

**ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y EL
DESARROLLO SOCIAL
(2007-2013)
VERSIÓN FINAL**

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP)
DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD (DJS)
FEBRERO DE 2007**

Presidencia de la República
Álvaro Uribe Vélez, Presidente

Departamento Nacional de Planeación
Carolina Rentería Rodríguez, Directora
Mauricio Santa María Salamanca, Subdirector

Dirección de Justicia y Seguridad
Andrés Dávila Ladrón de Guevara, Director Técnico
María Carolina Franco Suárez, Asesora
Jorge Enrique Rojas Vanegas, Consultor
John Mauro Perdomo Munévar, Consultor
Camilo Andrés Benítez Ávila, Consultor
Mauricio Díaz Pineda, Asesor

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas
Luz Dary Madroñero, Coordinadora
Carmen Elisa Villamizar Camargo, Correctora de Estilo
Clara Victoria Moreno Murillo, Diseñadora
Yezid Hernández Luna, Webmaster
Luz Angela Andrade Arévalo, Supervisora de Publicaciones

Embajada de Colombia en Washington
Carolina Barco Isakson, Embajadora
Mariana Pacheco, Ministra Consejera

Ministerio de Defensa Nacional
Juan Manuel Santos Calderón, Ministro
Juan Carlos Pinzón Bueno, Viceministro de Gestión Institucional
Sergio Jaramillo Caro, Viceministro de Asuntos Políticos
Yaneth Cristina Giha Tovar, Jefe de la Oficina Asesora de Planeación
Luis Lorduy, Coordinador del Grupo de Seguimiento a la Cooperación Bilateral
Elena Ambrossi, Grupo de Seguimiento a la Cooperación Bilateral
My. Magda Usme, Coordinadora del Grupo de Evaluación y Seguimiento de la OAP

Ministerio de Relaciones Exteriores
Fernando Araújo Perdomo, Ministro
Camilo Reyes Rodríguez, Viceministro de Relaciones Exteriores
Enrique Maruri, Director de Cooperación Internacional
Rocío Guzmán, Coordinadora Grupo América - Dirección de Cooperación Internacional
Patricia Cortes, Coordinadora de Estados Unidos, Canadá y Cumbre de las Américas
Álvaro Ayala, Coordinador Drogas - Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, Alto Consejero Presidencial
Diego Molano, Director de Programas Presidenciales
Sandra Alzate, Directora de Cooperación Internacional
Juan Sebastián Estrada, Asesor de la Dirección de Cooperación Internacional

AGRADECIMIENTOS

El Gobierno Nacional agradece la colaboración y el compromiso de las siguientes personas, quienes fueron determinantes en la elaboración de este documento:

María Consuelo Araújo Castro, Ex Ministra de Relaciones Exteriores

Jaime Ruiz Llano, Ex Ministro Consejero Embajada de Colombia en Washington

CONTENIDO

	Pág.
Resumen Ejecutivo	9
1. Introducción	23
2. Logros alcanzados por la Seguridad Democrática con el apoyo del Plan Colombia (1999 - 2006)	26
A. Logros en reactivación económica	27
B. Avances en reactivación social	30
C. Logros en la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas ilícitas	32
D. Fortalecimiento institucional	34
E. Avances en el proceso de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) de los grupos armados ilegales	38
3. Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social	40
A. Objetivos de la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social	42
B. Componentes	43
I. Componente de lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo	45
a. Antecedentes	45
b. Objetivos del componente	49
c. Líneas de acción	50
– Política de Consolidación de la Seguridad Democrática	50
– Política de lucha contra el problema mundial de las drogas	55
II. Componente de fortalecimiento de la Justicia y promoción de los Derechos Humanos	58
a. Objetivos del componente	58
b. Líneas de acción	59
– Fortalecimiento de la lucha contra la impunidad	59
– Fortalecimiento de la capacidad del Estado para defender y promover los DD.HH.	61
III. Componente de apertura de los mercados	64
a. Antecedentes	64
b. Objetivos	65
c. Líneas de acción	65
– Fortalecimiento integral de la economía colombiana	66
– Acceso a mercados por medio de Tratados de Libre Comercio	69
IV. Componente Desarrollo Social Integral	70
a. Objetivos	70
b. Líneas de acción	71
– Red para la Superación de la Extrema Pobreza (JUNTOS)	72
– Red de Seguridad Alimentaria (RESA)	73
– Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI)	74
– Atención a la población afrocolombiana	74
– Alcanzar la cobertura universal en educación básica a 2010	76
– Alcanzar la cobertura universal en salud a 2010	76
– Reducir la pobreza y promover la equidad en el campo	77

