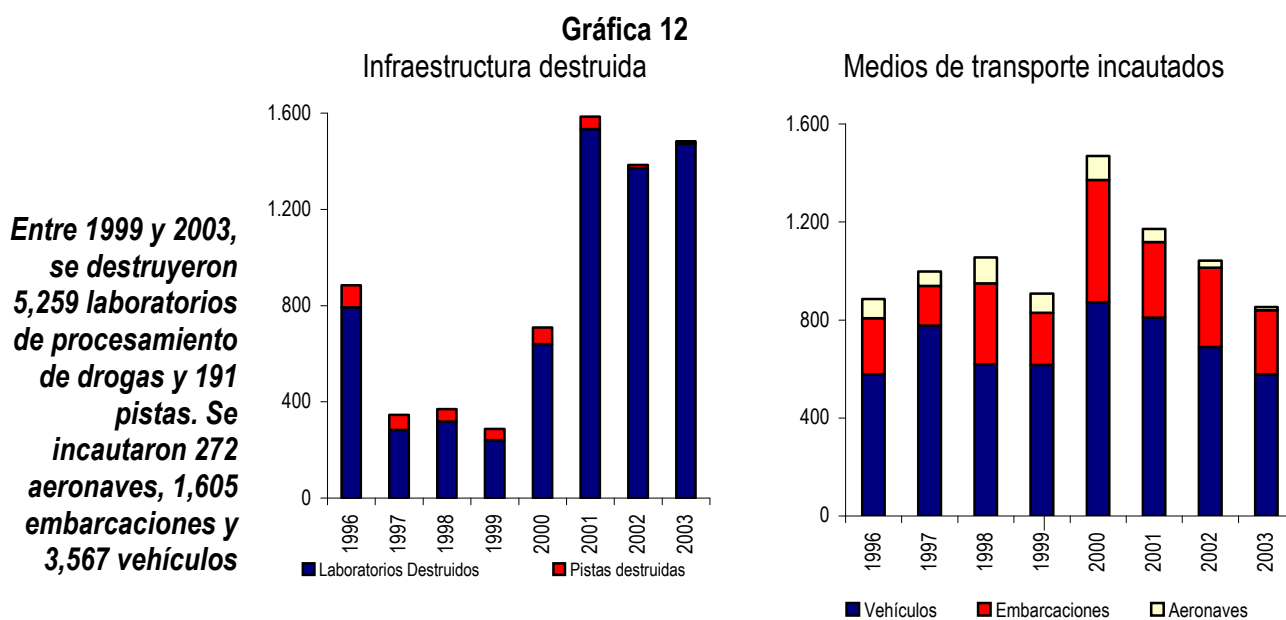
Evolución de la droga incautada - cocaína y heroína



Fuente: Mindefensa

¹⁴ Al utilizar el precio de venta al por mayor, el valor la producción no colocada de coca sería US\$ 7,880 millones, si se utiliza el precio de venta al detal, este valor ascendería a US\$ 27,580 millones. Así mismo, utilizando los precios de referencia de Europol-Unodc el valor de la heroína no colocada sería de US\$ 97.9 millones (Fuente: cálculos DNP-Sinergia con base en Global Illicit Drug Trends, 2003).

Así mismo, se mantuvo la tendencia en destrucción de pistas, se quintuplicó el número de laboratorios destruidos entre 1999 y 2003 y se incrementó el nivel de decomisos de medios de transporte frente a 1999. Adicionalmente, durante el 2003 se destruyeron 1,472 laboratorios y se decomisaron 579 vehículos, 261 embarcaciones y 13 aeronaves (gráfica 12).



Fuente: Mindefensa

Finalmente, en cuanto a la medición de los efectos sobre los fenómenos intervenidos con este componente del Plan Colombia, es preciso mejorar la definición de metas e indicadores de resultados que permitan monitorear con mayor precisión su avance, medir su efectividad real, e introducir ajustes para mejorar su impacto.¹⁵ Estos aspectos, deben permitir establecer con mayor certeza en qué sentido las tendencias que comienzan a registrarse en la evolución del área bajo cultivos ilícitos, en la cantidad de drogas e insumos incautados, en los indicadores económicos y sociales de las regiones y en las dinámicas del conflicto y la violencia, corresponden a la operación del Plan Colombia.

Al respecto, si bien es cierto que la desaceleración del cultivo de coca y amapola a nivel nacional obedece particularmente a la disminución del área cultivada en Putumayo, también es cierto que se requiere más información para establecer el impacto real de las acciones de erradicación, interdicción y, especialmente, de desarrollo alternativo. Los cultivos pueden haberse dispersado sobre las selvas y páramos, y penetrado más en otros departamentos -como parece ser el caso de Nariño-, produciendo efectos aún no contemplados por el Plan.

¹⁵ El único componente del Plan Colombia que desde su inicio incorporó estratégicamente la evaluación es la Red de Apoyo Social, cuya estructura contractual con la banca multilateral lo hizo exigible.

2. Recuperación económica y social

El diseño y puesta en marcha de una Red de Apoyo Social –RAS- para mitigar el impacto de la recesión económica sobre la población más pobre, y el mantenimiento y extensión de las preferencias arancelarias en el marco del ATPA hoy ATPDEA y el SGP Andino, se cuentan entre los principales resultados de este componente.

