

Propuesta para una nueva política hacia Colombia

El Plan Colombia, también llamado Iniciativa Andina Antinarcoóticos, fue presentado originalmente al Congreso como un plan a seis años destinado a reducir los cultivos de drogas, mejorar los derechos humanos y el Estado de derecho, y propiciar un final pacífico a una guerra que lleva varias décadas. De los 4 mil millones de dólares que se entregaron en asistencia en los últimos seis años (2000-2005), 3,2 mil millones –el 80 por ciento– fueron a las fuerzas de seguridad colombianas, mientras que el resto prácticamente no tuvo incidencia en las muchas otras urgentes necesidades del país. Si bien el Plan Colombia ya llegó a su fecha de vencimiento, la administración Bush está solicitando para el año fiscal 2006 el mismo nivel de asistencia de más de 700 millones de dólares, un 80 por ciento de la cual representa asistencia a las fuerzas militares y policiales, manteniendo así a Colombia como el máximo receptor de asistencia exterior de Estados Unidos fuera del Medio Oriente.

Cumplido el período de cinco años, resulta imperativo efectuar una reevaluación del programa. Si bien la crisis de Colombia es urgente y Estados Unidos puede y debe ayudar, nuestras prioridades deben cambiar. En vez de ayudar a las fuerzas militares de Colombia a ocupar su territorio, debemos impulsar a los dirigentes electos de Colombia a que fortalezcan el Estado de derecho y promuevan un desarrollo más equitativo, gobernando para el bien de todos.

Este informe analiza brevemente el camino recorrido hacia el cumplimiento de los objetivos del Plan

Colombia, presentando luego una propuesta para mejorar la asistencia y la política hacia Colombia en el futuro.

Según algunos indicadores, Colombia viene mejorando desde el año 2000, pero la situación de derechos humanos sigue siendo de extrema gravedad. De acuerdo con las cifras del gobierno de Bogotá, la cantidad de personas secuestradas se redujo de las 3.372 del período julio 2001 – junio 2002 a 1.441 en 2004. Los asesinatos disminuyeron de 28.837 en 2002 a 20.011 en 2004.¹ Mientras que en el año 2001 casi 200 de los 1.092 municipios de Colombia carecían de presencia policial, ahora todos ellos cuentan con al menos un pequeño contingente de policías.

A pesar de estos avances, no se llegaron a cumplir los objetivos del Plan Colombia. Hay una serie de tendencias muy alarmantes que ponen de manifiesto el fracaso de esta política. Se necesita con urgencia un replanteamiento.

1. Fracaso en reducir la oferta o el consumo de cocaína y heroína en Estados Unidos. A pesar de la estable y hasta se podría decir mayor demanda, los precios de la cocaína y heroína en Estados Unidos siguen bajando. La cantidad de consumidores habituales de cocaína va en aumento, registrándose entre 2002 y 2003 un incremento del 13 por ciento.² La cantidad de consumidores nuevos de cocaína y heroína en los últimos años es mucho mayor que la de mediados de la década de los 90, y el consumo se

Por Lisa Haugaard, del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Latinoamericanos, Proyecto Educativo (LAWGEF); Adam Isacson, del Centro de Política Internacional (CIP); y Kimberly Stanton, John Walsh y Jeff Vogt, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, (WOLA).

Resumen Ejecutivo: Propuesta para una nueva política hacia Colombia

Después de cinco años de una política con prioridad uno en la seguridad, en la que casi el 80 por ciento de los recursos de Estados Unidos se destinó a financiar a las fuerzas de seguridad colombianas, es hora de introducir un cambio rotundo en el paquete de asistencia para comenzar a priorizar la asistencia social y consolidar la débil presencia institucional del Estado civil en las zonas rurales de Colombia. El Departamento de Estado, la Embajada de Estados Unidos y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) deben adoptar una postura diplomática mucho más enérgica frente al gobierno colombiano en favor de los derechos humanos y del Estado de derecho. Estados Unidos debe propiciar un acuerdo negociado al conflicto armado con verdad, justicia y reparación.

Recomendaciones para la política de Estados Unidos:

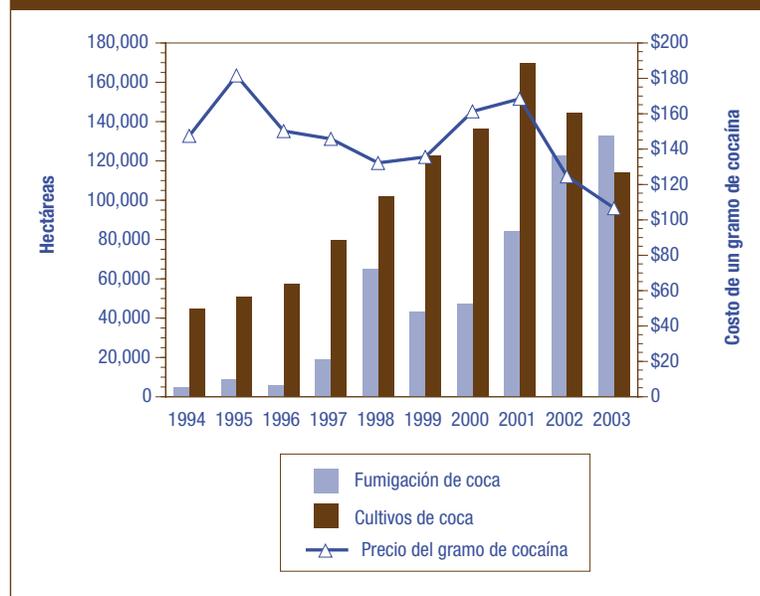
- 1 **Utilizar mucho más su influencia en favor de los derechos humanos y del Estado de derecho.** La gran mayoría de los abusos contra los derechos humanos cometidos en Colombia – incluso los perpetrados por las fuerzas de seguridad – sigue impune. El Departamento de Estado debe hacer más para ayudar a Colombia a solucionar esta impunidad crónica: las leyes de Estados Unidos ya contemplan herramientas que condicionan la asistencia a la eficaz investigación y procesamiento de los casos de abuso.
- 2 **Adherir a las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos** para Colombia, las cuales constituyen un marco multilateral consensuado para mejorar el Estado de derecho.
- 3 **Insistir en el total desmantelamiento de las fuerzas y estructuras paramilitares, dentro de un marco legal eficaz que asegure justicia, verdad y reparación.**
- 4 **Propiciar un poder judicial fuerte y organizaciones independientes de derechos humanos.** La asistencia y la política de Estados Unidos deben apuntar a disminuir la impunidad, insistir en la necesidad de una Fiscalía eficaz, y propiciar la independencia del poder judicial. La asistencia de Estados Unidos debería destinarse a financiar a la Procuraduría y Defensoría de Colombia y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y apoyar a las asociaciones de la sociedad civil.
- 5 **Expandir el desarrollo alternativo como parte de una estrategia integral de desarrollo rural y poner fin a la fumigación aérea.**
- 6 **Fomentar el fortalecimiento de las autoridades civiles en las zonas rurales.** Estados Unidos debería trabajar con el gobierno colombiano para intensificar en las zonas conflictivas la presencia de fuerzas policiales, tribunales, escuelas, centros de salud pública, servicios de extensión agrícola, de microcrédito y de otros servicios públicos. Se debería incluir y consultar a las comunidades indígenas y afrocolombianas.
- 7 **Compatibilizar la política comercial con una política antidrogas sustentable y con los derechos humanos.** El AFTA (Tratado de Libre Comercio Andino) debe brindar protección a los pequeños agricultores de Colombia. Debe evitarse cualquier impacto que pueda agravar aún más el conflicto o forzar a los agricultores a inclinarse por cultivos ilegales. Estados Unidos debe utilizar las negociaciones del AFTA para influir en favor de una mejora de los derechos laborales y en contra de la impunidad de la que gozan los que atacan a sindicalistas.
- 8 **Incrementar y mejorar la asistencia humanitaria, y aumentar protección a los desplazados y refugiados.**
- 9 **Incentivar negociaciones con la guerrilla en pos de una paz justa y duradera.** Estados Unidos debería apoyar cualquier esfuerzo de retomar el diálogo garantizando verdad, justicia y reparación.
- 10 **Reducir la demanda de drogas en Estados Unidos mediante estrategias comprobadas de prevención y en un mayor acceso a tratamientos de alta calidad.** Deberían intensificarse en nuestro país las estrategias comprobadas de prevención, especialmente en escuelas y comunidades de alto riesgo. El tratamiento funciona, pero no para aquéllos que no lo quieren o no tienen acceso al mismo. Para cubrir esta carencia, se necesitará una intervención mucho más activa del gobierno federal en el financiamiento de tratamientos a nivel estatal y local.

inicia a menor edad.³ El consumo de cocaína y heroína entre los estudiantes de escuela secundaria en 2004 fue superior al de 2001.⁴ Entre 1995 y 2002, los casos de emergencias hospitalarias relacionadas con el consumo de cocaína y heroína aumentaron un tercio y un quinto, respectivamente.⁵ La oferta de cocaína y heroína sigue siendo fuerte, y se las sigue consiguiendo fácilmente en Estados Unidos.⁶ A pesar de los considerables esfuerzos por desalentar el consumo de drogas ilícitas haciendo subir sus precios, a partir de mediados de 2003 los precios de venta mayorista y minorista de la cocaína y heroína en Estados Unidos estaban virtualmente en sus mínimos históricos.⁷ Dentro de Colombia, el precio básico de la cocaína se mantiene estable, lo que indica que la producción, si bien está más dispersa que antes de la campaña de fumigación aérea, no ha sido tan afectada. Después de un descenso en el número de hectáreas sembradas con coca en 2003, el número de hectáreas se mantuvo estable en 2004.⁸ Los cultivos de coca se están extendiendo a zonas nuevas y también volviendo a zonas que habían sido despejadas. Según se dice, los agricultores se están adaptando a la fumigación cultivando parcelas más pequeñas con cepas de coca más productivas. Dicho en términos simples, la disminución de la superficie cultivada en un país no es un indicador confiable del éxito de la política antidrogas.

2. Más violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas militares y continuación de colaboración entre militares y paramilitares. Las denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas militares, incluidos casos de ejecuciones extrajudiciales y tortura, aumentaron, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). Naciones Unidas denunció 374 casos de tortura, tratamiento inhumano y otras violaciones al derecho a la integridad de la persona ocurridos en 2003, según las estadísticas de la Defensoría del Pueblo.⁹ La CCJ afirma que la cantidad de casos de tortura donde se dice que participaron las fuerzas de seguridad fueron más del doble, ya que pasaron de 24 casos en el período julio 2001-junio 2002, a 56 casos en el período julio 2002-junio 2003 y que las denuncias

de ejecuciones extrajudiciales donde se dice que participaron integrantes de las fuerzas de seguridad pasaron de 120 casos por año, dentro del período 1998-2002 a 184 casos en 2003.¹⁰ En el informe de 2004 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas se describieron casos específicos de asesinatos extrajudiciales.¹² Las denuncias de colaboración entre militares y paramilitares – incluso en la provincia de Arauca, que es ahora el punto central de las actividades de entrenamiento de Estados Unidos, siguen siendo copiosas. En agosto de 2004, y según la Fiscalía de Colombia, soldados situados fuera de la ciudad de Saravena, Arauca, ejecutaron a tres sindicalistas a sangre fría; se dice que sus oficiales superiores los encubrieron. En esta misma base hacen presencia Fuerzas Especiales de Estados Unidos. El *Country Report on Human Rights Practices* de 2003 del Departamento de Estado reconoce que “algunos efectivos de las fuerzas públicas de seguridad – principalmente personal raso y suboficiales, pero también algunos oficiales de más alto rango – cooperaron con o toleraron las actividades de paramilitares ilegales”. Particular preocupación genera el fracaso del gobierno colombiano en hacer que las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), la principal agrupación paramilitar,

Baja del precio minorista de la cocaína en Estados Unidos a pesar de la campaña de fumigación de los cultivos de coca.



respeten el cese del fuego acordado en diciembre de 2002. Según la CCJ, entre el 1 de diciembre de 2002 y el 31 de agosto de 2004, grupos paramilitares habrían asesinado o hecho desaparecer a 1.899 civiles.¹² La Defensoría del Pueblo del gobierno colombiano registró, durante el mismo período, 342 denuncias de violaciones al cese del fuego por parte de fuerzas paramilitares, habiendo relevado sólo once de los 32 departamentos de Colombia.¹³

3. Pasos atrás en relación a la impunidad. Debido a una clara falta de voluntad política de la Fiscalía desde la asunción de Luis Camilo Osorio en 2001, no hubo en Colombia ningún avance en el proceso de poner fin a la impunidad generalizada de la que gozan los violadores a los derechos humanos. En realidad, pareciera que el problema es cada vez peor. En su *Country Report on Human Rights Practices* de 2003, el Departamento de Estado se refirió a la impunidad como “el principal escollo que enfrenta la credibilidad