V.	Componente de atención integral a la población desplazada	77
a.	Objetivo	77
b.	Líneas de acción	78
VI.	Componente de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR)	80
a.	Antecedentes	80
b.	Objetivo	81
c.	Líneas de acción	81
4.	Observaciones finales	84
5.	Anexos	86
	Anexo 1	86
	Anexo 2. Elementos de la Doctrina de Acción Integral (DAI)	87
	Anexo 3. Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas.	89

CONTENIDO DE GRÁFICOS

	Pág.	
Gráfico 1.	Índice de confianza del consumidor	28
Gráfico 2.	Comportamiento de la inversión total y privada como porcentaje del PIB	28
Gráfico 3.	Evolución de la tasa de crecimiento del PIB (1999 - III trim de 2006) y de la tasa de desempleo (dic 2000 - nov 2006)	29
Gráfico 4.	Comportamiento del número de hectáreas sembradas de coca en Colombia (1990 - 2005).	33
Gráfico 5.	Número de desmovilizados individuales y colectivos (1999-2006)	39
Gráfico 6.	Componentes de la Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social	41
Cuadro 2.	Objetivos, componentes y objetivos específicos de la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social	44
Gráfico 7.	Esfuerzo colombiano por componente de la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)	44
Gráfico 8.	Elementos del componente de lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo	50
Gráfico 9.	Política de lucha contra el problema mundial de las drogas	55
Gráfico 10.	Componente de fortalecimiento de la Justicia y promoción de los Derechos Humanos	58
Gráfico 11.	Componente de apertura de los mercados	65
Gráfico 12.	Componente social	71
Gráfico 13.	Componente de atención integral a la población desplazada	78
Gráfico 14.	Componente de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR)	81

SIGLAS

AIS	Agro Ingreso Seguro
ATPA (en inglés)	Ley de Preferencias Arancelarias Andina
ATPDEA (en inglés)	Prórroga y ampliación del ATPA
CCAI	Centro de Coordinación de Acción Integral
CCC	Centros de Convivencia Ciudadana
CIAT	Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas
CJ	Casas de Justicia
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DAI	Doctrina de Acción Integral
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIJIN	Dirección Central de Policía Judicial
DJS	Dirección de Justicia y Seguridad
DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DDR	Desmovilización, Desarme y Reintegración
EDAS	Estructuras Especializadas de Apoyo de la Fiscalía
FAC	Fuerza Aérea de Colombia
FFMM	Fuerzas Militares
FP	Fuerza Pública
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIJ	Ministerio del Interior y de Justicia
ODC	Observatorio de Drogas de Colombia
PAHD	Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado
PC	Plan Colombia
PCDSD	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática
PDS	Política de Seguridad Democrática
PGN	Presupuesto General de la Nación
PONAL	Policía Nacional
RAS	Red de Apoyo Social
RST	Recuperación Social del Territorio
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SIDCO	Sistema de Información de Drogas de Colombia
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SGP (Europa)	Sistema General de Preferencias
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio
SUR	Sistema Único de Registro
TLC	Tratado(s) de Libre Comercio
UNDOC (en inglés)	United Nations Office on Drugs and Crime
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

RESUMEN EJECUTIVO

En 1999 el Gobierno colombiano, con el apoyo de los Estados Unidos de América, puso en marcha el *Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado*. Luego de seis años de implementación de esta estrategia, el balance es muy positivo en varios frentes. Las condiciones de seguridad democrática han mejorado significativamente, la economía está fuerte y se sustenta en una macroeconomía sana. Así, se ha promovido el desarrollo y se ha impulsado la reducción de la pobreza y la desigualdad, cuyos resultados, en efecto, ya comienzan a observarse. La implementación de la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez ha permitido generar las condiciones de seguridad necesarias para recuperar la confianza nacional e internacional en las instituciones y en la economía, llevando a que hoy el país cuente con un ambiente propicio para la inversión local y extranjera. El impacto de estos desarrollos en el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de los colombianos ha sido significativo.

Sin embargo, es fundamental resaltar que hoy Colombia se encuentra en un momento definitivo para robustecer esos logros y promover nuevos avances. Por ello, el Gobierno colombiano presenta a consideración de la Comunidad Internacional la *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y la Promoción del Desarrollo Social*, cuyo objetivo fundamental es consolidar los logros y avanzar aún más en los objetivos fundamentales de fortalecimiento de la democracia, la superación de las amenazas contra la estabilidad democrática, la promoción de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, y la lucha contra la pobreza.