A. Red de Apoyo Social

A través de los programas Familias, Jóvenes y Empleo en Acción se hizo efectiva la operación de una red de apoyo social, prevista inicialmente como una medida de carácter transitorio para 3 años. Con esta red se evitaron daños irreversibles producidos por la crisis económica, en el capital humano de más de 1.3 millones de personas en todo el país (cuadro 5). No obstante, aunque la RAS llegó a la población más vulnerable, este programa pudo haber sido más oportuno.

La implementación de este mecanismo novedoso de protección social requirió de una institucionalidad nueva y una capacidad institucional y logística con la que no se contaba al iniciar el Plan Colombia. La complejidad en su diseño, los requerimientos de la banca multilateral para los desembolsos del crédito, y las demoras en la definición del marco institucional, retardaron el inicio de actividades de la RAS. Una vez se definió dicha institucionalidad en manos del FIP, se presentaron demoras adicionales mientras este fondo creaba la capacidad institucional necesaria para la ejecución de cada programa.¹⁶ Lo anterior impidió que la asistencia llegara con la oportunidad requerida e, igualmente, problemas en su financiamiento hicieron necesaria la intervención de la nueva administración para garantizar su sostenibilidad, la cual aseguró los recursos y la continuidad de los programas.

Cuadro 5
Red de Apoyo Social –RAS-

Empleo en Acción	Familias en Acción	Jóvenes en Acción
<ul style="list-style-type: none">• Generación de empleo transitorio para mano de obra no calificada de los niveles 1 y 2 del Sisben• Se desarrolla a través de proyectos de infraestructura realizados en localidades y barrios de estratos 1 y 2 en zonas urbanas.	<ul style="list-style-type: none">• Subsidios a las familias del nivel 1 del Sisben de los municipios con menos de 100,000 habitantes• Se desarrolla mediante un apoyo monetario directo para nutrición y educación a los niños menores de 18 años que comprueben su asistencia escolar y controles médicos periódicos	<ul style="list-style-type: none">• Formación laboral para mejorar las posibilidades de inserción laboral y social a jóvenes desempleados entre los 18 y 25 años pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben• Se desarrolla mediante cursos de formación en un oficio semicalificado y práctica laboral dirigida

Fuente: FIP

A través del programa Familias en Acción, el Plan Colombia asignó subsidios de educación y nutrición a 352,259 familias.¹⁷ Esto permitió beneficiar a más de 800,000 niños en 627 municipios de 27 departamentos del país. Los efectos de estos subsidios sobre los beneficiarios del Programa, medidos a

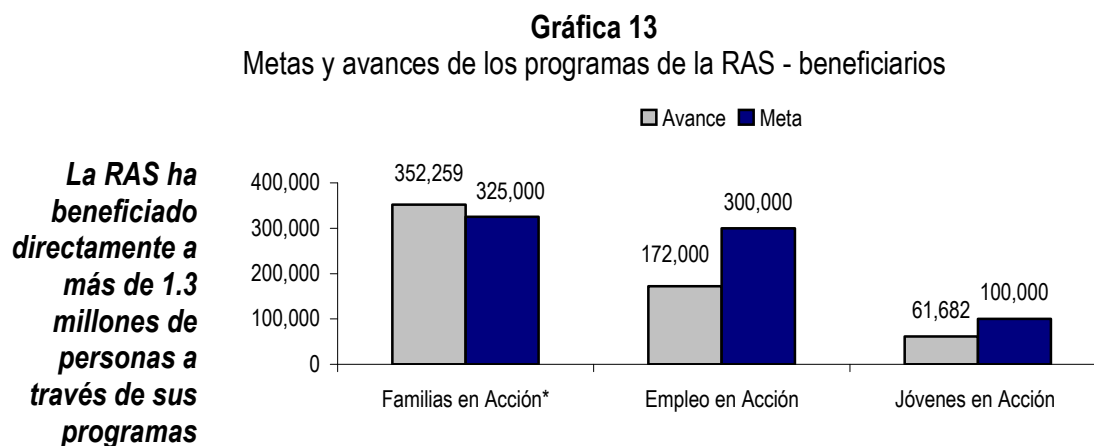
¹⁶ Cider, Universidad de los Andes (2001). "Programa Familias en Acción: Informe final de la evaluación de la prueba piloto".

¹⁷ Corresponde al máximo de familias que han sido beneficiarias con subsidios al menos una vez desde el inicio del Programa.

través de una evaluación de impacto, muestran cuatro resultados¹⁸: i) la tasa de asistencia escolar de los niños beneficiados aumentó 13% en el sector urbano y 5% en el sector rural, ii) la desnutrición global se redujo 5% en el sector rural, iii) la incidencia de la Enfermedad Diarréica Aguda en menores de 6 años disminuyó 10% en el sector urbano y 5% en el sector rural y; iv) aumentó en 12% la cobertura de vacunación DPT (difteria, tosferina y tétanos) de los niños beneficiarios menores de 6 años.