Según *Human Rights Watch* y Amnistía Internacional, el Fiscal General viene despidiendo sistemáticamente a los fiscales que son eficientes, especialmente cuando oficiales de alto rango están siendo o están a punto de ser implicados en investigaciones penales por violaciones a los derechos humanos. Un indicio de ello son los casos de mayor resonancia. Según Amnistía Internacional, la Fiscalía archivó, en 2004, las investigaciones penales que se estaban llevando a cabo para determinar la supuesta participación del ex-general Velandia Hurtado en la desaparición, tortura y asesinato de Nydia Erika Bautista de Arellana ocurrido en 1987. En marzo de 2004, el Fiscal General no hizo lugar al caso contra el ex-General Rito Alejo del Río, acusado de armar grupos paramilitares y uno de los cuatro generales que fueron retirados por presión de Estados Unidos en 1999. En enero de 2005, la Corte Suprema de Justicia cerró un caso contra el Almirante Rodrigo Quiñonez por la masacre de Chengue de 2001, en la cual 27

Las investigaciones penales y los procesamientos de efectivos militares implicados en casos de derechos humanos son poco comunes.

del compromiso que asumió el gobierno con los derechos humanos”. Las investigaciones penales y los procesamientos de efectivos militares implicados en casos de derechos humanos son poco habituales. A pesar de la documentada frecuencia de los casos de abusos y connivencia con grupos paramilitares, es notablemente pequeña la cantidad de personal militar que es investigado o está acusado. En la última certificación sobre la situación de los derechos humanos que el Departamento de Estado elevó al Congreso, se pudo identificar solamente 31 efectivos militares (21 soldados y diez oficiales) que actualmente están acusados de violaciones a los derechos humanos; sólo dos de ellos tienen rango superior al de comandante (un general retirado, cuyo caso se viene tramitando desde hace años, y un teniente coronel que fue ascendido de mayor mientras estaba detenido).¹⁴

civiles fueron asesinados por paramilitares. En noviembre de 2004 se le permitió salir de la brigada militar en donde estaba detenido al Mayor César Alonso Maldonado, condenado por el atentado al congresista y sindicalista Wilson Borja –uno de los pocos casos en los que se juzgó con éxito a los autores materiales de un delito contra los derechos humanos.

4. Ataques y hostigamientos contra defensores de los derechos humanos. La cantidad de ataques y amenazas dirigidas contra defensores de derechos humanos y activistas sociales sigue siendo alarmante. Desde el inicio del programa de protección de derechos humanos del Ministerio del Interior a fines de la década de los 90, fueron asesinados 41 participantes que gozaban de protección física.¹⁵ La CCJ afirma que durante los primeros dos años de la administración Uribe, fueron asesinados o



El profesor Alfredo Correa, de Barranquilla, fue arrestado en junio de 2004 después de haber sido delatado por un informante. Fue liberado en julio y asesinado en septiembre.

desaparecieron 33 defensores de derechos humanos, en comparación con los 29 de los dos años anteriores.¹⁶ Colombia sigue siendo el lugar más peligroso del mundo para un sindicalista, a pesar de que la cantidad de asesinatos de sindicalistas está por debajo de la marca máxima que registró en 2002. Las amenazas contra sindicalistas son cada vez más frecuentes y es poco lo que se ha avanzado en su investigación. Las violaciones de derechos humanos contra mujeres sindicalistas aumentaron; por ejemplo, el 9 de noviembre de 2004, Iria Fenilde Meza Blanco fue asesinada en Arauca frente a su hija de 7 años.¹⁷ También aumentaron considerablemente las detenciones de activistas de derechos humanos y sindicales por parte del gobierno. Las desaforadas declaraciones públicas del presidente Uribe equiparando a los activistas de derechos humanos con “defensores del terrorismo” agravaron los riesgos. Funcionarios de alto rango del gobierno siguen realizando incendiarios comentarios en contra de ONG colombianas e internacionales que se atreven a criticar la política del gobierno. El Ministro del Interior Sabas Pretelt acaba de equiparar la crítica que hizo el *Human Rights Watch* contra el proceso de desmovilización paramilitar con un escándalo reciente en el cual un grupo danés envió dinero a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

5. Masivas detenciones arbitrarias y

violaciones al debido proceso. De acuerdo con la CCJ, entre el 1 de julio de 2002 y el 30 de junio de 2003, fueron detenidas unas

4.362 personas arbitrariamente o mediante violaciones al debido proceso, en comparación con un *total* de 2.869 personas en los seis años anteriores.¹⁸

La gran mayoría de estos detenidos fue luego liberada por falta de pruebas. Pero muchos fueron presentados a los medios, después de su arresto, como integrantes de un grupo armado y algunos fueron asesinados después de levantados los cargos en su contra. Aún más preocupante en el largo plazo son los cambios que pretende el gobierno de Uribe que implicarían conferir poderes de policía judicial a las fuerzas armadas, limitar el poder de la Corte Constitucional, y en general limitar la independencia del poder judicial.²⁰

6. Desmovilización paramilitar sin justicia.

El gobierno colombiano prosiguió con la desmovilización de las fuerzas paramilitares en 2004 sin un marco legal que garantice un parámetro de justicia, verdad y reparación. En la actualidad, si un efectivo paramilitar, tal como lo advierte la revista colombiana *Semana* “cometió un delito de lesa humanidad pero no tiene un proceso judicial por ese crimen, simplemente puede ocultar esa información e irse para su casa”.²¹ Si bien al mes de febrero de 2005 ya se desmovilizaron más de 3.000 combatientes paramilitares, el poder ejecutivo y el Congreso están lejos de llegar a un acuerdo en cuanto a la legislación que hay que sancionar para que rija este proceso. El presidente Uribe se mostró reacio a considerar períodos prolongados de prisión para los jefes implicados en casos resonantes de narcotráfico y de graves violaciones a los derechos humanos. Entre los jefes paramilitares que podrían eludir condenas gravosas, hay por lo menos diez personas que son buscadas por tribunales de Estados Unidos por casos serios de narcotráfico. Sin un adecuado marco legal y la correspondiente verificación, no hay ninguna posibilidad de que las fuerzas paramilitares y las redes políticas y económicas que las sostienen, sean efectivamente desmanteladas. No hay salvaguardas que garanticen que las fuerzas paramilitares no sean simplemente incorporadas a las fuerzas armadas y de seguridad privada (de hecho, los combatientes del Bloque Bananero del noroeste de Colombia

pasaron directamente de la desmovilización a empresas de seguridad privada dentro de la misma región donde este grupo está acusado de cometer graves abusos). No hay nada que asegure que los efectivos desmovilizados dejen de estar implicados en el narcotráfico ni que devuelvan tierras y propiedades o indemnicen a los cientos de miles de víctimas. No hay intenciones de crear una comisión de la verdad independiente que escuche a las víctimas, que ha sido un factor clave en la mayoría de los procesos serios de paz y es esencial para aclarar la responsabilidad que tiene el Estado por las atrocidades cometidas por los paramilitares, como así también la culpabilidad de los guerrilleros y paramilitares.

7. Persistencia del conflicto armado interno.

Los gobiernos de Estados Unidos y Colombia presentaron a la guerra como una solución militar fácil (en tanto que un acuerdo negociado es demasiado complejo como para contemplarlo). Pero no existe una solución militar fácil. Según el Servicio de Investigación del Congreso, “los operativos militares contra grupos armados ilegales se intensificaron, pero el principal grupo guerrillero de izquierda no ha sido derrotado y ni siquiera tentado en lo más mínimo a iniciar negociaciones de paz”.²² Fuertes sospechas deberían despertar las afirmaciones de que la derrota de la guerrilla es inminente, tal como lo hiciera en 2004, el general del Comando Sur James Hill cuando pronosticó que para 2006 las FARC “no tendrían capacidad de combate”. Si bien es claro que el gobierno colombiano recuperó la ofensiva y volvió a tomar algunos centros de población, la guerrilla colombiana sigue teniendo miles de efectivos, reclutando y entrenando a nuevos integrantes, controlando extensos territorios, y en sus cuarenta años de existencia ya padeció reveses. Las cúpulas de estos grupos siguen básicamente intactas y la frecuencia de sus ataques a objetivos militares y civiles sigue siendo alta. La Fundación Seguridad y Democracia de Colombia tiene registrados 631 ataques guerrilleros contra objetivos militares en 2004, menos que los de 2003 (777) pero más que en 2001 (menos de 500) y más o menos los mismos que en 2002 (648).²³ Las estadísticas de “las bajas” sufridas por las fuerzas de seguridad colombianas no

son de ninguna ayuda. Para el Ministerio de Defensa, entre agosto de 2002 y diciembre de 2004 se mató, capturó o desmovilizó a 39.335 guerrilleros y paramilitares –una cifra que, de ser cierta, sería superior a la cantidad estimada de efectivos de las FARC, del ELN y de las AUC juntas.²⁴ La secuela humanitaria de la guerra sigue siendo brutal. Según CODHES, una consultoría colombiana que hace un seguimiento sistemático de los desplazamientos internos forzados, en 2004 fueron desplazadas 287.581 personas, es decir un 38,5 por ciento más que el año anterior, poniendo fin a la positiva tendencia descendente de 2003. Los desplazamientos aumentaron especialmente en las zonas de fuerte presencia militar.²⁵

Ignorar estas preocupantes tendencias sería contraproducente tanto para Estados Unidos como para Colombia. Estados Unidos debe cambiar sus prioridades si han de alcanzarse los objetivos del Plan Colombia de reducir la producción de drogas ilícitas, fortalecer la situación de los derechos humanos y el Estado de derecho, y fomentar la paz.

Propuesta

Recomendamos que EE.UU. introduzca los siguientes cambios en su política hacia Colombia. Estas recomendaciones se basan en tres principios básicos:

- ▶ Después de cinco años de una política con prioridad uno en la seguridad en la que casi el 80 por ciento de los recursos de Estados Unidos se destinó a financiar a las fuerzas de seguridad colombianas, **es hora de introducir un cambio rotundo en el paquete de asistencia para comenzar a priorizar la asistencia social** y reforzar el control civil en las zonas rurales de Colombia. Estados Unidos y otros donantes deben alentar al gobierno colombiano a que refuerce su propia inversión en instituciones civiles y programas sociales si realmente su intención es mantener estos réditos en el tiempo.
- ▶ El Departamento de Estado, la Embajada de Estados Unidos y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

(USAID) **deben adoptar una postura diplomática mucho más enérgica** frente al gobierno colombiano en favor de los derechos humanos y el Estado de derecho.

- Estados Unidos debe tomar un rumbo **que propicie un acuerdo negociado al conflicto armado** que garantice el fin de la impunidad. Una asistencia militar ilimitada tiene, en la práctica, el efecto de desalentar las negociaciones con los guerrilleros y dilata el debate de reformas destinadas a garantizar el Estado de derecho y propiciar el desarrollo equitativo – reformas que podrían tener como corolario una paz justa y duradera.

Recomendaciones para la política de Estados Unidos:

- 1 Utilizar mucho más su influencia en favor de los derechos humanos y del Estado de derecho.
- 2 Adherir a las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para Colombia.
- 3 Insistir en el total desmantelamiento de las fuerzas y estructuras paramilitares, dentro de un marco legal eficaz de justicia, verdad y reparación.
- 4 Propiciar un poder judicial fuerte e independiente y organizaciones independientes de derechos humanos.
- 5 Expandir y mejorar el desarrollo alternativo como parte de una estrategia integral de desarrollo rural y poner fin a la fumigación aérea.
- 6 Fomentar el fortalecimiento de las autoridades civiles en las zonas rurales.
- 7 Compatibilizar la política comercial con una política antidrogas sustentable y con los derechos humanos.
- 8 Incrementar y mejorar la asistencia humanitaria, y aumentar protección a los desplazados y refugiados.
- 9 Incentivar negociaciones con la guerrilla en pos de una paz justa y duradera.
- 10 Reducir la demanda de drogas en Estados Unidos mediante estrategias comprobadas de prevención y en un mayor acceso a tratamientos de alta calidad.

1

Utilizar mucho más su influencia en favor de los derechos humanos y del Estado de derecho.

Estados Unidos debería utilizar mucho más decididamente el poder político que le confiere el sustancial paquete de asistencia a varios años que otorga, para insistir en la introducción de mejoras en la situación de los derechos humanos y el Estado de derecho. Hasta ahora, su fracaso en este sentido es rotundo. Por ejemplo, el año en el que se vio por lejos la cantidad más grande de despidos de oficiales militares de alto rango por su supuesta colaboración con los paramilitares, en respuesta a la presión que ejerció Estados Unidos, fue 1999, antes del Plan Colombia. En los cinco años que van desde entonces, los despidos son mínimos, y los casos contra oficiales de alto nivel están paralizados. Pero en la limitada cantidad de casos en los que Estados Unidos se decidió a usar esta influencia, logró resultados. Como ejemplos se puede mencionar la renuncia del Almirante Rodrigo Quiñones en 2002, el despido de funcionarios de la Fiscalía en 2003 por su vinculación con paramilitares, y el juzgamiento civil de soldados implicados en el asesinato de tres dirigentes sindicales que se perpetró en Arauca en agosto de 2004.