En efecto, el Plan Colombia ha demostrado ser una estrategia ganable que ha permitido la consecución de importantes logros en procura del bienestar social y económico de los colombianos. La eliminación de los cultivos de amapola y la reducción de los cultivos de coca, la disminución de los índices de pobreza, el profundo debilitamiento de las organizaciones narcoterroristas y las excelentes perspectivas en materia económica y social, demuestran que Colombia va por el camino correcto para alcanzar condiciones de paz y prosperidad, con responsabilidad económica y un profundo compromiso con la

democracia. Es por ello que el Gobierno Nacional considera fundamental contar con el apoyo de la Cooperación Internacional para dar continuidad al esfuerzo iniciado en 1999.

De hecho, en el período 1996 - 2001 la economía colombiana escasamente creció a tasas promedio del 1%, producto de la crisis económica que se manifestó con mayor fuerza en el periodo 1998 - 1999. Hoy, las perspectivas económicas se vislumbran muy positivas. De hecho, en el tercer trimestre de 2006 la economía creció a una tasa de 7,7%, la más alta desde 1978. Esto se traduce en un crecimiento acumulado a septiembre de 2006 del 6,4%, el más alto de los últimos doce años. Logros similares, o superiores, se han presentado en otros indicadores económicos. Pero lo más importante es la mejora de los indicadores sociales que impactan directamente la calidad de vida de los colombianos. El desempleo pasó de 15,7% en diciembre de 2002 a 11% en noviembre de 2006, la inflación se situó en 4,5%, la más baja de los últimos cincuenta años, la inversión total aumentó del 15% del PIB en 2002 al 24,3% y la incidencia del flagelo de la pobreza disminuyó de 57,5% en 2002 a 49,2% en 2005. La pobreza extrema, por su parte, se redujo de 21% a 14%, lo que significó dos millones y medio de colombianos menos en esta deplorable situación.

Los resultados anteriores fueron posibles gracias a una adecuada combinación de políticas macroeconómicas coherentes, políticas sociales activas y bien diseñadas y, de manera importante, a los avances en materia de seguridad democrática. Así, mediante el fortalecimiento de la *Política para la protección y promoción de los Derechos Humanos (DD.HH.)*, se logró reducir la tasa de homicidios de 65 por cien mil habitantes en 2002 a 36 en 2006, es decir una reducción del 40,1%. El número de casos de secuestro disminuyó de 2.883 en 2002 a 687 en 2006, mientras que los ataques contra la infraestructura se redujeron en un 61,2% en el mismo período. Así mismo, el número de homicidios de sindicalistas, concejales, indígenas, maestros sindicalizados y periodistas, disminuyeron a tasas superiores al 66%.

El fortalecimiento institucional en la materia fue clave para lograr mejorar el comportamiento de estas cifras. Así, respecto a la prevención de violaciones de DD.HH., se avanzó en el desarrollo del *Sistema de Alertas Tempranas (SAT)* y en el fortalecimiento del *Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT)*. Con relación a la protección de poblaciones específicas, se avanzó en la implementación del *Proyecto*

de Atención de Comunidades en Riesgo (PACR) y en el diseño del proyecto de implementación de medidas de protección para las personas y comunidades con medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano. Además, se logró que los 32 departamentos y 597 municipios del país (más del 50% del total) construyeran planes de acción en el tema. Paralelamente, se avanzó en la dotación de herramientas de autoprotección a las poblaciones vulnerables.

La *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, con el decidido apoyo de la cooperación internacional, impactó positivamente los resultados en la lucha contra el problema mundial de las drogas y la consolidación del desarrollo económico y social del país. De esta manera, los programas de erradicación aérea y manual permitieron quebrar la tendencia creciente de los cultivos ilícitos que se presentó en el período 1990 - 2000, de manera que entre 1999 - 2005 se presentó una disminución del 46,4% en el área sembrada con coca. Igualmente, entre 1999 y 2006 Colombia decomisó un total de 853 toneladas de cocaína valuadas en US\$20.487 millones.