En el programa Jóvenes en Acción se han matriculado 61,682 jóvenes de las siete principales ciudades del país con las tasas de desempleo más altas (Bogotá D.C.; Manizales, Cali, Medellín, Bucaramanga, Cartagena y Barranquilla). Estos jóvenes han recibido formación en un oficio y posteriormente han sido vinculados a prácticas laborales en empresas, mejorando sus posibilidades de acceso al mercado laboral. Resultados preliminares de las convocatorias llevadas a cabo entre julio de 2001 y agosto de 2003 muestran que el programa ha sido útil en la vinculación formal de los jóvenes a las empresas. Se observa que el porcentaje de asalariados formales aumentó de 18% a 41%, y el de asalariados informales descendió de 71% a 51% como resultado de la participación de los jóvenes en el programa.

Con el programa Empleo en Acción, se generaron ingresos transitorios para 172 mil personas de los niveles 1 y 2 del Sisben de 700 municipios del país, con el desarrollo de 3,765 proyectos de infraestructura urbana y social¹⁹ (gráfica 13).



Fuente: FIP (datos a febrero de 2004). * Número de familias

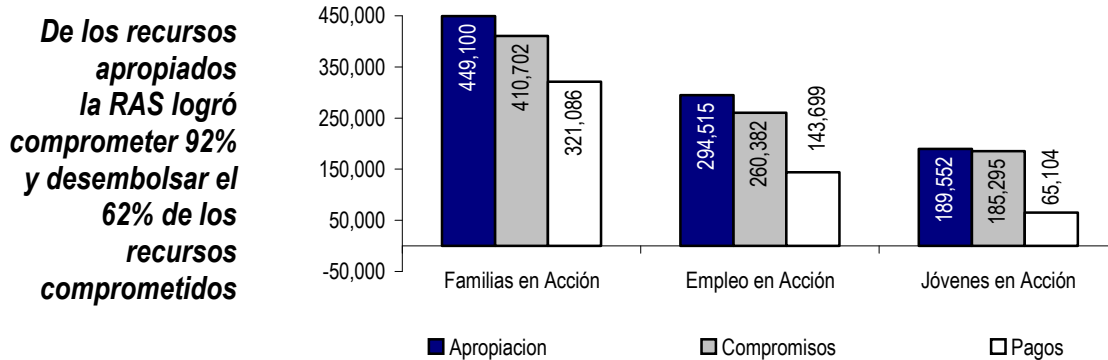
Pese a la importancia de los logros obtenidos a través de la RAS, cabe destacar que ésta no ha estado exenta de problemas en su implementación. En particular, la demora en la negociación de los créditos que la financian y en la entrada en operación de los programas, así como el escaso espacio fiscal asignado, se cuentan entre las principales restricciones que ésta ha enfrentado. No obstante lo anterior, del los 933,167 millones de pesos apropiados, la RAS logró comprometer el 92% de los recursos y hacer desembolsos por el 62% de los recursos comprometidos (gráfica 14).

¹⁸ Sinergia-DNP, Reportes de Evaluación No. 1, *Efectos tempranos del programa Familias en Acción*, abril de 2003.

¹⁹ Dentro de las obras de infraestructura ejecutadas se encuentran: obras comunitarias para la construcción, mejoramiento y rehabilitación de vías, parques, acueductos y alcantarillados, pavimentación, limpieza de riveras y remodelación de escuelas.

Gráfica 14

Recursos apropiados, comprometidos, y desembolsados en programas de la RAS- \$ millones



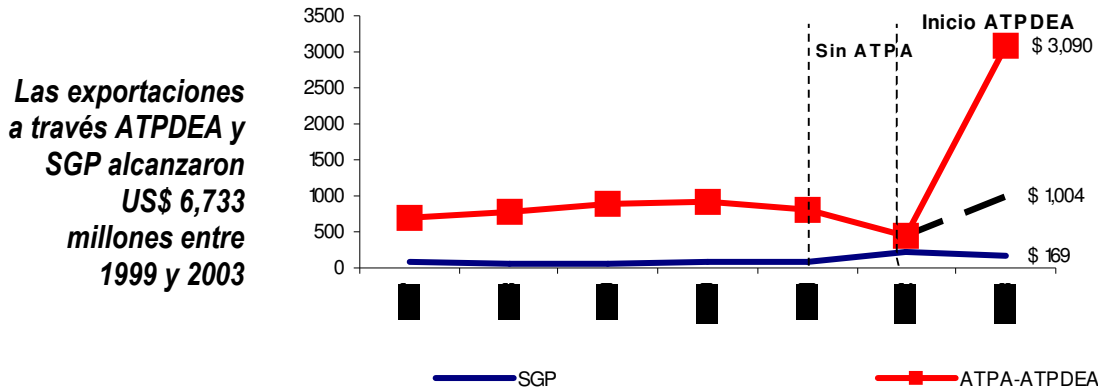
Fuente: DNP

Aparte de los beneficios logrados sobre la población vulnerable, la RAS también contribuyó a fortalecer la institucionalidad del Estado en materia de asistencia social. En este sentido, fue el primer paso para la conformación de un Sistema de Protección Social con el cual se articuló la oferta de programas sociales del Estado y se incrementó su capacidad para prevenir, mitigar y contribuir a superar los riesgos a que está sometida la población más pobre.