- a. **Utilizar las condiciones actuales en el ámbito de los derechos humanos.** Un mecanismo que existe pero que no se utiliza suficientemente son las condiciones que sabiamente impuso el Congreso para el Plan Colombia. El objetivo básico de estas condiciones, que es poner fin a la colaboración entre militares y paramilitares e intensificar el procesamiento de los casos de violaciones cometidas por las fuerzas de seguridad, no se cumplió. El Departamento de Estado certificó, sistemáticamente desde el año 2000, que el gobierno colombiano cumplía con esas condiciones, a pesar de las recomendaciones que

emitieron los grupos de derechos humanos colombianos e internacionales en cada una de esas ocasiones, alertando sobre el incumplimiento de las condiciones. En varias oportunidades, el Departamento de Estado demoró la certificación hasta que el gobierno colombiano tomara algunas medidas de limitado alcance. El Departamento de Estado debería utilizar este proceso de certificación con firmeza y precisión, y el Congreso debería insistir en que lo haga, con el objeto de garantizar que los militares colombianos que cuentan con tanto financiamiento de Estados Unidos no cometan violaciones a los derechos humanos, y castiguen a los responsables – cualquiera sea su rango- en caso de cometerlas. Para asegurar su eficacia, las condiciones deberían aplicarse a toda la asistencia militar, no solamente a un determinado porcentaje de ella.

b. Ponerse serio en cuanto a los derechos humanos en regiones que reciben

de frecuentes ataques guerrilleros. Miles de efectivos militares y policiales fueron (o están siendo) entrenados en Arauca, una zona a la que el gobierno de Uribe se refirió como su “laboratorio de guerra”. Las muchas denuncias de violaciones perpetradas directamente por militares, la falta de respuesta de los militares a la fuerte y ostentosa presencia paramilitar, y las frecuentes amenazas y ataques de paramilitares contra dirigentes sociales locales – muchas veces a minutos de viaje del emplazamiento de la Brigada 18 y de la base del Grupo Reveíz Pizarro, dos epicentros del entrenamiento de Estados Unidos – son inaceptables.

El Departamento de Estado y la Embajada de Estados Unidos actuaron con firmeza en el caso de los asesinatos de tres dirigentes sindicales en agosto de 2004 a manos de soldados, pero la mayoría de los otros casos, en particular aquéllos en los que hay connivencia o tolerancia de parte de

¿Cuál es la impresión que se puede tener de Estados Unidos ... frente al hecho de que algunas de las violaciones más graves están ocurriendo en lugares que son centro del entrenamiento de Estados Unidos?

entrenamiento de Estados Unidos. ¿Cuál es la impresión que se puede tener de Estados Unidos y del impacto de sus actividades de entrenamiento frente al hecho de que algunas de las violaciones más graves están ocurriendo en lugares que son centro del entrenamiento de Estados Unidos? Particular preocupación generan las violaciones dentro del departamento de Arauca, en el noroeste de Colombia, que es uno de los principales centros de asistencia y entrenamiento estadounidenses desde principios de 2003, cuando el gobierno de Estados Unidos lanzó un programa de más de 100 millones de dólares destinado a ayudar a la Brigada 18 y a otras unidades a defender un oleoducto que era objeto

grupos paramilitares, no es suficientemente investigada. El Departamento de Estado alega que al personal de Estados Unidos se le prohíbe salir de la base de la Brigada 18 por temas de seguridad, lo que a su vez impide al personal de la embajada investigar gran parte de las denuncias, o al menos lo limita, estando en compañía de la brigada colombiana que es contra la cual se presentan las denuncias. La falta de investigación de acusaciones de este tipo es inaceptable; estas potenciales violaciones a la ley Leahy deben ser investigadas por personal estadounidense o trabajando conjuntamente con Naciones Unidas o grupos locales de derechos humanos. El Congreso debería insistir en la investigación

exhaustiva de supuestos abusos a los derechos humanos en Arauca por parte de efectivos colombianos entrenados por Estados Unidos, y si estas investigaciones no se realizan, debería proceder a suspender la asistencia a la brigada en cuestión o a cualquier otra unidad.

- c. **Utilizar la persuasión diplomática y las declaraciones públicas con mucha más energía para propiciar avances en el campo de los derechos humanos.** Estos avances fueron frenados, en los últimos dos años, por la Embajada de Estados Unidos, que parece estar padeciendo un caso agudo de “clientitis”, haciendo maniobras para liberar al gobierno colombiano del “aprieto” de las presiones multilaterales. Por ejemplo, en la conferencia de países donantes de Cartagena de febrero de 2005, Estados Unidos se esforzó por suavizar la declaración de postura conjunta de los gobiernos; su declaración tenía, a lo largo de dos hojas de encendidos elogios, un sólo renglón que hablaba sobre las persistentes preocupaciones con respecto a la situación de los derechos humanos. Más que brindarle constante apoyo a un determinado presidente, por carismático que sea, Estados Unidos debe insistir en el cumplimiento de metas específicas como el fortalecimiento de los derechos humanos y del Estado de derecho, como así también en la atenuación de los daños que causan las drogas ilícitas.

Los esfuerzos diplomáticos en favor de los derechos humanos deben ser una prioridad del representante de Estados Unidos ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra y de los representantes de Estados Unidos ante las conferencias de donantes. En los últimos años, la postura de Estados Unidos en Ginebra y en otros foros fue la de debilitar los esfuerzos de Naciones Unidas y bajar el tono de las críticas internacionales contra los antecedentes del gobierno colombiano en el campo de los derechos humanos, más que trabajar junto a otros gobiernos y a Naciones Unidas propiciando esos avances.

Además de los esfuerzos de la Embajada de Estados Unidos y del Departamento

de Estado, los miembros del Congreso estadounidense deberían seguir emitiendo declaraciones y cartas resaltando al gobierno colombiano la importancia que asignan a los avances en la situación de los derechos humanos. Sus cartas, hasta ahora, han tenido una considerable repercusión.

2

Adherir a las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para Colombia.

Desde 1998, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos viene fijando parámetros específicos de mejoras en los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario. Estos parámetros fueron ratificados por el gobierno colombiano, por Estados Unidos, la Unión Europea y por otros gobiernos en la Declaración de Londres de julio de 2003 y en la Declaración de Cartagena de febrero de 2005. Pero en repetidas ocasiones, la Embajada de Estados Unidos minimizó la importancia de cumplir con estas recomendaciones. La administración Uribe fue lenta en instrumentar algunas recomendaciones y se empeñó decididamente en contradecir otras, por ejemplo, sancionando leyes otorgando poderes de policía judicial a los militares. Entre las principales recomendaciones están las de quebrar los vínculos entre las fuerzas militares y paramilitares, procesar a oficiales civiles y militares fundadamente sospechados de prestar colaboración a los paramilitares, y tomar medidas específicas para proteger a los defensores de derechos humanos.

Al menoscabar las recomendaciones de Naciones Unidas, las autoridades estadounidenses privan de fuerza, sin ningún miramiento, a una importante herramienta para el logro de avances en el campo de los derechos humanos. Lo que deberían hacer el Departamento de Estado y la Embajada de Estados Unidos es utilizar este conveniente marco multilateral ya aceptado para propiciar avances en los derechos humanos y el fortalecimiento institucional del sistema de



GENTILEZA DE WINIFRED TATE

Tropas paramilitares.

justicia. Estados Unidos debería trabajar en esta misión estrechamente con la Unión Europea y las embajadas latinoamericanas y con el representante en Bogotá del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

3

Insistir en el total desmantelamiento de las fuerzas y estructuras paramilitares, dentro de un marco legal eficaz que asegure justicia, verdad y reparación.

Un desmantelamiento real y efectivo de las fuerzas paramilitares ayudará a frenar el ciclo de violencia que afecta a Colombia, a fortalecer el Estado de derecho, y a generar una mayor probabilidad de entablar negociaciones productivas con los grupos guerrilleros. Una desmovilización paramilitar hecha sin las bases de verdad, justicia y reparación podría ser la garantía de la continuidad de los altos niveles de violencia y un revés para la causa de la justicia en Colombia por muchos años. No haría más que “legalizar” a las fuerzas paramilitares, dejar a las víctimas sin recursos, reciclar a los paramilitares abusivos incorporándolos en las filas de las fuerzas de seguridad privada, del

ejército y de las redes de informantes, fortalecer a los narcotraficantes amnistiándolos, transmitir a la sociedad colombiana que poco importan las víctimas y que se recompensa a los abusadores, y sentar un mal precedente para las negociaciones con los guerrilleros. El proceso “correcto” no es solamente una cuestión moral, sino una herramienta fundamental para terminar con un ciclo de violencia que ya lleva varias generaciones. De ahí que es de vital importancia la postura del gobierno de Estados Unidos en cuanto a la desmovilización de los paramilitares.

Las señales que viene transmitiendo hasta ahora el gobierno de Estados Unidos son confusas. Funcionarios han emitido declaraciones clamando justicia y punibilidad y preservando la prerrogativa de Estados Unidos de extraditar a narcotraficantes de peso. Pero la Embajada de Estados Unidos continúa apoyando las desmovilizaciones sin que haya un marco legal adecuado. En vista del escepticismo que este proceso genera en Europa y de la falta de un plan en el seno del gobierno colombiano para financiar mínimamente la desmovilización con sus propios fondos, el gobierno de Estados Unidos goza de una considerable influencia y debería usarla.

El objetivo de Estados Unidos debe ser el total desmantelamiento de las fuerzas paramilitares. Su política debería supeditar el otorgamiento de asistencia política y financiera para el proceso de desmovilización paramilitar a la siguiente condición:

Colombia desarrolle e instrumente un marco legal acorde a las normas internacionales de delitos de lesa humanidad. Este marco debería garantizar (i) el desmantelamiento de las estructuras paramilitares, y no solamente la desmovilización de personas, exigiéndoles que informen lo que saben sobre sus superiores y las redes de asistencia financiera; (ii) la participación de las víctimas en el diseño de un régimen adecuado de reparaciones, incluido un fondo administrado con representación de las víctimas; (iii) que los paramilitares que hubieran cometido abusos a los derechos humanos hagan una admisión pública de sus delitos, con sanciones para los que realicen declaraciones

falsas, y devuelvan todos sus bienes adquiridos ilegalmente; (iv) que los períodos de prisión sean acordes a la gravedad del delito para los que cometieran abusos graves a los derechos humanos y grandes narcotraficantes; (v) que la Fiscalía investigue minuciosamente a los que se están desmovilizando, sin limitarse solamente a los casos ya abiertos; (vi) la puesta en práctica de un mecanismo para la devolución de las tierras, con representación de las asociaciones de los desplazados; y (vii) que ex-paramilitares no sean admitidos en las fuerzas armadas colombianas. Debería preverse una revisión independiente de la memoria histórica, incluso de la responsabilidad del Estado en la comisión de abusos a los derechos humanos. Es esencial que este marco sea aprobado de inmediato para ya esté instrumentado antes de continuar las desmovilizaciones. El gobierno de Colombia debe explicar cómo hará para garantizar que el tratamiento de los que ya fueron desmovilizados cumpla con lo dispuesto en la ley.

Estados Unidos también debería abogar por lo siguiente:

- Las negociaciones deberían excluir a figuras de los carteles, muchas de ellas buscadas por el gobierno de Estados Unidos, que hayan comprado altos cargos entre los paramilitares** desde 2000-2001. Entre estas figuras se puede mencionar a Diego Fernando Murillo (alias “Don Berna” o “Adolfo Paz”), sospechado de haber dirigido la temida red de asesinos a sueldo de Medellín; Víctor Manuel Mejía Múnera (alias “El Mellizo”), la cabeza nominal de los paramilitares en Arauca, quien junto con su hermano mellizo figura desde hace tiempo en las listas de los más buscados del FBI como un personaje de alto rango del cartel del Norte del Valle; y Guillermo Pérez Alzate o “Pablo Sevillano”, quien es buscado con relación a un cargamento de once toneladas de cocaína y está sospechado de haber coordinado la operación “Mula” del cartel del Norte del Valle (reclutando mujeres para que vuelen a Estados Unidos llevando paquetes de drogas herméticamente cerrados en sus estómagos). Si no pudiera excluirse del proceso a estas figuras, el



Empadronamiento de efectivos paramilitares en un proceso de desmovilización.

gobierno colombiano debe garantizar que estas personas, una vez terminadas las negociaciones, sean puestas bajo custodia y juzgadas por sus actividades de narcotráfico, en los tribunales de Colombia o de Estados Unidos. Estados Unidos debería insistir en la extradición de los principales narcotraficantes.

- Los paramilitares deben acatar el alto el fuego** que les pidió el gobierno colombiano.
- Debe diseñarse un programa de reintegración serio y exhaustivo en el marco de una estrategia de desarrollo a largo plazo** para atender las necesidades económicas y sociales tanto de los ex-paramilitares como de las comunidades donde fueran a reinsertarse. La instrumentación de este programa debe ser supervisada por la comunidad internacional. Es muy poco probable que un programa improvisado sea exitoso.