En el campo del desarrollo alternativo, en 2003 - 2006, el Programa *Proyectos Productivos* benefició a 26.400 familias que han ocupado cerca de 65.000 hectáreas previamente sembradas con cultivos lícitos. De manera importante, el novedoso Programa de *Familias Guardabosques*, creado en 2002, ha ofrecido opciones lícitas de empleo e ingresos para 51.000 familias (cerca de 250.000 personas), permitiendo mantener libre de cultivos ilícitos 1.250.000 hectáreas y recuperar y conservar más de 330.000 hectáreas de bosque primario, secundario y rastrojo. Es de anotar los avances que se han logrado en el tema de proyectos sostenibles enmarcados en cinco líneas productivas principales: café, cacao, caucho, palma de aceite y proyectos forestales.

En este mismo sentido, el Gobierno Nacional, durante los últimos cinco años, extraditó a más de 500 personas vinculadas a organizaciones narcotraficantes, lo que permitió desarticular a muchos de los grupos delictivos dedicados al narcotráfico. Esta cifra demuestra el compromiso del gobierno y la sociedad colombiana con la aplicación de las medidas necesarias para luchar efectivamente contra el flagelo del narcotráfico.

En el área de lavado de activos y extinción de dominio, componente fundamental de una política integral de lucha contra el narcotráfico, en el período 2002 - 2006, se dictó

sentencia favorable al Estado colombiano en 428 casos de extinción de dominio, se entregaron más de 3.000 bienes muebles e inmuebles a la Dirección Nacional de Estupefacientes y se realizaron, con el concurso del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), 63 investigaciones conducentes a extinción de dominio. Es necesario enfatizar que este componente se considera fundamental en esta política de lucha integral contra el problema mundial de las drogas.

El compromiso no es sólo del gobierno. La sociedad colombiana, en su totalidad, se ha comprometido en la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas. En este sentido, cabe resaltar la contribución, mediante un impuesto, adicional a los recursos ordinarios de la Nación, que se estima en US\$3.500 millones para el período 2007 - 2010. Estos recursos permitirán mayor inversión en temas prioritarios relacionados con la seguridad democrática y, de manera importante, liberarán recursos ordinarios del presupuesto para uso prioritario en programas sociales y atención a poblaciones vulnerables.

Como se ha venido señalando, el objetivo último de la estrategia de seguridad democrática es mejorar la calidad de vida de los colombianos. En efecto, se busca recuperar la confianza de éstos en su país y, de esta manera, favorecer la inversión generadora de riqueza y crecimiento. Esto, combinado con políticas sociales fuertes y bien diseñadas debe conducir, como está ocurriendo, a que los indicadores sociales que impactan directamente las condiciones de vida mejoren.

Deben también destacarse los logros en materia de política social. En cuanto a cobertura de aseguramiento en salud, para 2002 la proporción no afiliada al sistema fue del 45%, en 2006 se logró que este indicador pasara a 31,2%. Es decir, se pasó de un total de 24,1 millones de afiliados en 2002 a 31,7 millones en 2005. Entre los más pobres, la cobertura del aseguramiento en salud pasó de cerca de 11 millones de personas en 2002 a 19 millones en 2006. La cobertura en educación básica y media pasó del 82% en 2002 a 91% en 2006. A través del Programas *Familias en Acción*, se han otorgado subsidios en efectivo para incentivar el logro en metas de educación y nutrición a casi 700.000 familias (3,5 millones de personas), beneficiando a más de 1 millón de niños en todo el territorio nacional. De estas 700.000 familias, cerca de 112.000 son desplazadas por la violencia.

Así, y de acuerdo con el principio de responsabilidad compartida, el Gobierno Nacional considera determinante contar con el apoyo de la Comunidad Internacional a efectos de consolidar y hacer sostenibles en el largo plazo los avances en el desarrollo social y económico y en el fortalecimiento de la democracia. Un solo año sin apoyo internacional implica retroceder en los importantes avances que hasta ahora se han conseguido. Por ejemplo, con el apoyo de la cooperación internacional, se asperjaron 710.532 hectáreas y se erradicaron manualmente 93.000. Igualmente, se logró la destrucción de más de 8.900 laboratorios para la producción de alcaloides, se incautaron 77 aeronaves, 6.868 automotores y 1.192 embarcaciones. De la misma manera, se logró la incautación de cerca de 10,5 millones de galones de insumos líquidos y de cerca de 15 millones de insumos sólidos destinados a la producción de estupefacientes. Así mismo, como se ha señalado anteriormente, se logró vincular a 51.000 familias al *Programa Familias Guardabosques* y el Programa *Proyectos Productivos* ha beneficiado a 26.400 familias que han ocupado cerca de 65.000 hectáreas previamente sembradas con cultivos lícitos.