B. Mantenimiento y ampliación de las preferencias arancelarias

El mantenimiento y ampliación de las preferencias arancelarias fue otro de los principales propósitos del Plan Colombia. En el caso del ATPA (hoy ATPDEA), después de dos años de intensas labores diplomáticas, políticas y comerciales con el sector privado de los Estados Unidos, en mayo de 2002 se logró la aprobación por parte de las dos cámaras del Congreso de ese país, del proyecto para extender el acuerdo hasta el año 2005 y ampliar las preferencias a productos como confecciones, calzado, cuero y atún en los cuales Colombia tiene un alto potencial exportador. En relación con el SGP, en el año 2001 se logró la aprobación de la extensión hasta 2004. Como resultado, entre 1999 y 2002 Colombia exportó US\$ 2,746 millones bajo el ATPA y US\$ 385 millones a través del SGP (gráfica 15).

Gráfica 15
Exportaciones a través de ATPDEA y SGP-millones de dólares



Durante 2002 las exportaciones experimentaron una caída de 44%, que se explica primordialmente por la no vigencia del ATPA entre diciembre del 2001 y octubre del 2002. En el mismo periodo, se duplicaron las exportaciones a través del SGP, lo que compensó parcialmente el efecto negativo sobre la economía (gráfica 15).

En 2003 como consecuencia de la ampliación de las preferencias y de la reactivación del sector exportador, entre otros factores, se observa una reactivación de las exportaciones a través de ATPDEA. Para este periodo, las exportaciones bajo este programa ascendieron a US\$ 3,090 millones, superando el máximo histórico alcanzado en 2000 de US\$ 924 millones. Este incremento sin antecedentes, se explica principalmente por la inclusión del renglón de combustibles minerales en el acuerdo, lo que representó exportaciones por valor de US\$ 2,085 millones en 2003.²⁰

Pese a estos resultados, Colombia no ha podido hacer uso por completo de las ventajas que Estados Unidos le ha otorgado a través del ATPA-ATPDEA debido a varias razones.²¹ En primer lugar, el país no produce muchos de los bienes beneficiados por las preferencias y, además no existen ventajas para algunos de los productos exportados. En segundo lugar, aún con las preferencias, existen países que son más competitivos en algunos productos. Finalmente, la existencia de barreras no arancelarias, también ha impedido la libre circulación de mercancías entre los dos países.

²⁰ Estos incluyen combustibles, aceites y ceras minerales, así como productos de destilación.

²¹ DNP (2003). "Efectos de un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos". *Archivos de Economía*, # 229, Julio.

3. Fortalecimiento institucional y desarrollo social

Como complemento a las inversiones sociales realizadas a través de la RAS, el principal logro de esta estrategia es el incremento de la inversión social en las regiones y poblaciones más afectadas por la violencia y el narcotráfico. Desde un enfoque de desarrollo alternativo integral, se articulan programas como Campo en Acción, Seguridad Alimentaria, Infraestructura Social y Gestión Comunitaria, y Vías y Aeropuertos para la Paz. Estos programas se complementan con acciones de atención humanitaria y promoción y protección del los DD.HH y el DIH con particular énfasis en la población desplazada.

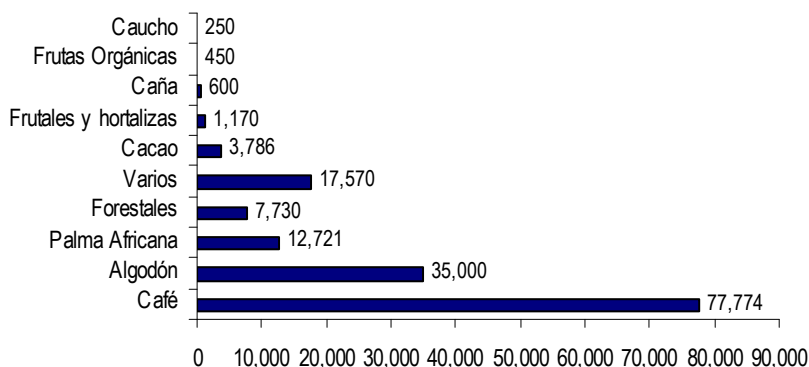
A. Proyectos productivos

Este componente introdujo como aspecto novedoso la articulación del concepto de desarrollo alternativo a una visión de desarrollo regional basada en el desarrollo productivo, el fortalecimiento institucional y el mejoramiento de la infraestructura física y social. Esto incluyó la promoción de proyectos productivos, con capacidad para generar ingresos de largo plazo en zonas afectadas por los cultivos ilícitos.

Entre 1999 y 2003 se financiaron 36 proyectos agroindustriales en cultivos permanentes y transitorios. Estos proyectos beneficiaron a 110,968 familias de pequeños productores y establecieron 157,051 ha. de cultivos lícitos en 20 departamentos²² (gráfica 16).

Gráfica 16
Programa Campo en Acción – hectáreas por tipo de producto

A través del programa Campo en Acción se beneficiaron más de 110 mil familias y se establecieron 157,051 ha. con proyectos productivos



Fuente: FIP

Como parte de las acciones de desarrollo productivo, a través del Programa de renovación cafetera se beneficiaron 91,915 caficultores (77,774 ha.), e igualmente se beneficiaron 25,286 familias con programas de seguridad alimentaria.