El gobierno colombiano debe tener un plan para cubrir los “vacíos de seguridad” que dejaría la desmovilización de paramilitares. En ausencia de ese plan, la desmovilización de paramilitares podría redundar en un beneficio militar para las fuerzas guerrilleras. Estas zonas tampoco



Corte Suprema de Colombia

deberían quedar bajo el control efectivo de redes de “ex” paramilitares, que continúan ejerciendo un poder intimidatorio. La instalación de una seguridad efectiva no implica simplemente desplegar militares y policías. También debe reforzarse en estas zonas la presencia del sistema judicial, con la Fiscalía, la Procuraduría y la Defensoría.

Deben tomarse medidas sistemáticas para desmantelar las estructuras de paramilitares que no se desmovilicen e investigar su financiamiento. Como condición para ser destinatario de los beneficios de la desmovilización, las autoridades colombianas deben exigir que los combatientes paramilitares informen lo que saben sobre los capos de sus milicias y las redes que los respaldan. Debería crearse una fuerza de tareas conjuntas, integrada por la Fiscalía, la Defensoría, la Procuraduría y por otros organismos oficiales y representantes civiles, que ayude a identificar y desmantelar las estructuras paramilitares que aún persistan como así también sus apoyos financieros, logísticos y políticos.

Finalmente, debería instrumentarse un proceso de verificación internacional eficaz y a largo plazo destinado a constatar que los paramilitares se desmovilicen correctamente, que ex-combatientes no sigan amenazando a la población y que sus estructuras sean desmanteladas. Hasta ahora, la misión de la OEA no logró nada en términos de efectuar una verificación acabada y objetiva, sino que más bien actuó como un defensor prácticamente

ciego del proceso, minimizando los problemas que se han ido detectando.

4

Propiciar un poder judicial fuerte e independiente y organizaciones independientes de derechos humanos.

Los programas de derechos humanos de Estados Unidos deberían tener como objetivo poner fin al principal problema de Colombia: la impunidad generalizada y sistemática. Toda la asistencia de Estados Unidos estuvo dirigida, hasta ahora, al desarrollo de un sistema legal acusatorio, pero sorprendentemente tanto la política como la asistencia estadounidense fracasaron en terminar con la impunidad. Estados Unidos debería apuntar a fortalecer sistemas judiciales independientes y alentar la creación de una comunidad de derechos humanos que sea independiente, fuerte y de composición heterogénea.

a. El Departamento de Estado, la Embajada y la USAID deberían oponerse sistemáticamente y con firmeza a cualquier medida que debilite la independencia del poder judicial y de las agencias de investigación.

No tiene sentido que Estados Unidos brinde asistencia para la formación y entrenamiento de personal para las Casas de Justicia locales – un positivo proyecto con el admirable propósito de brindar un mayor acceso a los servicios jurídicos – si al mismo tiempo se queda mudo cuando el gobierno colombiano propone medidas que debilitan la independencia del poder judicial. La Embajada de Estados Unidos, el Departamento de Estado y el Congreso deberían condenar claramente cualquier decisión que limite la jurisdicción de la Corte Constitucional, o que limite las facultades de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría, o que limite el alcance de los recursos de tutelas con los que cuentan los ciudadanos, o que conceda poderes de policía judicial a las fuerzas armadas, o que en general recorte la independencia del poder judicial y debilite a los organismos del Estado que tienen funciones de investigación

independiente. El Departamento de Estado y la Embajada de Estados Unidos se quedaron sorprendentemente callados respecto de estas cuestiones, aunque algunos miembros del Congreso expresaron sus preocupaciones.

El éxito del financiamiento del sector judicial y de los derechos humanos no debería medirse por la cantidad de dólares invertidos en proyectos sino por los avances logrados en la reducción de la impunidad, especialmente en casos paradigmáticos donde están implicados miembros de alto rango de las fuerzas de seguridad, y por las mejoras estructurales que redundan en una mayor independencia y eficacia del sistema judicial. Sería útil que la Contraloría General de los Estados Unidos (GAO) realice una investigación para evaluar el financiamiento del sector de justicia y la política general de Estados Unidos por sus resultados en términos de reducción de la impunidad.

b. Asignar más prioridad al sector judicial y a los organismos de control.

- i. *Financiar a la Procuraduría y a la Defensoría.* Estados Unidos debería brindar apoyo político y un mayor financiamiento a la Procuraduría y la Defensoría para fortalecer su capacidad de control, investigación y administración. La Procuraduría realiza evaluaciones independientes de los programas de gobierno e impone sanciones administrativas (no penales) en los casos de malversación de fondos públicos. Su oficina de derechos humanos merece un mayor apoyo, siendo necesario fortalecer su capacidad de investigación y control. Debería reforzarse la presencia de la Defensoría en zonas de conflicto, como así también la capacidad de su sistema de defensores públicos. Con la instrumentación de un sistema de justicia penal acusatorio y un mejor entrenamiento de los fiscales, la debilidad del sistema de defensores públicos se hizo aún más notoria.²⁶ Estados Unidos debería también instar a viva voz al gobierno colombiano a

que asigne a esos dos organismos suficientes recursos en su presupuesto.

- ii. *Ejercer más presiones sobre la Fiscalía.* Estados Unidos lleva invertidos millones de dólares en la Fiscalía. Pero bajo la conducción del Fiscal General Luis Camilo Osorio, los investigadores eficientes fueron despedidos y las investigaciones de oficiales de alto rango por denuncias de corrupción y abusos a los derechos humanos se paralizaron. Todo financiamiento futuro destinado a este organismo debería quedar supeditado a que demuestre progresos en la lucha contra la impunidad en los casos de abusos de derechos humanos. El Departamento de Estado debería utilizar esta influencia política para insistir en que el Fiscal General asigne a la unidad de derechos humanos recursos presupuestarios suficientes, protección física a los fiscales e investigadores y apoyo político a las investigaciones de casos de derechos humanos donde estén implicadas las fuerzas de seguridad, incluso oficiales de alto rango. Esta oficina debería abocarse a los casos de violaciones graves a los derechos humanos y tener criterios claros y transparentes para el nombramiento de sus fiscales. La Embajada y el Departamento de Estado deberían dejar en claro ante el presidente Uribe la importancia



fundamental de nombrar a un Fiscal General que esté decidido a poner fin a la impunidad. (El mandato de Osorio vence en julio de 2005 y el turno de los candidatos a reemplazarlo está seleccionado por el presidente Uribe).

Entre los programas específicos que ameritan apoyo, muchos de los cuales ya reciben algo de asistencia de Estados Unidos, se puede mencionar: la unidad de derechos humanos, supeditado al compromiso de luchar contra la impunidad dentro de las fuerzas de seguridad; iniciativas de anticorrupción; protección a soplones; computadoras, laboratorios de crímenes, investigaciones forenses, y medios de transporte para facilitar la investigación de delitos que se cometen en zonas alejadas; seguridad para los investigadores, testigos, fiscales y jueces; y un renovado y riguroso programa de protección a testigos.

c. **Apoyar a los sectores de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales.**

El gobierno de Estados Unidos debería propiciar el fortalecimiento de una comunidad de derechos humanos independiente y no gubernamental. La predisposición de la USAID a dar apoyo a agrupaciones independientes de derechos humanos estuvo cuestionada en 2004, cuando la prensa colombiana puso al descubierto una nueva política de la USAID de prohibir el financiamiento de actividades que, en su opinión, podrían ser una crítica no constructiva al gobierno colombiano.²⁷ La USAID debería aclarar que no existe tal contradicción. También debería tratar de financiar una variedad de actividades emprendidas por una serie de grupos de derechos humanos, incluso por los que critican fuertemente al gobierno.

- i. *Defender pública y visiblemente la causa legítima de las organizaciones de la sociedad civil.* Tan importante como la predisposición a financiar a los grupos independientes de derechos humanos es un mensaje inequívoco de apoyo a la sociedad

civil emanado de la Embajada de Estados Unidos y de la USAID. La Embajada de Estados Unidos, la USAID y los funcionarios visitantes del Departamento de Estado deberían interactuar públicamente con las organizaciones de derechos humanos y propiciar un saludable y enérgico diálogo público sobre los derechos humanos. La Embajada de Estados Unidos y los funcionarios de la USAID deberían realizar visitas periódicas a los grupos que estén amenazados – como agrupaciones de derechos humanos, sindicatos, organizaciones indígenas y afrocolombianas. (Personal de la Embajada lo hizo en algunos casos, pero debería suceder con más regularidad y tener una mayor visibilidad). La Embajada de Estados Unidos debería alentar al gobierno colombiano a considerar a las organizaciones de la sociedad civil como sus socios para la construcción de una sociedad más justa, en vez de verlas como obstáculos que hay que vencer o enemigos que hay que contener. La Embajada y el Departamento de Estado deben reaccionar fuertemente -en el máximo nivel- ante cualquier declaración que haga el gobierno colombiano u oficiales de las fuerzas de seguridad intentando deslegitimizar a las organizaciones no gubernamentales, poniéndolas en serios riesgos. Los funcionarios estadounidenses deberían recalcar que sea el propio gobierno colombiano quien tiene que hacer cumplir sus normas que prohíben ese tipo de declaraciones, incluso sancionando a los infractores. La Embajada de Estados Unidos y el Departamento de Estado también deberían urgir al gobierno colombiano a que agilice la puesta en práctica, en forma periódica y teniendo la Procuraduría un papel fundamental, de una revisión de los archivos de inteligencia militar para asegurar la eliminación de cualquier información falsa que exista en ellos sobre los derechos humanos, activistas sindicales

y otros dirigentes civiles y políticos opositores. Esta información, filtrado a los paramilitares, ha resultado ser la fuente de amenazas y ataques contra defensores de derechos humanos.

- ii. *Apoyar el Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos.* Estados Unidos debería seguir financiando el programa de protección de los derechos humanos a través del Ministerio del Interior, que dispone medidas de seguridad para las personas que están en riesgo. (Según la USAID, más de 3.700 personas fueron destinatarias de este tipo de medidas hasta la fecha²⁸). Estas medidas deben consultarse con los beneficiarios. El Ministerio del Interior debería instrumentar las recomendaciones para mejorar el programa, que se elaboraron en una evaluación que se hizo en el año 2002. Pero debe advertirse que insistir en que se continúen investigando los casos de ataques perpetrados contra defensores de derechos humanos es tan importante como lo son las medidas de protección física, y es la única solución eficaz a largo plazo.

También debería continuar el financiamiento del Departamento Laboral para el programa del Centro de Solidaridad destinado a capacitar a dirigentes sindicales colombianos. Este útil programa, que dio entrenamiento y protección llevando dirigentes en peligro al exterior, termina este año.

- iii. Financiar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Una de las mejores inversiones que puede hacer Estados Unidos es entregar considerable financiamiento directo todos los años a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, que sigue documentando, con eficiencia, profesionalismo e independencia, las tendencias en materia de derechos humanos y brindando asistencia técnica al gobierno

para la instrumentación de mejoras específicas en la política de derechos humanos.

- iv. *Comprobar la eficacia del financiamiento que se da al programa de derechos humanos de la vicepresidencia.* El programa de derechos humanos de Estados Unidos canalizó considerables recursos a través de la vicepresidencia, a la que llaman el “zar” de los derechos humanos del gobierno de Colombia. Pero a largo plazo, no es una solución institucional, porque la vicepresidencia no tiene ninguna intervención en la investigación y procesamiento de delitos y porque la Procuraduría y la Defensoría están en mejor situación para monitorear y analizar las tendencias en materia de derechos humanos. El financiamiento de Estados Unidos debería favorecer soluciones institucionales de largo plazo, no los actos de relaciones públicas del gobierno colombiano.

5

Expandir y mejorar el desarrollo alternativo como parte de una estrategia integral de desarrollo rural y poner fin a la fumigación aérea.

Un efectivo desarrollo alternativo en el marco de un buen plan de desarrollo rural integral y una efectiva reducción de la demanda en los países consumidores son las únicas estrategias antidrogas que prometen resultados sustentables en el largo plazo. El notorio éxito de la erradicación de cultivos ilegales en la provincia de Putumayo, donde los cultivos de coca son muy inferiores a los de 1999-2000, se debe en parte a la erradicación manual con una considerable y continuada inversión en desarrollo. Un factor esencial es el fuerte apoyo a la erradicación manual y al desarrollo alternativo de parte de los gobiernos locales – un apoyo de tal magnitud que últimamente los programas se instrumentaron con poca interferencia de los grupos armados que dominan las zonas rurales de Putumayo.