La *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social*, que es el resultado del esfuerzo y la coordinación de diversas entidades del Estado colombiano, propende por la consecución de nueve objetivos, los cuales se ejecutarán a través de seis componentes estratégicos, que a su vez consideran un conjunto de líneas de acción y programas (Cuadro 1). Es conveniente resaltar que las líneas de acción y programas propuestos en esta Estrategia, están integralmente articulados tanto con la Estrategia de Cooperación Internacional 2007 - 2010, como con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010 "Estado Comunitario: desarrollo para todos".

Cuadro 1. Objetivos, componentes y objetivos específicos de la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social

Objetivo de la Estrategia	Componentes	Objetivos específicos
Consolidar los logros alcanzados en la búsqueda de la seguridad de todos los ciudadanos, la paz, el desarrollo y la lucha contra la pobreza	Lucha contra el terrorismo y el narcotráfico	1.) Consolidar el control total del territorio en las zonas de mayor violencia y afectadas por los cultivos ilícitos y sus problemas asociados.
		2.) Consolidar los logros alcanzados en la lucha contra los grupos narcoterroristas y su principal fuente de financiación, los cultivos ilícitos.
		3.) Generar alternativas a los cultivos ilícitos, por medio del desarrollo alternativo, asegurando el respeto y cuidado del medio ambiente.
		4.) Lograr mayor flexibilidad en la dirección y operación de los programas impulsados por la Cooperación.
	Fortalecimiento de la justicia y promoción de los DD.HH	5.) Fortalecer la lucha contra la impunidad.
		6.) Fortalecer el sistema judicial a nivel nacional y local.
		7.) Fortalecer la política de promoción, respeto y garantía de los DD.HH.
	Apertura de Mercados	8.) Fortalecer la economía y profundizar los resultados para mantener una tasa de crecimiento alta y sostenida, y una disciplina fiscal que permita soportar una mayor autonomía en los programas derivados de la Cooperación.
	Desarrollo Social Integral	9.) Continuar y fortalecer la política social, de manera que se avance en el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.
	Atención Integral a la Población Desplazada	10.) Atención Integral a la Población Desplazada.
	Desmovilización, Desarme y Reintegración	11.) Dar continuidad al programa de desmovilización de miembros de grupos armados ilegales y fortalecer el Programa de Reintegración.

El primer componente “Lucha contra el terrorismo y el narcotráfico” tiene por objeto: (i) consolidar el control total del territorio en las zonas de mayor violencia y afectadas por los cultivos ilícitos y sus problemas asociados; (ii) consolidar los logros alcanzados en la lucha contra los grupos narcoterroristas y su principal fuente de financiación, los cultivos ilícitos; (iii) generar alternativas a los cultivos ilícitos, por medio del desarrollo alternativo, asegurando el respeto y el cuidado del medio ambiente; y, (iv) lograr mayor flexibilidad en la dirección y operación de los programas impulsados por la Cooperación Internacional.

Para la implementación de este componente, el Gobierno Nacional ha considerado dos líneas de acción. Por un lado, la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* que propende por consolidar el control del territorio y establecer la autoridad del Estado en todo el territorio nacional; romper, en todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes para desarrollar su negocio; formar una Fuerza Pública moderna; y, desarrollar la Doctrina de Acción Integral que combina la fuerza legítima, la política social y las acciones de las demás instituciones del Estado y la sociedad civil. Como se presenta en el Anexo 1, esta Política incluye un conjunto de 28 planes y programas, agrupados en las cinco líneas de acción propuestas por el Ministerio de Defensa Nacional.

Esta primera línea de acción se fundamenta en la idea de que el negocio del narcotráfico alimenta la acción de los grupos terroristas, los que a su vez utilizan la

violencia para proteger los cultivos, laboratorios y rutas empleadas para la producción y tráfico de la droga. El control del territorio permite la desarticulación de este círculo vicioso atacando, simultáneamente, las fuentes de financiación de la violencia y las estructuras armadas ilegales dedicadas a custodiar los bienes utilizados ilícitamente.

La segunda línea de acción corresponde a la ejecución de la política de lucha contra el problema mundial de las drogas, en el marco del principio de corresponsabilidad en la lucha contra este flagelo. En este sentido, el Gobierno Nacional considera de suma importancia dar continuidad a los programas de erradicación aérea y manual, los cuales, como se ha señalado, han coadyuvado en la lucha frontal contra el narcotráfico. Igualmente, se pretenden consolidar los éxitos de los Programas de Desarrollo Alternativo, como *Familias Guardabosques* y *Proyectos Productivos*, que permitan erradicar los cultivos de coca con un manejo social apropiado. Así, estos programas suponen un impacto favorable en la protección del medio ambiente.