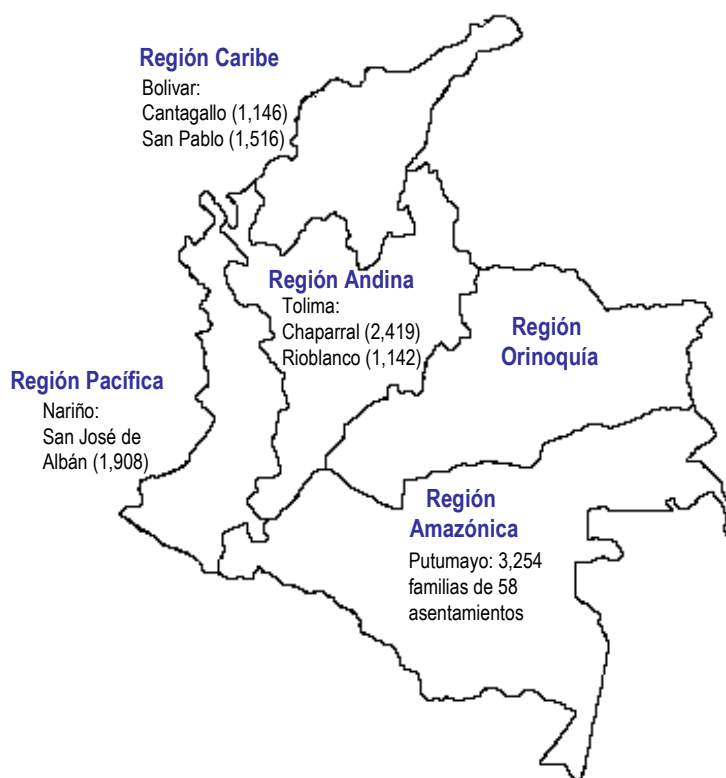
²² Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Cundinamarca, La Guajira, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima y Valle.

En el marco del Plan Colombia se introdujo un nuevo programa orientado a Familias Guardabosques, con el cual se han vinculado a través de contratos individuales 3,254 familias de 58 asentamientos en el Putumayo; 2,419 familias en Chaparral y 1,142 en Rioblanco (Tolima); 1,146 en Cantagallo y 1,516 familias en San Pablo (Bolívar) y 1,908 familias en San José de Albán (Nariño). Con este programa se espera beneficiar a 50,000 familias hasta 2006. Los beneficiarios se comprometen a no resembrar cultivos ilícitos, y a reforestar o mantener el bosque natural a cambio de un pago anual de \$ 5 millones (mapa 1).

Mapa 1

Localización Programa Familias Guardabosques

***El Programa
Familias
Guardabosques
ha suscrito
contratos con
11,385 familias***



Fuente: FIP

Los programas de desarrollo productivo han sido un componente importante de inversión social en las regiones. Sin embargo, problemas de formulación y falta de coordinación en su implementación han hecho que su operación sea compleja. Sumado a esto, el seguimiento de los programas se ha limitado a los fondos ejecutados, número de beneficiarios y hectáreas intervenidas, y se desconoce el impacto social, económico y ambiental de las acciones de desarrollo alternativo.²³

²³ En el caso del Programa de erradicación manual, aún no se ha logrado consolidar la información sobre número de hectáreas intervenidas.

B. Infraestructura social y económica

El desarrollo de infraestructura social y económica del Plan Colombia se implementó mediante los programas Vías para la Paz, Obras para la Paz y Gestión Comunitaria. Los principales objetivos y resultados de cada uno de ellos se presentan a continuación.

El Programa Vías para la Paz que finaliza en 2005, ha impulsado la infraestructura vial para vincular las zonas deprimidas y afectadas por el conflicto armado con el sistema económico nacional. A través de este programa se han construido 736 Km. de carreteras primarias y se ha hecho mantenimiento a 35,879 Km. de la red terciaria, beneficiando con esto a 397 municipios. Igualmente, se han adelantado 29 proyectos fluviales, entre otros (cuadro 6).

Cuadro 6
Avances Programa Vías para la Paz²⁴

Subprograma		Meta	Ejecutado
Proyectos prioritarios de carreteras	Kms.	990	736
Mantenimientos de la red terciaria	Kms.	20,376	35,879
	Municipios	294	397
	Jornales	1,918,133	1,973,792
Proyectos fluviales	Muelles	24	9
	Obras fluviales	34	20
	Encauamamiento	1	0
Puentes	Metros lineales de puentes	3,790	3,438
Proyectos aeroportuarios	Pistas recuperadas	13	0
	Pista reconstruida	1	0

Fuente: FIP (datos a diciembre 30 de 2003)