Para ser sustentable, el desarrollo alternativo debería estar enmarcado en una estrategia integral de desarrollo rural, abrazada por el Ministerio de Agricultura y por otros organismos de gobierno permanentes. No se lo debería dejar en manos de organismos creados exclusivamente para captar financiamiento externo para la instrumentación de proyectos. Estados Unidos debería continuar –e intensificar- sus inversiones en desarrollo rural, pero también debería insistir en que el propio gobierno colombiano también aumente sus inversiones. Los programas deberían incluir entrenamiento y apoyo práctico en comercialización, microcrédito, titulación de tierras, y desarrollo de infraestructura rural, como caminos de acceso a los mercados y agua potable. No se debería proseguir con la erradicación manual hasta tanto haya alternativas viables de desarrollo. Es esencial que el gobierno local, los agricultores y las asociaciones de agricultores tengan una mayor participación en el diseño, instrumentación y evaluación de los programas.

Estados Unidos debería poner fin al controvertido programa de fumigación aérea. La fumigación aérea debilitó la imagen del gobierno colombiano entre las poblaciones acostumbradas a convivir con grupos opositores al gobierno. Es un remiendo de corto plazo con elevados costos a largo plazo, que menoscaba la confianza de los campesinos en el Estado y aumenta la adhesión a los actores armados ilegales.

La fumigación destruye sistemáticamente los cultivos de pancoger que coexisten con las matas de coca; pero ni el gobierno ni la USAID dan asistencia alimentaria a corto plazo. Aplicada en forma generalizada y sin contar con programas de desarrollo alternativo, causó penurias y el desplazamiento forzado de familias rurales. Las poblaciones indígenas y afrocolombianas fueron muy golpeadas; se fumigó a sus comunidades en violación del derecho a ser consultadas que está plasmado en las leyes colombianas. Los efectos ambientales y sobre la salud de la mezcla de la fumigación siguen siendo materia de debate, pero nunca se evaluó lo suficiente cuáles serán los efectos de una fumigación de tal alta concentración y tan sostenida en el tiempo. La estrategia que se puso en práctica tuvo por

efecto expandir geográficamente la producción de drogas, llevándola de una zona a otra, incluso dentro de las fronteras amazónicas, extendiendo el daño ambiental que causa la producción de drogas. Es más, la fumigación parece estar teniendo menos efectividad en términos de hectáreas erradicadas versus hectáreas fumigadas. Según la carta de renuncia del asesor de políticas antidrogas del gobierno colombiano Alberto Rueda, del mes de octubre de 2004, el récord de 132.817 hectáreas que se fumigaron en 2003 arrojó una reducción de sólo 15.731 hectáreas, a un costo de \$5.243 por hectárea.²⁹

El poder de policía para combatir las drogas ilegales debería seguir ejerciéndose, pero apuntando a eslabones más altos de la cadena de oferta que es donde se concentran las ganancias: interceptando, desbaratando las redes de suministro a las plantas de procesamiento, el lavado y tráfico de dinero y destruyendo las plantas de procesamiento de coca.³⁰

6

Fomentar el fortalecimiento de las autoridades civiles en las zonas rurales.

La instrumentación del “Plan Patriota”, una ofensiva militar que se lanzó a principios de 2004 con el apoyo de Estados Unidos, en los aguantaderos históricos de la guerrilla en la zona sur de Colombia, tiene como objetivo principal que los militares recuperen los territorios de manos de la guerrilla, sin contar con un plan para intensificar la presencia de autoridades civiles en zonas que fueron abandonadas por el Estado hace mucho tiempo. Cuando periodistas del diario colombiano El Tiempo visitaron la zona del “Plan Patriota” en diciembre de 2004, no encontraron ninguna prueba de asistencia no militar a los residentes de la región. “En parte, lo que está pasando es bueno porque se está deshaciendo de este desgraciado cultivo (la coca)”, comentó a los periodistas un campesino del municipio de Cartagena del Chairá. “Pero el gobierno debería pensar en la pobreza que hay aquí. Los que se quieren quedar y trabajar necesitan crédito (para sembrar cultivos legales)”.³¹ La vuelta de la policía a municipios que fueron abandonados hace mucho tiempo – aún cuando ello signifique enviar unos pocos



efectivos a vastas zonas equiparables, en tamaño, a un estado chico de Estados Unidos – es un paso adelante, pero no suficiente.

Estados Unidos debería alentar al gobierno colombiano a planificar e invertir en la presencia de organismos del gobierno en zonas rurales conflictivas – por ejemplo, policía rural, tribunales, escuelas, centros de salud pública e infraestructura. Dentro del contexto de una estrategia de desarrollo rural debería incluirse la titulación de las tierras de poseedores, asistencia en la formación de cooperativas, servicios de extensión agrícola y programas de microcrédito. Al gobierno colombiano se lo debería alentar a recaudar más impuestos de sus ciudadanos con mayor poder adquisitivo (cerca del 16 por ciento del PIB, proviniendo menos de la mitad del impuesto a las ganancias).³² También se debería alentar al gobierno colombiano a aumentar la recaudación de sus municipios y departamentos, mejorando su capacidad de cobrar impuestos y prestar servicios.

Este proceso debe comenzar aún en ausencia de una seguridad perfecta, ya que en realidad podría ayudar a llevar una verdadera seguridad a zonas totalmente olvidadas. La presencia efectiva de servicios rurales de desarrollo, salud y educación mejoraría la imagen del Estado

colombiano entre la población rural. En el largo plazo, los desafíos básicos de Colombia de disminuir la producción de drogas, resolver el conflicto para siempre y reducir la violencia sólo podrán alcanzarse a través de un desarrollo rural equitativo y sostenido.

Inclusión de las comunidades indígenas y afrocolombianas. Estados Unidos debería propiciar específicamente la incorporación de las históricamente excluidas comunidades indígenas y afrocolombianas en el diseño e instrumentación de políticas de desarrollo rural. La información obtenida en los censos debería desglosarse por raza para estar así en mejores condiciones de desarrollar una política pública que atienda las necesidades de las minorías étnicas. Debería respetarse el control que la Constitución confirió a las comunidades indígenas y afrocolombianas sobre sus territorios. Debería fortalecerse la capacidad de las comunidades para administrar sus propios territorios.³³ Estados Unidos debería propiciar el entrenamiento de las autoridades gubernamentales y de los dirigentes no gubernamentales indígenas y afrocolombianas. También debería propiciar y dar financiamiento a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y de las autoridades y organizaciones indígenas y afrocolombianas para

terminar los procesos de titulación de tierras e instrumentar acabadamente la ley 70/93 (la Ley de las Comunidades Negras).

Si bien Estados Unidos no puede ser la principal fuente de financiamiento de la prioridad nacional colombiana de largo plazo de fomentar el desarrollo rural, sí puede ofrecer considerables fondos distribuyendo de otra manera la asistencia militar y no militar que contempla la partida de la Iniciativa Andina Antinarcóticos (ACI).

7

Compatibilizar la política comercial con una política antidrogas sustentable y con los derechos humanos.

Estados Unidos y Colombia, junto con Perú y Ecuador, están negociando en estos momentos el Tratado de Libre Comercio (TLC) Andino por el cual se fijarían nuevas reglas bilaterales para el comercio e inversiones internacionales entre esos dos países, yendo mucho más allá de las preferencias arancelarias unilaterales que rigen en el marco de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (la ATPDEA). En los términos de la ATPDEA, Estados Unidos permitió la importación de productos colombianos libres de impuestos o con aranceles menores con la esperanza de que esos beneficios disminuirían la producción de drogas al diversificar las exportaciones y generar empleo. Pero ninguno de esos objetivos se materializó. Las nuevas industrias exportadoras, como la de las flores cortadas, ya están totalmente desarrolladas y son pocos los nuevos puestos de trabajo que se prevén. La ATPDEA no tuvo ningún efecto en la producción de drogas, ya que los puestos que se crearon en el marco de la ley no estaban ubicados cerca de zonas productoras de coca. En el marco del tratado, también Colombia tendrá que reducir sus barreras arancelarias para la mayoría de sus importaciones, al igual que acordar nuevas regulaciones en el campo de los derechos de propiedad intelectual, compras del Estado, inversiones, protección laboral y ambiental, entre otras. Poca consideración se ha prestado a la potencial repercusión del tratado en los objetivos generales de la política

exterior estadounidense para Colombia y la región andina.

- a. **Proteger el medio de vida de los pequeños agricultores de Colombia.** En vista de la repercusión del NAFTA en México, es lógica la preocupación que existe de que el tratado perjudique el sustento de los pequeños y medianos agricultores al bajar las barreras para las importaciones de menores costos. Según un informe de julio de 2004 del Ministerio de Agricultura colombiano:

En Colombia, de no tomarse provisiones adecuadas de defensa y apoyo a los productores agropecuarios, los problemas rurales se podrían agudizar y numerosos de sus habitantes no tendrían más que tres opciones: migrar a las ciudades o a otros países (en especial a los Estados Unidos o países limítrofes), irse a trabajar a zonas de cultivo ilícitos o vincularse a los grupos armados ilegales. De manera que el Tratado, si no se negocia adecuadamente, podría agudizar tres de los problemas que Colombia busca remediar, y que a los Estados Unidos le interesaría vivamente contribuir a superar.³⁴

Además, la profundización de la crisis económica rural haría mucho más difícil el reasentamiento de las poblaciones rurales desplazadas y la integración de ex-combatientes con los civiles.

- b. **Usar las negociaciones del TLC Andino para inducir el logro de avances en el campo de la impunidad y de los derechos laborales.** El TLC Andino, al igual que el CAFTA, no establece ni exige normas laborales mínimas reconocidas internacionalmente; lo único que exige es que los gobiernos hagan cumplir sus propias leyes. Derechos laborales fundamentales –como el derecho a la libertad de asociación, el derecho a la organización sindical y el derecho de huelga– son violados sistemáticamente en Colombia como consecuencia de la debilidad de sus leyes y de la violencia, amenazas e intimidaciones. El Código de Trabajo colombiano no está a la altura de las normas internacionales, ha ido perdiendo fuerza en los últimos años y

necesita ser reformado para que pueda garantizar el respeto de derechos básicos de los trabajadores. El gobierno de Uribe también fracasó en exigir el cumplimiento de las leyes laborales en vigencia en las que se prevén algunas protecciones. Finalmente, no se registró prácticamente ningún adelanto en la investigación y el castigo de los responsables de actos de violencia en contra de sindicalistas. La seguridad virtual de la impunidad concede a Colombia los índices de violencia contra sindicalistas organizados más altos del mundo.

Estados Unidos debe utilizar las negociaciones del TLC Andino para insistir en que las leyes de Colombia sean adaptadas a las normas internacionales, que el gobierno haga cumplir las leyes laborales en vigencia y que hayan avances concretos en la investigación y el procesamiento de los actos de violencia y las amenazas en contra de sindicalistas. Estados Unidos debería estar a favor de una Comisión de Encuesta de la OIT, e insistir en que Colombia haga cumplir las disposiciones constitucionales instrumentando las Convenciones 151 y 154 de la OIT y proteja los derechos básicos de los trabajadores del sector público.

8

Incrementar y mejorar la asistencia humanitaria y aumentar protección a los desplazados internos y refugiados.

La ayuda a los desplazados internos es uno de los elementos más positivos del actual programa de asistencia de Estados Unidos, que debería continuar y ampliarse. Pero Estados Unidos debe usar su influencia para insistir en que el gobierno colombiano mejore su respuesta nacional a los desplazados internos.

- a. **Reconocer el alcance de la crisis humanitaria.** Es importante reconocer que en Colombia existe un conflicto armado interno, que sigue generando una grave crisis humanitaria y también aceptar el alcance del desplazamiento interno. El gobierno colombiano intentó presentar

la reducción de las cifras de nuevos desplazados del 2003 como prueba de que el desplazamiento interno es casi un problema del pasado e intentó negar que en Colombia persista un conflicto armado. A los defensores de los desplazados internos les preocupa el hecho de que, con ese juego de palabras, el gobierno colombiano esté tratando de minimizar la responsabilidad que le cabe en la atención de las necesidades de los desplazados y en impedir más desplazamiento en el futuro. Pero, según CODHES, una organización colombiana que hace un seguimiento sistemático del desplazamiento, en 2004 fueron desplazadas 287.581 personas, es decir un 38,5 por ciento más que el año anterior, poniendo fin a la positiva tendencia descendente de 2003.³⁵ Si bien las cifras son muy discutidas, el desplazamiento interno sigue siendo un grave problema.

- b. **Aumentar la asistencia.** Desde el año 2001 el presupuesto de asistencia del gobierno de EE.UU. para los desplazados viene bajando año a año. Así pues, según la Contraloría General de EE.UU., los 36 millones de dólares asignados para el año fiscal 2001 pasaron a ser 21 millones de dólares en el año fiscal 2004. Si bien la USAID declara que presta asistencia a unos 2 millones de desplazados,³⁶ muchos de estos programas tienen un alcance bastante limitado.³⁷ El gobierno de Estados Unidos debería aumentar su partida para los desplazados.