El *Programa Familias Guardabosques* es una iniciativa de desarrollo alternativo que nació en 2003 como parte de la estrategia del Gobierno Nacional contra las drogas ilícitas. El Programa involucra comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes localizadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, incluyendo zonas amortiguadoras, que estén afectadas por los cultivos ilícitos. Estas comunidades han tomado la decisión de erradicar voluntariamente dichos cultivos en sus veredas para reemplazarlos por alternativas productivas legales y proyectos ambientales. Este Proyecto busca que las comunidades pongan en marcha actividades que contribuyan a revertir los efectos nocivos que producen las actividades asociadas a la producción y tráfico de coca en su entorno.

Así mismo, el *Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI)* continuará su labor de coordinación interagencial para implementar las estrategias de recuperación social del territorio en las zonas recuperadas por la Fuerza Pública.

En la consolidación de la lucha contra el problema mundial de las drogas, el Gobierno Nacional dará continuidad a la política de extradición de nacionales vinculados con organizaciones narcotraficantes y promoverá reformas legislativas que faciliten el proceso de extinción de dominio, de manera que sus decisiones sean más expeditas y

dirigidas al bien público. En este mismo sentido, se fortalecerán las entidades encargadas de la detección y control de lavado de activos, entre las que se encuentra la Unidad Central de Extinción de Dominio y contra el Lavado de Activos de la Fiscalía General de la Nación, la cual tiene a cargo el reporte de operaciones sospechosas, y el Sistema de Alertas y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El segundo componente, “Fortalecimiento de la justicia y promoción de los Derechos Humanos”, tiene como objetivos fortalecer: (i) la lucha contra la impunidad; (ii) el sistema judicial a nivel nacional y local; y (iii) la política de promoción, respeto y garantía de los DD.HH.

Para la implementación de este componente, el Gobierno Nacional ha considerado la puesta en marcha de tres líneas de acción. En primera medida, el Estado dará continuidad a la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio que permitirá avanzar en la reducción de los índices de impunidad. En segundo lugar, se fortalecerá el sistema judicial, a nivel nacional y local, mediante el fortalecimiento del *Programa Nacional de Casas de Justicia* y el fortalecimiento de los *Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos*.

Por último, se fortalecerá la capacidad del Estado para defender y promover los DD.HH. Para ello, el Gobierno Nacional continuará promoviendo la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DD.HH., a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción. Esta política está programada para ser ejecutada durante el período 2006 - 2009 y supone un esfuerzo fiscal para el país cercano a los US\$17 millones, de los cuales US\$9,5 millones serán aportados por Colombia y en lo restante, se espera contar con el concurso y el apoyo sostenido de la Cooperación Internacional.

Con base en los logros alcanzados y el esfuerzo institucional adelantado en el tema de prevención y protección de los DD.HH., el Estado colombiano fortalecerá y consolidará el *Sistema de Alertas Tempranas* y el *Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas* para prevenir, oportunamente, violaciones de los DD.HH.

El Estado colombiano, con miras a fortalecer el desarrollo nacional y el Estado Social de Derecho, culminará la elaboración e implementación del *Plan Nacional de Acción en DD.HH.*, cuyo impulso y cumplimiento ha sido asumido como una tarea prioritaria de Estado que trasciende los periodos de gobierno. Con este Plan, de carácter estatal y con enfoque de género, que será concertado con la sociedad civil y contemplará la integralidad de los DD.HH. y la dependencia recíproca entre los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, se impulsará la aplicación de los tratados internacionales en materia de DD.HH.

En relación con la situación de los DD.HH. de los trabajadores, cabe destacar que la Fiscalía General de la Nación viene atendiendo las recomendaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical, y ha adoptado medidas concretas de seguimiento e impulso de las investigaciones. Es importante recalcar que el Estado reconoce que la garantía de los derechos laborales y las mejores condiciones de trabajo promueven la productividad de los trabajadores, aumenta el nivel y calidad de la producción nacional, permite una mejor remuneración de los factores productivos e incentivan la inversión privada, nacional y extranjera. Por esta razón, el Estado aboga por un mercado laboral acorde con los estándares internacionales, que ofrezca unas condiciones de trabajo dignas, y que proteja la vida y la integridad de los sindicalistas.