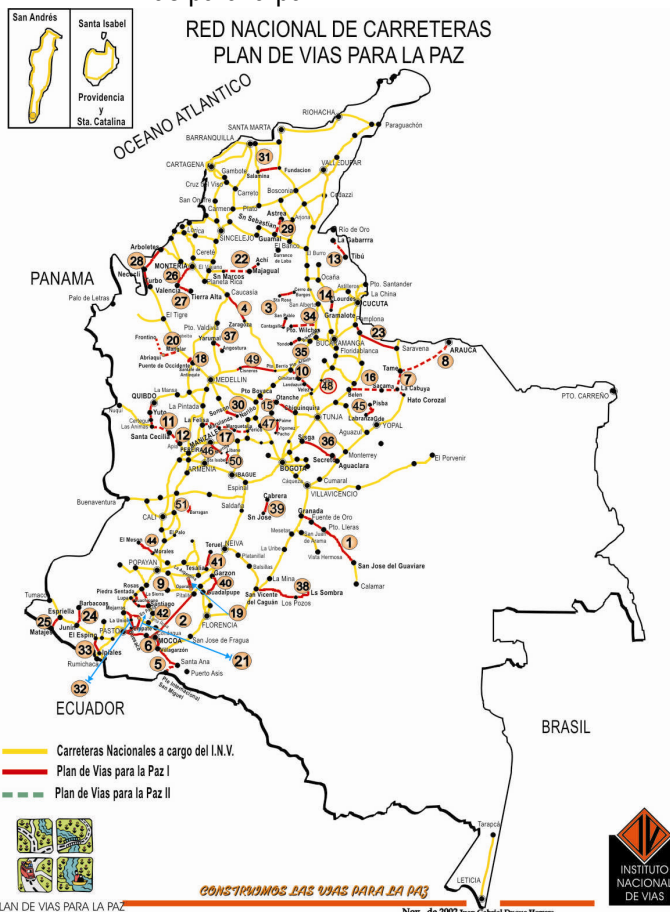
A diciembre de 2003 se ejecutó el 66% del valor total de los convenios (\$ 658.5 mil millones) entre los cuales se incluyeron los corredores viales de Puente Internacional-Mocoa-Pitalito; Granada-San José del Guaviare; y Quibdó-Yutó con las cuales se integraron a los mercados nacional e internacional regiones históricamente apartadas (mapa 2).

A fin de desarrollar obras de infraestructura social comunitaria en zonas deprimidas y de conflicto, el Programa Obras para la Paz realizó 66 obras en 16 municipios con una inversión de \$36,500 millones, focalizada en Putumayo, Sur de Bolívar y Caquetá.²⁵

²⁴ Ejecutados por el Instituto Nacional de Vías, el Ministerio de Transporte, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y la Aeronáutica Civil.

²⁵ Entre las obras realizadas se cuentan: acueductos, alcantarillados, disposición de residuos sólidos, transmisión de energía, redes eléctricas locales y la construcción, rehabilitación y mejoramiento de infraestructura social básica en los sectores de educación, salud, social comunitario, recreación, cultura y deporte.

Mapa 2 Vías para la paz



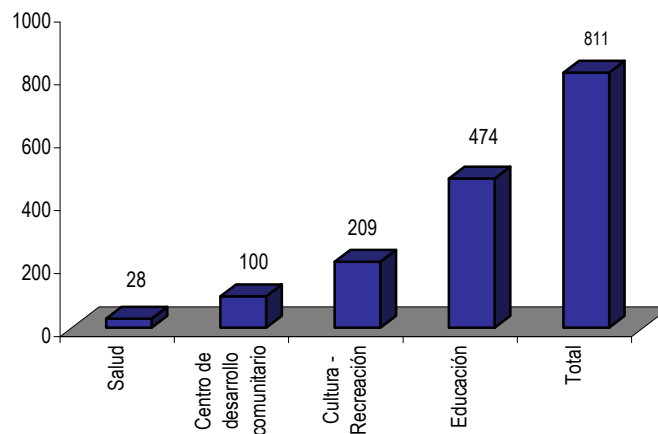
Con el programa
Vías para la Paz
se integraron a
los mercados
nacional e
internacional
regiones
históricamente
apartadas

Fuente: Invias

Por último, el Programa Infraestructura Social y Gestión Comunitaria realizó 811 obras de infraestructura social en 192 municipios con una inversión superior a \$77,850 millones. Estas inversiones han beneficiado a más de 3.2 millones de colombianos mediante la recuperación de las instalaciones de 474 escuelas, 28 puestos de salud, 209 escenarios deportivos y de cultura, y 100 centros de desarrollo comunitario (gráfica 17).

La inversión en infraestructura social benefició a más 3.2 millones de colombianos en zonas deprimidas y de conflicto

Gráfica 17
Infraestructura social y gestión comunitaria - obras



Fuente: FIP (datos a diciembre de 2003)

C. Fortalecimiento del servicio de justicia

Un aspecto importante de fortalecimiento institucional en el marco del Plan Colombia fue el mejoramiento del servicio de justicia en particular con recursos de los Estados Unidos. Con este objetivo, el Plan promovió el establecimiento de mecanismos alternativos y extrajudiciales de solución de conflictos y desarrolló acciones para el mejoramiento de la investigación criminal y el acceso de los ciudadanos a la justicia. A la fecha se cuenta con 37 casas de justicia, de las cuales 29 han sido establecidas en áreas de bajos ingresos como parte de la contrapartida del Plan desde 1999. Con éstas se ha capacitado a la población en el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y se ha asistido al sistema judicial a través del arbitramiento y conciliación de disputas menores.