Siendo un importante donante de estos programas, Estados Unidos debería instar al gobierno colombiano a que aumente considerablemente su propia asistencia, tanto de emergencia como de largo plazo, a los desplazados internos. Según la Contraloría General de Colombia, el gobierno colombiano viene, desde el año 2001, recortando las partidas de fondos para los desplazados internos todos los años. El Contralor General encuentra que el gobierno colombiano llega sólo a un 30 por ciento de la población de desplazados con necesidades, y que sólo aporta el 39,2 por ciento de esa limitada asistencia; el 60,8 por ciento lo aporta la comunidad internacional.³⁸ En enero de 2004, la

Corte Constitucional de Colombia ordenó al gobierno colombiano brindar asistencia suficiente. De acuerdo con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, es el gobierno quien tiene la responsabilidad primaria de proteger y asistir a los desplazados internos, mientras que el papel de la comunidad internacional debería ser el de complementar las funciones del Estado más que hacer la tarea del gobierno. Un aspecto particularmente preocupante es la falta de acceso a la educación de los niños desplazados. El gobierno colombiano debe garantizar la inclusión de los hijos de familias desplazadas en la escuela primaria y secundaria.

- c. **Mejorar la asistencia.** Los programas de protección y asistencia para los desplazados internos deberían reforzarse y ampliarse para que puedan atender todo el espectro de necesidades. El gobierno de Estados Unidos debería alentar al gobierno colombiano a mejorar su sistema de empadronamiento de desplazados internos. Deberían eliminarse las trabas que plantea este sistema – que a menudo implican tener que esperar meses y meses para asistencia de “emergencia” y que muchas familias

deberían incluir asistencia a favor de los sectores pobres que viven en las mismas zonas urbanas que los desplazados. Para asegurar que esos programas realmente alcancen sus objetivos, los dirigentes de las comunidades de desplazados internos deberían participar en el diseño e instrumentación de los programas. Se debería consultar a las comunidades indígenas y afrocolombianas para darles programas adaptados a su cultura. Estados Unidos debería aumentar la asistencia a los grupos indígenas y afrocolombianos que estén trabajando con los desplazados internos para mejorar su alimentación, educación y salud, y prestar capacitación laboral. Entre los desplazados internos, son las mujeres dirigentes las que mejor pueden determinar cuáles son las necesidades de los niños de sus comunidades. Se debería urgir al gobierno colombiano a consultar realmente a los dirigentes de los desplazados internos a la hora de elaborar la política general.

- d. **Mejorar la prevención.** Estados Unidos asignó considerables recursos a un Sistema de Alerta Temprana (SAT) con el fin de mejorar la respuesta del gobierno y de las

Hay falta de voluntad política para proteger a las comunidades.

nunca lleguen a ser anotadas – para que la gente pueda recibir protección y asistencia humanitaria rápida y eficazmente por el tiempo que lo necesiten. Actualmente, tal como lo admite el organismo colombiano a cargo de coordinar la asistencia, hay muchos desplazados internos que no están computados como tales y que por lo tanto no llegan a acceder a ninguna asistencia.³⁹ Las personas que se desplazan debido al programa de fumigación aérea deberían poder acceder a asistencia; por el momento, son explícitamente excluidas.

Los programas de asistencia básica destinados a los desplazados internos

fuerzas de seguridad a comunidades en peligro. Si bien se disparan numerosas alertas, el nivel de respuesta es totalmente insuficiente. Hay falta de voluntad política para proteger a las comunidades. Este Sistema de Alerta Temprana, organizado por la Defensoría, transmite alertas al Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas, que está encargado de su seguimiento. Fueron muchas las veces en que el Comité no actuó. Las comunidades indígenas y afrocolombianas están entre las poblaciones que tienen más riesgos, y son ellas las que deberían recibir una especial atención para impedir su desplazamiento. También

debe prestarse atención a las muchas “comunidades confinadas” que no pueden satisfacer sus necesidades básicas porque los grupos armados les impiden moverse. Estados Unidos debería hacer pública su evaluación del Sistema de Alerta Temprana.

- e. **Promover soluciones duraderas para los desplazados internos.** La opción de quedarse en la zona de refugio, volver al lugar de origen o reasentarse en otro lugar del país debe ser una elección voluntaria de los desplazados internos, a los que deben consultarse los detalles del plan. Los desplazados internos que opten voluntariamente por volver a sus lugares de origen deben recibir suficientes garantías de seguridad y asistencia humanitaria y para el desarrollo. La Defensoría y la Procuraduría deben hacerse presentes en las zonas de conflicto para reforzar la seguridad y proteger los derechos de las poblaciones que vuelven. Para garantizar estas vueltas seguras, podría ser de utilidad la creación de comisiones mixtas con participación de dirigentes de la comunidad de desplazados internos y representantes del gobierno local, de agencias de la ONU y de organizaciones no gubernamentales. El retiro de los campos minados de las zonas de reinserción es esencial. También se debería compensar a la gente que se vio forzada a vender sus tierras a bajo costo bajo amenazas y a los que no cuentan con el dominio seguro de sus tierras.⁴⁰ Es imperativo que los dominios colectivos de tierras de las comunidades indígenas y afrocolombianas sean protegidos, y que las minorías étnicas que quieren regresar a sus tierras colectivas o individuales puedan hacerlo.
- f. **Mejorar la política de refugiados.** Estados Unidos debería otorgar Estado Temporario de Protección (TPS) a los colombianos que enfrenten una amenaza real de violencia de la guerrilla y de las fuerzas paramilitares. El gobierno de Estados Unidos debería recalcar ante Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Venezuela que todos los regresos de refugiados deben ser voluntarios y los debería impulsar a trabajar estrechamente con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)



Familias de desplazados internos.

para fortalecer la política de asilo para los colombianos. Estados Unidos debería contribuir más con el ACNUR en términos de asistencia a refugiados colombianos, incrementando sus oficinas de campo.

- g. **Condicionar los acuerdos de desmovilización paramilitar a un mecanismo viable que garantice la devolución de tierras o compensación.** Según una estimación, mediante el uso de la violencia, los paramilitares se apoderaron de 5 millones de hectáreas de tierra entre 1997 y 2003 – una “reforma agraria a la inversa” de increíbles proporciones.⁴¹ Estados Unidos no debe participar en un proceso que termine oficializando este robo. Tampoco debería desviarse el financiamiento hacia la reintegración de los paramilitares – lo que equivaldría dejar de ayudar a las víctimas para ayudar a los victimarios.⁴²

9

Incentivar negociaciones con la guerrilla en pos de una paz justa y duradera.

Aunque casi todos los observadores coinciden en que el conflicto de Colombia terminará en una mesa de negociaciones, el gobierno de Estados Unidos parece haber relegado la posibilidad de conversaciones de paz con la guerrilla para un futuro lejano. En lugar de conversaciones de paz, autoridades estadounidenses como el general James Hill, ex comandante del Comando Sur

Programas de Asistencia Militar y Policial

(millones de dólares; las cifras subrayadas y en cursiva son estimaciones tomadas promediando los dos años anteriores)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005, estimate	2006, requested
Control Internacional de Narcóticos (INC, también conocido como "Iniciativa Andina Antinarcoóticos"), transferencias de armas, entrenamiento y servicios para operativos antinarcoóticos, administrado por el Departamento de Estado	33.5	56.5	200.1	688.1	46.4	254.2	431	324.6	321.8	331.9
Financiación para Militares en el Exterior (FMF) Subsidios para equipamiento de defensa, entrenamiento y servicios	30	0	0.4	0	4.5	0	17.1	98.5	99.2	90
Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET) Entrenamiento, generalmente no relacionado con operativos antidrogas	0	0.9	0.9	0.9	1	1.2	1.2	1.7	1.7	1.7
Desembolsos de Emergencia Autorización presidencial para entregar equipamiento antidroga del arsenal de Estados Unidos	14.2	41.1	58	0	0	0	0	0	0	0
"Sección 1004" Autorización para utilizar el presupuesto de defensa para determinados tipos de asistencia antidroga	10.3	11.8	35.9	68.7	190.2	119.1	165	122	200	<u>161</u>
"Sección 1033" Autorización para utilizar el presupuesto de defensa para brindar asistencia fluvial antidroga a Colombia	0	2.2	13.5	7.2				Incluido arriba		
Asistencia Antiterrorista (ATA) Subsidios para equipamiento de defensa, entrenamiento y servicios para combatir el terrorismo	0	0	0	0	?	25	3.3	0	3.9	2.9
Equipamiento Sobrante de Defensa (EDA) Autorización para transferir equipamiento "sobrante"	0.1	0	0	0.4	0.5	2.4	3.4	<u>2.9</u>	<u>2.9</u>	<u>2.9</u>
Fondos Discrecionales de la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas	0.5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SUBTOTAL PROGRAMAS MILITARES / POLICIALES	88.6	112.5	308.8	765.3	242.6	401.9	621	549.7	629.5	590.4
Porcentaje del total	100%	100%	97%	78%	98%	77%	81%	79%	81%	80%

Programas de Asistencia Económica y Social

(millones de dólares)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005, estimado	2006, requested
Fondos de Asistencia Económica (ESF) Transferencias al gobierno receptor	0	0	3	4	0	0	0	0	0	0
Asistencia para el Desarrollo (DA) Fondos para proyectos de desarrollo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Control Internacional de Narcóticos (INC, también conocido como "Iniciativa Andina Antinarcoóticos"), financiación para asistencia económica y social relacionada con operativos antidrogas, administrado por el Departamento de Estado	0	0.5	5.8	208	5.7	120.3	149.2	149.3	152.1	152.2
SUBTOTAL PROGRAMAS ECONOMICOS / SOCIALES	0	0.5	8.8	212	5.7	120.3	149.2	149.3	152.1	152.2
Porcentaje del total	0%	0%	3%	22%	2%	23%	19%	21%	19%	20%
TOTAL GENERAL	88.6	113	317.6	977.3	248.3	522.2	770.2	699	781.6	742.6

de Estados Unidos, se inclinan por una campaña militar contra las FARC “que las obligará a desmovilizarse o bien a quedarse sin capacidad de combate” para 2006 – un objetivo demasiado optimista en la opinión de la mayoría de los analistas de seguridad. El exitoso intento del gobierno de liberar de responsabilidades a Naciones Unidas propiciando el retiro de James LeMoine, el Representante del Secretario General de Naciones Unidas es muy preocupante. Mientras tanto, la promesa implícita de infinita ayuda militar estadounidense para combatir a los insurgentes priva al gobierno colombiano de todo incentivo para continuar con las negociaciones.

La política de Estados Unidos no puede ser la de propiciar una guerra de desgaste destinada a forzar a la guerrilla a sentarse en algún momento en la mesa de negociaciones. El ejemplo del ELN, el más chico de los dos grupos guerrilleros de Colombia, debería ser instructivo. El ELN viene siendo devastado y está a la defensiva desde mediados de la década de los 90, particularmente a manos de los paramilitares; no tuvo prácticamente ninguna victoria y tiene cada vez menos efectivos. Aún así, la posibilidad de tener conversaciones de paz con el ELN es remota. Imaginen el nivel de ofensiva militar que se necesitaría para dejar a las FARC siquiera en el nivel de debilidad que tiene el ELN y la absurda matanza de civiles que habría si se intensifica la guerra.

La política de Estados Unidos debería ser la de aprovechar todas las oportunidades que prometan frenar las innecesarias muertes de colombianos. Estados Unidos debería estar a favor de cualquier intento que pudiera convencer a los grupos insurgentes de que podrán alcanzar sus objetivos más fácilmente en una mesa de negociaciones o dentro del sistema político. También debería propiciar la participación de Naciones Unidas en este proceso y recalcar la importancia de hacer participar en todas las negociaciones con grupos armados ilegales, a la iglesia, a los grupos de víctimas y a la sociedad civil en su conjunto. Debería aprovecharse cualquier oportunidad que surja para entablar negociaciones – para pasar de la guerra a la política. Estados Unidos también debería ofrecer

apoyo financiero para un futuro proceso de paz con los grupos guerrilleros, en condiciones que garanticen verdad, justicia y reparación para las víctimas de violaciones al derecho internacional humanitario.

Finalmente, para alcanzar la paz, debe alentarse la realización de esfuerzos locales destinados a forjar la paz – que no sean vistos como amenazas a la autoridad central. Estados Unidos debería instar al gobierno colombiano a aceptar a las “comunidades de paz” que las comunidades indígenas y de otras razas asentaron en zonas de conflicto. Estas comunidades impiden, en las zonas donde trabajan y viven sus residentes civiles, la presencia de actores armados – incluidas las fuerzas de seguridad- como así también la colaboración con ellos. Estados Unidos debería trabajar junto con la Unión Europea, Naciones Unidas y el Banco Mundial para brindar apoyo a proyectos de “paz y desarrollo”, como los que están incluidos en Redprodepaz, que fomenta la paz a través de proyectos de desarrollo con participación social y comunitaria. Estados Unidos debería reconocer y apreciar la participación vital de las iglesias y de otras agrupaciones civiles que contribuyen con sus esfuerzos a generar el clima que conduce a negociaciones serias, como así también en las propias negociaciones.