El tercer componente, "Apertura de Mercados", tiene por objetivo fortalecer la economía y profundizar los resultados de la política económica para mantener una tasa de crecimiento alta y sostenida, y un manejo macroeconómico y fiscal que permita soportar una mayor autonomía en los programas derivados de la Cooperación Internacional. Fundamentalmente, este componente pretende consolidar el fortalecimiento económico de los últimos años y hacerlo sostenible en el tiempo para garantizar que la reducción de la pobreza sea mayor y que se sustente en reducciones efectivas de las desigualdades.

Para la implementación de este componente, el Gobierno Nacional fomentará la inversión para que ésta represente, por lo menos, el 25,3% del PIB en 2010. El empleo, por su parte, debe crecer a una tasa promedio de 3,1%, lo que conducirá a una tasa de desempleo promedio de 8,6% en 2010. El país reconoce la importancia de mantener una macroeconomía sana como premisa de cualquier modelo de desarrollo económico

exitoso. Así, el Gobierno Nacional considera tres reformas fundamentales para garantizar la sostenibilidad fiscal y macroeconómica y la profundización financiera: la reforma tributaria (ya aprobada), la reforma financiera y la reforma al Sistema General de Participaciones, o de transferencias intergubernamentales.

Como estrategia fundamental, el Gobierno promoverá la suscripción de Tratados de Libre Comercio con diferentes países. A efectos de preparar a la economía colombiana para la apertura de mercados, se promoverá, por un lado, una política de productividad y competitividad, cuyo principal programa es la denominada "Agenda Interna", la cual le permitirá a las regiones prepararse para enfrentar los desafíos que plantea la internacionalización de la economía colombiana. Para la implementación de la Agenda Interna para la Competitividad y la Productividad, el Gobierno Nacional promovió, en la dimensión regional, 96 foros y 1.638 reuniones con la participación de 36.651 personas. De manera simultánea, se realizaron 151 talleres de 25 sectores de la economía nacional, a los que asistieron 3.427 personas. Posteriormente, y con el propósito de validar las propuestas de Agenda Interna regionales y las líneas de acción transversales definidas por el Gobierno Nacional, se realizaron 13 talleres con la participación del 70% de los alcaldes y el 75% de los gobernadores del país. Adicionalmente, con el propósito de recibir retroalimentación a las propuestas de Agenda Interna regionales, previamente validadas, se llevaron a cabo 13 talleres regionales con la participación del 60% de los Congresistas, representantes de los entes territoriales, el sector privado y el Gobierno nacional.

De esta manera, el Gobierno Nacional ha previsto un esfuerzo fiscal de US\$6.777 millones que se destinarán a incrementar y mejorar el capital físico de la Nación, particularmente a través de seis estrategias que buscan mejorar la competitividad y facilitar su operación: nuevas autopistas para la competitividad (corredores viales), construcción de corredores arteriales complementarios de competitividad, mantenimiento óptimo de la red vial existente, consolidación del sector férreo, consolidación del transporte fluvial y estructuración de nodos de transferencia (puertos, aeropuertos y pasos de frontera).

De otro lado, dentro de este tercer componente, la *Política de Equidad y Desarrollo Rural* pretende consolidar el crecimiento del sector agropecuario, mediante la

protección de los ingresos de los productores y facilitar el ajuste de las condiciones de mercado que supone los Tratados de Libre Comercio. Un sector rural fortalecido y competitivo garantiza la existencia de incentivos suficientes para que los campesinos colombianos no se involucren con cultivos ilícitos y producción de alcaloides, a la vez que elimina la situación de vulnerabilidad aprovechada por los grupos narcoterroristas.

El cuarto componente, "Desarrollo Social Integral", tiene como objeto continuar y fortalecer la política social, de manera que se avance en el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana en su conjunto.

Para la implementación de este componente, el Gobierno Nacional ha planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010 "Estado Comunitario: desarrollo para todos" una agenda de ocho líneas de acción: (i) pobreza y población vulnerable; (ii) mercado y relaciones laborales; (iii) sistema de protección social; (iv) banca de las oportunidades; (v) ciudades amables; (vi) infraestructura para el desarrollo; (vii) equidad en el campo; y, (viii) prevención y atención de desastres.