D. Atención humanitaria y protección de los DD.HH y el DIH

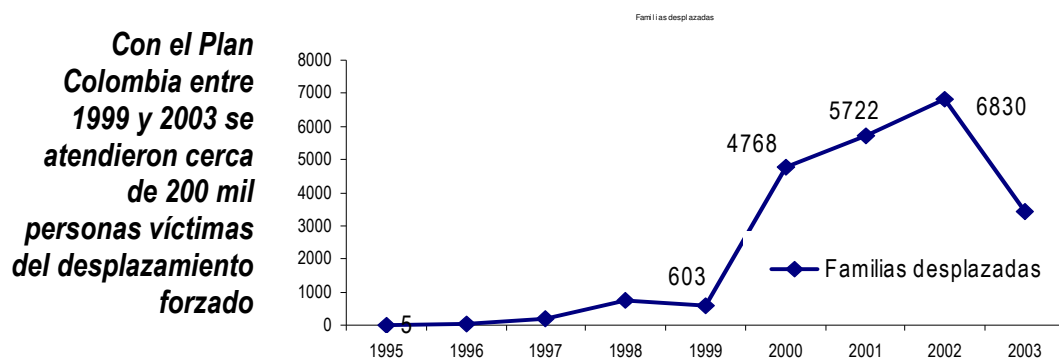
El Plan Colombia promovió el fortalecimiento de la capacidad del Estado para garantizar la vigencia de los Derechos Humanos y del DIH. En este aspecto, propició el diseño y puesta en marcha de los marcos de política para la protección y promoción de los DD.HH y el DIH, así como para la prevención y atención del desplazamiento forzado. En ambos casos se trata de políticas validadas y reconocidas nacional e internacionalmente, ya que incorporan principios universalmente reconocidos y mecanismos novedosos de implementación.

Dentro de estas acciones se destacan: i) el establecimiento del Sistema de Alertas Tempranas y de 13 oficinas regionales, con las cuales se provee información a la Fuerza Pública sobre eventos que pueden terminar en masacres o desplazamientos forzados, y que han permitido la respuesta del gobierno en 153 oportunidades; ii) la protección especial a 2,731 individuos pertenecientes a grupos especialmente vulnerables como trabajadores de derechos humanos, líderes sindicales, maestros; y iii) el

fortalecimiento de la Unidad Nacional de Derechos Humanos mediante la adquisición de un Sistema de Identificación Integrado de Balística, un Sistema de Identificación Automático de Huellas Digitales, un Equipo de Análisis de DNA y la Red Inalámbrica Forense, con lo que se ha incrementado la capacidad de investigar y procesar las violaciones a los derechos humanos.

En el caso del desplazamiento forzado, pese al aumento en el número de desplazados, se destaca la desaceleración en su tasa de crecimiento anual, que pasó de 23% entre 2000 y 2001 a -50% entre 2002 y 2003 (gráfica 18) y el incremento en la cobertura de atención a familias desplazadas que a diciembre de 2003 han beneficiando a 194,421 familias. Adicionalmente, se prestó asistencia médica a 360,946 personas como parte de las acciones de ayuda humanitaria financiadas por el Plan Colombia.

Gráfica 18
Familias desplazadas anualmente



Fuente: Red de Solidaridad Social

Por último cabe resaltar el caso de Putumayo, en donde se concentraron buena parte de las acciones del Plan Colombia (ver cuadro 7).

Cuadro 7
El caso de Putumayo

Puesto que en 1999 el departamento del Putumayo concentraba el 50% de los cultivos ilícitos del país y evidenciaba una profunda crisis económica, social y política, a manera de piloto el gobierno concentró la implementación de los instrumentos de política del Plan Colombia en esta región. En materia de erradicación, entre 2000 y 2002 se fumigaron 126,248 ha. y se firmaron Pactos de Erradicación Voluntaria con 25,286 familias campesinas e indígenas, las cuales están vinculadas a cultivos tradicionales como alternativa lícita de ingresos. Estas acciones se complementaron con inversiones cercanas a los US\$ 55 millones dirigidas a generar condiciones para el desarrollo, fortalecer las instituciones y estimular la creación de alternativas acordes con el potencial productivo del departamento. La construcción de la vía Mocoa-Pitalito disminuyó en 12 horas el tiempo del recorrido entre la capital del Putumayo y Bogotá. Se realizaron obras en 105 Kms. de vías, 29 puentes, 2 aeropuertos y muelles, las que contribuyen al desarrollo de las condiciones de competitividad de la región. Con excepción del fracaso de los pactos de erradicación manual, debido a la ausencia de claros mecanismos de verificación y control, la integralidad del Plan Colombia, entendida como la implementación simultánea de sus componentes, mostró resultados positivos en Putumayo que se reflejan en la reducción sostenida del área bajo cultivos ilícitos, la cual entre 1999 y julio de 2003 se redujo de 59,297 a 4.500 ha. Según estimaciones de la Policía Nacional.

4. Negociación política del conflicto armado

En desarrollo de un mandato político expresado por más de 10,000,000 de colombianos que en 1997 votaron a favor de una salida negociada al conflicto armado interno, el Plan Colombia incorporó un componente para desarrollar este propósito. Aunque los grupos armados manifestaron su voluntad de buscar una solución política a la violencia, al final de un largo período de diálogo y negociación no fue posible lograr este propósito. Como resultado, en febrero de 2002 se dio fin al proceso iniciado en 1998.