10

Reducir la demanda de drogas en Estados Unidos mediante estrategias de prevención basadas en testimonios y en un mayor acceso a tratamientos de alta calidad.

Por más bien concebido que esté, las posibilidades que tiene el desarrollo alternativo de desalentar los cultivos de drogas en la región andina serán limitadas a menos que Estados Unidos realice avances en la reducción de la demanda de drogas en su territorio. El abuso de drogas ilícitas les cuesta a los estadounidenses más de 160 mil millones de dólares por año, en pérdida de productividad, gastos médicos y costos de delitos y de la justicia criminal.⁴³ Si se pudieran reducir considerablemente los mercados internos de cocaína y heroína, ello redundaría en enormes beneficios tanto para

Estados Unidos como para Colombia como así también para otros países que sufren las depredaciones del comercio de drogas.

Algunos programas de prevención en las escuelas vieron su recompensa en menores índices de consumo de sustancias lícitas como bebidas alcohólicas y sustancias ilícitas como la marihuana y la cocaína. Los beneficios cuantificables de estos programas son varias veces superiores a sus costos.⁴⁴ Pero el potencial de esos programas fue limitado en la práctica porque sólo alrededor de un tercio de los distritos escolares cuenta con planes de estudios científicamente comprobados.⁴⁵ Sea desde el punto de vista esencialmente de la salud pública, de la educación o de la justicia penal, los buenos programas de prevención son una buena inversión. El gobierno federal debería hacer más para asegurar que todos los distritos escolares – pero específicamente aquéllos donde se tiene la impresión que sus estudiantes tienen más riesgos de abusar del consumo de sustancias – cuenten con los recursos y los conocimientos para instrumentar programas de prevención que estén comprobados.

La efectividad del tratamiento para reducir el consumo de drogas cuenta con la garantía de tres décadas de investigaciones científicas y práctica clínica.⁴⁶ Es más, el menor consumo de drogas que se logra con el tratamiento trae aparejado, en exacta proporción, un menor índice de delitos y una menor propagación de enfermedades como el VIH/SIDA, de lo que se desprende que los beneficios del tratamiento superan ampliamente sus costos. Un famoso estudio que se hizo en California concluyó que por cada dólar que se invierte en tratamiento, los contribuyentes del estado se ahorran 7 dólares en costos futuros, principalmente por prevenir el delito.⁴⁷ Comparado con otras estrategias, el tratamiento también es una forma muy económica de reducir el consumo de drogas. En 1994, la Corporación RAND concluyó que como alternativa para reducir el consumo de cocaína, el tratamiento de los adictos a esa sustancia es 23 veces más efectivo que los programas de erradicación de cultivos y control de países productores, 11 veces más efectivo que la interceptación, y tres veces más efectivo que la sentencia mínima

obligatoria.⁴⁸ Los trabajos de investigación realizados durante la década pasada identificaron algunas formas de tratamiento y servicios afines (como alojamiento, capacitación laboral y guarderías) que aumentan las probabilidades de mantener la abstinencia y lograr la recuperación.⁴⁹

Pero ni siquiera el mejor tratamiento funciona para los que no lo quieren o no pueden acceder al mismo. De los 7,3 millones de estadounidenses que necesitaron tratamiento por abuso de drogas ilícitas en 2003, sólo 1,1 millones (el 15 por ciento) lo recibió. En comparación con 2002, la cantidad de personas que recibió tratamiento en 2003 por abuso de cocaína disminuyó un 41 por ciento, pasando de 471.000 a 276.000. Casi medio millón de aquellas personas que quisieron recibir pero no recibieron tratamiento por abuso de bebidas alcohólicas o drogas ilícitas en 2003 alegó que fue por sus costos prohibitivos, por los límites de los seguros y otros impedimentos.⁵⁰

Para cubrir esta carencia, se necesitará una intervención mucho más activa del gobierno federal en el financiamiento de tratamientos a nivel estatal y local, para garantizar que los que quieren recibir tratamiento lo tengan en el momento que lo necesitan. Pero para aprovechar mejor los beneficios del tratamiento también será necesario una mayor atención de los médicos de cabecera para que sean capaces de reconocer casos de pacientes que abusan de sustancias y de hacer la correspondiente derivación,⁵¹ que los seguros de salud pública y privada den una mayor cobertura para el tratamiento de adicciones y salud mental,⁵² asistir más a los drogadictos crónicos que tienen poco o ningún antecedente de participación en tratamientos,⁵³ y realzar los atractivos y la efectividad del tratamiento intensificando los servicios de tratamientos básicos con prestaciones integrales.⁵⁴

La suficiencia de las actividades de reducción de la demanda de cocaína y heroína en Estados Unidos debe medirse en última instancia por los avances que se logren en la reducción de la cantidad de nuevos consumidores, achicando la brecha entre los que necesitan tratamiento y los que lo reciben, y disminuyendo el consumo

general. Para evaluar la efectividad relativa en términos de costos de las diversas estrategias antidrogas, los legisladores y políticos también tienen que conocer perfectamente las tendencias que se dan en el presupuesto federal para el control de drogas, incluso comparando la inversión en medidas para la reducción de la demanda con la inversión de Estados Unidos en otras estrategias de control de drogas. Actualmente, el presupuesto federal “reestructurado” para el control de drogas oculta los verdaderos niveles de inversión y esconde varios miles de millones de dólares en gastos anuales por encarcelamiento relacionado con las drogas.⁵⁵ No casualmente, este ocultamiento hace que el presupuesto parezca estar casi nivelado entre las partidas para el control de la oferta y las de reducción de la demanda. El Congreso debería insistir en una rendición de cuentas completa y exacta del presupuesto federal antidrogas.

Sin atajos

Los proyectos de soluciones a los problemas de Colombia suelen eludir o tomar atajos para llegar

a las verdaderas causas de sus dos demonios: el comercio de drogas y el conflicto armado. Esas causas son la falta de un desarrollo rural equitativo, el fracaso del Estado en gobernar vastos sectores rurales y la persistencia de la impunidad generalizada. Con la ayuda de la comunidad internacional pero principalmente con sus propios y abundantes recursos, Colombia debe fortalecer la recaudación de impuestos, tener un verdadero Estado de derecho, fomentar el desarrollo equitativo y financiar y prestar servicios públicos básicos en las zonas rurales y barriadas urbanas. No hay vueltas para este problema y tampoco hay atajos.

Estados Unidos también tiene que asumir su responsabilidad por la abrumadora demanda de drogas que alimenta la inestabilidad social en Colombia y en la región andina. Tampoco aquí hay soluciones mágicas. Es imperativo realizar una permanente inversión en el tratamiento de drogas, educación y prevención. Nada de esto puede ser reemplazado por éxitos logrados en la oferta de drogas. No hay remiendos rápidos, pero si Colombia y Estados Unidos invierten en el futuro, sí hay esperanzas.

Notas al final

- 1 Gobierno de Colombia, Presidencia de la República, Resultados Seguridad Democrática (Bogotá, enero 2005) <http://www.presidencia.gov.co/resultados/2005/seguridad_5.xls>. Gobierno de Colombia, Presidencia y Ministro de Defensa., *La efectividad de la seguridad democrática colombiana y política de defensa. Agosto 2002 - Agosto 2003* (Bogotá: 2004) <http://www.colombiaemb.org/opencms/opencms/system/galleries/download/defense/resultados_pol_seg_dem_ENG_N0271449.pdf>.
- 2 Administración de Servicios de Abuso de Sustancias y Salud Mental de Estados Unidos (SAMHSA), *Encuesta Nacional de Hogares sobre Abuso de Drogas, 1994-2001; Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas y Salud, 2002-2003*, en “¿Aún estamos ahí? Medición de los avances de la guerra contra las drogas de Estados Unidos en América Latina”, por John M. Walsh, de la Oficina de Washington para América Latina (diciembre 2004), p. 5.
- 3 SAMHSA, Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas y Salud, 2003 citada en “¿Aún estamos ahí?” p. 5. En 2002 había dos tercios más de nuevos consumidores de cocaína que en 1993 y un 90 por ciento más de nuevos consumidores de heroína. La edad promedio de los que se iniciaban en el consumo de cocaína cayó de 22,1 años en 1993 a 20,3 años en 2002, mientras que la edad promedio de los que comenzaban a consumir heroína cayó de 25,5 a 21,4 años.
- 4 Instituto Nacional sobre Abuso de Drogas (NIDA), *Controlando el futuro: Resultado de la Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas, 1975-2004, Tomo I, Estudiantes secundarios* (diciembre 2004). La administración Bush se fijó, como una de sus principales metas en el control de drogas, reducir, entre 2001 y 2006, en un 25 por ciento el consumo actual (mes pasado) de drogas ilegales entre estudiantes de octavo, décimo y doceavo grado. Pero en 2004, los resultados de la frecuencia del mes pasado en el caso de cocaína (1,6 por ciento) y heroína (0,5 por ciento) fueron levemente superiores a los resultados de 2001 (1,5 por ciento y 0,4 por ciento, respectivamente).
- 5 SAMHSA, Tendencias del Departamento de Emergencias a partir de la Red de Alerta sobre el Abuso de Drogas, Estimaciones finales 1995-2002 (julio 2003).
- 6 Departamento de Justicia de Estados Unidos, Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas (NDIC), Evaluación Nacional de la Amenaza de Drogas 2004 (abril 2004). Según el Departamento de Justicia: “Tanto la cocaína en polvo como el crack se encuentran fácilmente en todo el país y aparentemente su oferta es estable. ... Según los datos oficiales, la heroína sigue consiguiéndose fácilmente en la mayoría de las principales áreas metropolitanas y su oferta está creciendo en muchas zonas suburbanas y rurales, en especial en el noreste de Estados Unidos”.
- 7 Los datos cronológicos de los precios de la cocaína y heroína citados aquí fueron preparados por la Corporación RAND para la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP), pero ONDCP nunca los publicó. La Oficina de Washington para América Latina (WOLA) obtuvo estos datos y los presentó en el trabajo “¿Aún estamos ahí?” p. 4. Se puede consultar mayor información sobre cuadros de precios y pureza en <http://www.wola.org>.
- 8 Ver “Cultivos de coca en América del Sur desde 1988”, del Centro de Política Internacional <http://ciponline.org/colombia/cocagrowing.htm>. Ver también: U.S. State Department, *2005 International Narcotics Control Strategy Report*, Volume I, Colombia section, <http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/2005/vol1/html/42363.htm>
- 9 Naciones Unidas, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2004/13, 17 febrero 2004, Anexo II, párrafo 4, p. 45.
- 10 Comisión Colombiana de Juristas, Colombia: En contravía de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos, Balance de la política de seguridad democrática y la situación de derechos humanos y derecho humanitario, agosto de 2002 a agosto de 2004, 15 octubre 2004, pp. 22 y 13.
- 11 Naciones Unidas, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, E/CN.4/2004/13, 17 febrero 2004, Anexo II, párrafos 2 y 3.
- 12 Comisión Colombiana de Juristas, Colombia: En contravía de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos, Balance de la política de seguridad democrática y la situación de derechos humanos y derecho humanitario, agosto de 2002 a agosto de 2004, 15 octubre 2004, p. 66.
- 13 “Informe de la Defensoría del Pueblo consigna 342 denuncias de violación al cese unilateral de AUC,” *El Tiempo*, Bogotá, Colombia, 2 octubre 2004, http://eltiempo.terra.com.co/coar/ACC_MILITARES/accionesarmadas/ARTICULO-WEB_-NOTA_INTERIOR-1811159.htm.
- 14 Ver “Ningún progreso en materia de impunidad” del Centro de Política Internacional, 7 enero 2005, <http://www.ciponline.org/colombia/blog/archives/000043.htm>.
- 15 Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia y Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, *Seguimiento a recomendaciones de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, noviembre - diciembre 2004, p. 4.
- 16 Comisión Colombiana de Juristas, Colombia: En contravía de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos, Balance de la política de seguridad democrática y la situación de derechos humanos y derecho humanitario, agosto de 2002 a agosto de 2004, 15 octubre 2004, p. 20.
- 17 Escuela Nacional Sindical, *Informe sobre la violación a los derechos humanos de los sindicalistas colombianos*. Enero 1—Noviembre 20 de 2004.
- 18 Comisión Colombiana de Juristas, Colombia: En contravía de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos, Balance de la política de seguridad democrática y la situación de derechos humanos y derecho humanitario, agosto de 2002 a agosto de 2004, 15 octubre 2004, p. 23. Un ejemplo de este tipo de detención es la del 2 de marzo de 2003 cuando fuerzas armadas interrumpieron una sesión del sindicato Sintraova y detuvieron a 56 miembros (ibidem, p. 24).
- 19 Un ejemplo de un defensor asesinado, aparentemente por fuerzas paramilitares, después de haber sido detenido en forma arbitraria es el del conocido profesor Alfredo Correa de Andreis. Fue detenido el 17 de junio de 2004 en Barranquilla en base al testimonio de un ex informante guerrillero, se lo mantuvo en cautiverio un mes y fue asesinado el 17 de septiembre de 2004.
- 20 A pesar de que la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la propuesta de conferir poderes de policía a las fuerzas armadas, la administración Uribe manifestó su intención de hacer estos cambios por otras vías.
- 21 “Las ocho preguntas”, *Semana*, Bogotá, Colombia, 28 noviembre 2004, <http://semana.terra.com.co/opencms/opencms/Semana/articulo.html?id=83396>.
- 22 Connie Veillette, *Plan Colombia: Informe del Progreso*, Servicio de Investigación del Congreso, 17 febrero 2005, p. 12.
- 23 Ver www.seguridadydemocracia.org.
- 24 “Editorial: Las cifras de la seguridad”, *El Tiempo*, Bogotá, Colombia, 9 enero 2005, <http://eltiempo.terra.com.co/opinion/reda/2005-01-09/index.html>.
- 25 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, “Desplazados en el limbo”, 1 febrero 2005, pp. 2 y 5. www.codhes.org.co/dsemanal.php?informe=54&report=54
- 26 Según la Contraloría General, los únicos que defendieron incesantemente a Colombia en 2003 fueron los 15 defensores públicos de un centro de Bogotá financiado por la USAID. Contraloría General, *La asistencia no militar de Estados Unidos a Colombia está comenzando a arrojar los resultados esperados, pero los programas no son sustentables en el corto plazo*, julio 2004, p. 19.
- 27 Carta del funcionario a cargo de las contrataciones de la USAID a Management Services for Development, Inc., 7 junio 2004. La carta castiga a MSD por permitir que los “documentos y/o publicaciones financiadas en el marco del contrato incluyan fuertes críticas al Plan Colombia y/o a otros programas y políticas del gobierno de Estados Unidos y dijo, “No corresponde hacer críticas duras en publicaciones formales financiadas por el programa”. Además exigió al contratista que redacte el acta de las actividades financiadas por la USAID haciendo partícipes a las ONG “para reivindicar a los talleres de trabajo y reuniones financiados por la USAID en el marco del contrato”.
- 28 USAID/Colombia, Informe de Progreso del 4to. trimestre del ejercicio fiscal 2004, p. 15.
- 29 “Renuncia un Asesor de Políticas Antidrogas”, del Centro de Política Internacional, 17 diciembre 2004, www.ciponline.org/colombia/blog/archives/000036.htm.
- 30 Si bien en el proyecto original del Plan Colombia se presumía que las drogas en Colombia se producían en plantaciones a gran escala, queda claro hoy que la mayoría es cultivada por pequeñas familias de agricultores respondiendo a necesidades económicas, a menudo incitadas por traficantes, guerrilleros y efectivos paramilitares. En 2003, el 93% de las plantaciones de coca de Colombia no llegaba a cubrir tres hectáreas (7,5 acres). En el período 2000-2003, el tamaño promedio de una plantación de coca se redujo en un 40 por ciento – de 2,05 a 1,24 hectáreas. “Si partimos de la base que una familia tiene solamente una plantación de coca”, informa la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “si bien disminuyó la superficie total de cultivos de coca, en 2003 son más

- las familias que cultivan coca que en 2002". (Encuesta sobre cultivos de coca en Colombia, junio 2004, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito).
- ³¹ "Campesinos del Caguán sienten el peso de haber vivido a la sombra de las FARC y el narcotráfico", *El Tiempo*, Bogotá, Colombia, 12 diciembre 2004, http://eltiempo.terra.com.co/coar/ACC_MILITARES/accionesarmadas/ARTICULO-WEB- NOTA_INTERIOR-1921900.html.
- ³² Ver "¿Pagan sus impuestos los colombianos de mayores ingresos?" por Adam Isacson y Kate Calligaro, del Centro de Política Internacional, 4 agosto 2004, <http://ciponline.org/colombia/040804cip.htm>.
- ³³ Ver "Comunidades indígenas y afrocolombianas" por Shelton Davis y Enrique Sánchez, en *Colombia, Las bases económicas de la paz, Banco Mundial, por* Marcelo Giugale, Oliver Laffourcade y Connie Luff, 2003.
- ³⁴ Joseph Stiglitz, economista ganador del premio Nobel y ex economista en jefe del Banco Mundial también relacionó la agricultura y la coca en un reciente artículo.
- ³⁵ Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, "Desplazados en el limbo", 1 febrero 2005, p. 2, www.codhes.org.co/dsemanal.php?informe=54&report=54
- ³⁶ USAID/Colombia, Informe de Progreso del 4to. trimestre del ejercicio fiscal 2004, p. 20.
- ³⁷ Contraloría General de la República, *La asistencia no militar de Estados Unidos a Colombia está comenzando a arrojar los resultados esperados, pero los programas no son sustentables en el corto plazo, julio 2004*, p. 17.
- ³⁸ Contraloría General de la República, "Atención a desplazados se queda en buenas intenciones, dice Contraloría", 2 febrero 2005, http://www.contraloriagen.gov.co/html/contralor/contralor_inicio.asp.
- ³⁹ Hasta el propio organismo del gobierno colombiano encargado de coordinar las tareas de asistencia, la Red de Solidaridad Social, reconoce un porcentaje de sub-empadronamiento del 30%, principalmente debido a la falta de confianza en el gobierno que tienen los desplazados internos y a la falta de información sobre los programas, según la Contraloría General, "Atención a desplazados se queda en buenas intenciones, dice Contraloría", 2 febrero 2005, http://www.contraloriagen.gov.co/html/contralor/contralor_inicio.asp.
- ⁴⁰ Mucha gente fue forzada a vender sus tierras a precios muy inferiores al valor de mercado o bajo amenaza de muerte. "Nos dijeron, nos vende su tierra a este precio o negociaremos con su viuda". Encuesta realizada por Refugees International, "Colombia: No incentivar a los paramilitares hasta que las víctimas de la violencia sean indemnizadas", comunicado de prensa, 2 febrero 2005
- ⁴¹ "La ONG [CODHES] revela que paramilitares se han quedado con 5 millones de hectáreas de tierra entre 1997 y 2003, *El Tiempo*, 21 diciembre 2004.
- ⁴² Es notorio observar que mientras los recursos que el gobierno dedicaba a cada soldado desplazado en el período 2000-2003 ascendían a 19,5 millones de pesos, los que se dedicaban a cada familia desplazada totalizaban 5,5 millones, según la Contraloría General "Atención a desplazados se queda en buenas intenciones, dice Contraloría". 2 febrero 2005, http://www.contraloriagen.gov.co/html/contralor/contralor_inicio.asp. Durante la conferencia de países donantes del mes de febrero de 2005, el gobierno colombiano pidió más a la comunidad internacional para los 750.000 desplazados que habían sido oficialmente empadronados por el gobierno con relación a la desmovilización de los aproximadamente 16.000 paramilitares. Refugees International, "Colombia: No incentivar a los paramilitares hasta que las víctimas de la violencia sean indemnizadas", comunicado de prensa, 2 febrero 2005.
- ⁴³ Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP), *Los costos económicos del abuso de drogas en Estados Unidos 1992-1998* (septiembre 2001).
- ⁴⁴ Jonathan P. Caulkins et al., *Prevención de drogas desde las escuelas: ¿qué tipo de consumo de drogas previene?* (Santa Mónica, CA: Centro de Investigación de Políticas de Drogas RAND (RAND Drug Policy Research Center, 1999).
- ⁴⁵ Christopher L. Ringwalt et al., "La preponderancia de planes de estudio efectivos sobre consumo de drogas en las escuelas secundarias de Estados Unidos", *Prevention Science*, 3(4):257-265 (Diciembre 2002). Denise Halfors y D. Godette, "¿Mejoran la práctica de prevención los "principios de efectividad"? Primeros resultados de un estudio de difusión", *Health Education Research*, 17(4):461-470 (Agosto 2002).
- ⁴⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Invirtiendo en el tratamiento del abuso de drogas: un documento de debate para legisladores y políticos* (Enero 2003).
- ⁴⁷ Departamento de Programas de Drogas y Alcohol de California, *Evaluación de los servicios de recuperación: La evaluación del tratamiento de alcohol y drogas de California: La evaluación de los tratamientos de drogas y alcohol de California* (1994).
- ⁴⁸ C. Peter Rydell y Susan S. Everingham, *El control de la cocaína: programas de control de la oferta versus demanda* (Santa Mónica, CA: Centro de Investigación de Políticas de Drogas RAND, 1994).
- ⁴⁹ A.T. McLellan et al., "Los servicios sociales complementarios mejoran los resultados en el tratamiento público de la adicción", *Adicción*, 93(10):1489-1499 (Octubre 1998).
- ⁵⁰ La estadística citada en este párrafo es de SAMHSA, *Encuesta nacional sobre consumo de drogas y salud*, 2003 (Septiembre 2004).
- ⁵¹ Centro Nacional de Abuso de Sustancias y Adicciones (NCSA), *La oportunidad perdida: Encuesta nacional de médicos clínicos y pacientes sobre abuso de sustancias* (Nueva York, NY: CASA, abril 2000).
- ⁵² SAMHSA, *Presupuesto de atención de la salud: estimaciones nacionales de gastos para el tratamiento de la salud mental y abuso de sustancias*, 1997 (julio 2000).
- ⁵³ James A. Inciardi et al., "El adicto a la heroína: Perfiles de la población nacional" en editoriales J.A. Inciardi y L.D. Harrison, *La heroína en la era de la cocaína crack* (Thousand Oaks, CA: Sage, 1998).
- ⁵⁴ Las investigaciones realizadas indican que una vigilancia más rigurosa de los delincuentes drogadictos que están en libertad condicional podría reducir aún más el consumo total de cocaína y heroína. A los delincuentes que estén bajo este régimen de libertad y que no puedan abstenerse de consumir drogas a pesar de someterlos a análisis frecuentes para comprobar el consumo de drogas y sanciones seguras, se les ofrecería o exigiría tratamiento. A tal efecto, sería necesario volver a invertir en los sistemas de libertad condicional, que vienen quedando en el olvido a pesar de haberse engrosado los presupuestos para la construcción y administración de cárceles, y asegurar acceso inmediato a tratamientos comunitarios de alta calidad. Mark A. R. Kleiman, "El control del consumo de drogas y delitos con análisis, sanciones y tratamiento", en editoriales Philip B. Heymann y William N. Brownsberger, *La drogadicción y la política de drogas: la lucha para controlar la adicción* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001). Según Kleiman, "La cantidad relativamente pequeña de delincuentes que son consumidores frecuentes de altas dosis de cocaína, heroína y meta- anfetaminas (no más de 3 millones en total) constituye una proporción tan grande tanto de los delitos como de la inversión que se hace en las drogas ilícitas que el control de su conducta es inseparable del control del delito callejero y los mercados de drogas". Kleiman calcula que alrededor del 60 por ciento de la cocaína que se consume en Estados Unidos "se vende a personas que están bajo la supervisión (nominal) de la justicia criminal" y sostiene, por lo tanto, que todo lo que se haga para reducir la demanda de cocaína debe apuntar a este grupo.
- ⁵⁵ John M. Walsh, "¿Aún estamos ahí? Medición de los avances de la guerra contra las drogas de Estados Unidos en América Latina", Oficina de Washington para América Latina (diciembre 2004), p. 16-17.

© 2005 LAWGEF, CIP, WOLA y USOC. Cualquier material de este trabajo podrá ser citado sin permiso previo pero deberá incluirse un reconocimiento a las cuatro organizaciones.

Este trabajo fue un proyecto en colaboración. Agradecemos a las siguientes personas por sus útiles comentarios: David Martínez, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos; Gustavo Gallón y Antonio Madariaga, Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia; Luis Gilberto Murillo y Kirsten Anderson-Stembridge, Lutheran World Relief; Robin Kirk; Gimena Sánchez-Garzoli, Peace Brigades International, Proyecto Colombia; Winifred Tate; James C. Jones; Neil Jeffery y Jess Hunter, Oficina de Estados Unidos para Colombia; Eric Olson, Amnistía Internacional; Natalia Cardona y Jessica Walker Beaumont, Comité de Servicios de los Amigos Americanos; John Lindsay-Poland, Fraternidad de la Reconciliación (Fellowship of Reconciliation); Tom Bamat, Maryknoll; Stephen Coats y Alison Paul, Proyecto de Educación Laboral de Estados Unidos en las Américas (U.S. Labor Education in the Americas Project); Rodney Ortiz; Gastón Chillier y Katie Malouf, WOLA; Andrea Lari, Refugees International.

**Latin America Working Group
Education Fund**
110 Maryland Avenue NE, Box 15
Washington, DC 20002
202.546.7010
www.lawg.org

Center for International Policy
1717 Massachusetts Ave NW
Suite 801
Washington, DC 20036
202.232.3317
www.ciponline.org

**Washington Office on
Latin America**
1630 Connecticut Ave NW
Suite 200
Washington, DC 20009
202.797.2171
www.wola.org

U.S. Office on Colombia
1630 Connecticut Ave NW
Washington, DC 20009
202.232.8090
www.usofficeoncolombia.org