Pese a lo anterior, existen resultados importantes tanto en aspectos sustantivos como de procedimiento. En materia sustantiva, se destacan la vinculación de la comunidad internacional en el proceso, y el reconocimiento a nivel internacional y nacional de la escasa voluntad política de la guerrilla.

En el primer caso, se logró la participación activa de más de 28 países, con lo cual no sólo se internacionalizó el proceso, sino que el mundo pudo tener una visión más objetiva del conflicto colombiano, de los factores reales que lo alimentan y de las organizaciones armadas. Con ello se logró romper un obstáculo histórico en las negociaciones de paz, pues los grupos en armas impedían la participación de actores diferentes a los nacionales. Esto último abrió la puerta a la participación de la comunidad internacional en futuros procesos de resolución de la violencia. En el marco de este componente se logró la conformación de un grupo de 28 Países Amigos y Organismos Internacionales del Proceso, una Comisión de Facilitación Internacional integrada por 10 países, y la Comisión de Acompañamiento Permanente a la Mesa.

La favorable percepción que muchos sectores de la comunidad internacional manifestaron en el pasado hacia las organizaciones armadas comenzó a cambiar debido a que el proceso de negociación permitió que ésta obtuviera mejores elementos de juicio sobre la naturaleza de la violencia en Colombia.

En cuanto a aspectos de procedimiento, hay dos temas que merecen destacarse. De una parte, que no es posible adelantar un proceso de negociación política si no se establece un acuerdo previo de cese de hostilidades. Como resultado del proceso adelantado, hacia futuro es claro que una negociación viable no puede llevarse a cabo en medio del conflicto, no solamente por el enorme riesgo a que se somete el proceso mismo, sino porque sus costos humanos y políticos son irreversibles.

De otra parte, el proceso de negociación también puso en evidencia la necesidad de reglamentar de manera muy precisa las condiciones y prerrogativas que se deben establecer para adelantar los diálogos y la negociación. En particular, quedó claro que no podrán establecerse zonas de distensión sin un marco específico que defina las reglas de juego sobre las funciones esenciales del Estado en sus diferentes niveles, los medios de verificación, los mecanismos y el alcance de la participación de la sociedad civil y de los medios de comunicación, como instrumentos para facilitar y no dilatar el establecimiento de acuerdos.

III. CONCLUSIONES

Entre los años 2000 y 2003 la implementación del Plan Colombia arroja resultados que con certeza permiten afirmar que se ha modificado la historia reciente en el combate regional y nacional contra el narcotráfico. La tendencia de producción de coca y amapola en toda la región se ha revertido, principalmente como consecuencia de la combinación de instrumentos como la erradicación aérea y manual, la interdicción sistemática y el desarrollo alternativo. Este último, entendido bajo un enfoque de desarrollo regional que incluye inversiones en el capital humano, físico y social dirigidas a proveer alternativas de ingreso frente a las economías del narcotráfico y la violencia que afectan a estas regiones.

Las acciones desarrolladas por el Plan Colombia, recogidas y fortalecidas por la política de Seguridad Democrática de la administración Uribe, han permitido el fortalecimiento legítimo del Estado que se ha reflejado en una mayor efectividad de las operaciones de la Fuerza Pública contra el narcotráfico y la violencia organizada. Ello ha generado, a su vez, un proceso de recuperación de la confianza de la población en el Estado que se refleja en la mayor credibilidad en las instituciones, y en la recuperación de las condiciones de gobernabilidad frente a la situación inicial de 1999.

Estos resultados, tienen que ver también con la creación y despliegue, en el marco del Plan Colombia, de una serie de instrumentos para proteger los derechos humanos y promover el cumplimiento del derecho internacional humanitario, entre los que se cuentan las políticas de protección y promoción de los DD.HH y el DIH y de prevención y atención del desplazamiento forzado, así como la profesionalización de la fuerza pública en estos aspectos.

También el establecimiento y puesta en marcha de una Red de Apoyo Social, dirigida a mitigar los efectos de la crisis económica y la violencia sobre la población más vulnerable explica, en buena medida, los positivos resultados del Plan. Más de un millón trescientos mil pobres del país, incluyendo 800 mil niños y cerca de 62 mil jóvenes, están recibiendo subsidios directos de educación, salud y nutrición con los cuales se logró evitar el deterioro social de una importante porción de colombianos.

El mantenimiento y la ampliación de las preferencias arancelarias en el marco del ATPDEA y el SGP Andino fue, sin duda, otro de los grandes logros del Plan. Las exportaciones en el marco de estos acuerdos pasaron de US\$ 996 millones en 2000 a US\$ 3,090 millones en 2003, lo que ha convertido a las exportaciones en uno de los principales determinantes de la recuperación del crecimiento.

Todos estos factores reflejan un balance satisfactorio entre los diferentes componentes del Plan Colombia que, destacando los logros y fracasos que se presentaron durante esta etapa, permiten señalar que los resultados esperados comienzan a materializarse para la región y para Colombia. De ahí que la mejor política a seguir es, sin duda la de mantener el curso del Plan, incorporando los ajustes que sean necesarios para garantizar que la fase II permita su consolidación.