Con base en este conjunto de acciones, se pretende, entre otros, lograr la cobertura universal en salud y educación básica, vincular a más de 7 millones de personas a la Red para la Superación de la Extrema Pobreza (JUNTOS), vincular 1,5 millones de familias campesinas y pobres urbanas en la Red de Seguridad Alimentaria (RESA) y desarrollar 200 obras de infraestructura social en municipios afectados por la violencia. De otro lado, con el *Programa Familias en Acción* se pretende otorgar subsidios de educación y nutrición a 1,5 millones de familias. De la misma manera, se espera que el porcentaje de colombianos por debajo de la línea de pobreza disminuya de 49,2% a un rango entre 35% - 39% en 2010, al igual que se disminuya, de 14,7% a 8%, el número de colombianos por debajo de la línea de indigencia.

Igualmente, en el marco de estas ocho líneas de acción, el Gobierno Nacional ha previsto un conjunto de programas específicos para disminuir el riesgo de vinculación de familias a cultivos ilícitos. Dentro de estos programas se cuentan: vincular 50 mil familias a proyectos productivos agroindustriales, agroforestales y forestales; llegar a 80 mil *Familias Guardabosques* y lograr que, al menos, el 80% de éstas inicien la ejecución de proyectos productivos; lograr el mejoramiento de los indicadores de calidad de vida

en siete regiones prioritarias; consolidar la conformación de mini cadenas productivas y sociales en más de 100 municipios, en particular, soportando los procesos de generación de ingresos de las familias relacionadas con cultivos ilícitos y que serán vinculados al programa *Familias Guardabosques*; y, consolidar un programa de recuperación de activos improductivos en el campo colombiano, a través de la organización de las familias que estuvieron vinculadas a cultivos ilícitos y la recuperación de las infraestructuras sociales y productivas abandonadas.

Finalmente, el Gobierno Nacional dará continuidad a las estrategias dirigidas a fortalecer el reconocimiento sociocultural y mejorar las condiciones de vida de los grupos étnicos y de la población afrocolombiana.

El quinto componente tiene por objeto la “Atención integral a la Población Desplazada (PD)”. Las líneas de acción se encuentran desarrolladas a través de un conjunto de programas sectoriales, los cuales pueden ser programas regulares de la política social, programas ajustados o programas específicos para la atención a la PD, que están dirigidos a alcanzar la superación de esta problemática mediante intervenciones integrales. La política de atención incluye las fases de Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización Socioeconómica, que buscan generar condiciones propicias para superar la vulnerabilidad derivada del desplazamiento, al igual que condiciones de seguridad y protección que propicien la sostenibilidad de las soluciones.

Finalmente, el sexto componente, “Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR)”, tiene por objetivo dar continuidad al Programa de Desmovilización de miembros de grupos armados ilegales y fortalecer el Programa de Reintegración, de manera que se facilite el retorno de los excombatientes a la sociedad.

Para la implementación de este componente, el Gobierno Nacional, a través de la Alta Consejería para la Reintegración Económica y Social, ha previsto la ejecución de las siguientes líneas de acción: (i) construcción de un *Plan Nacional de Acción* que dé cuenta de los programas, estrategias y metas requeridas para la reintegración a la vida civil de los excombatientes; (ii) descentralización de la política de reintegración social y económica, que permita la articulación de la política nacional y local de reintegración;

(iii) consolidación de la participación del sector privado y la sociedad civil en general en el desarrollo e implementación de la política; y, (iv) construcción de un sistema único de información que permita monitorear y evaluar las acciones y resultados de la política.

En términos presupuestales, y para la ejecución de los seis componentes de la *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social*, el Gobierno Nacional, tanto en el Marco de Gasto de Mediano Plazo como en el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010 "Estado Comunitario: desarrollo para todos", ha previsto recursos por US\$43.836,6 millones para el periodo 2007 - 2013¹, de acuerdo a la siguiente distribución: 14% para el componente de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, 6% para el fortalecimiento de la justicia y promoción de los DD.HH., 27% para el componente de apertura de mercados, 48% para los Programas Sociales, 3% para el componente de atención integral a la población desplazada y 2% para el componente de desmovilización, desarme y reintegración.

Por ello, el Gobierno colombiano considera de la mayor importancia consolidar los resultados obtenidos, con la participación definitiva de la Cooperación Internacional. La Estrategia aquí presentada que busca consolidar la confianza de los colombianos y del resto de la comunidad internacional en el país, se basa en la convicción de que la generación de condiciones de normalidad y paz, junto con una activa política de promoción de los DD.HH., es un prerequisite indispensable para asegurar la competitividad de la economía y, así, generar riqueza y crecimiento para todos.

En síntesis, este documento es una invitación para que la Comunidad Internacional, con base en el principio de corresponsabilidad, se vincule a esta *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social* que, sin duda, garantizará un futuro más próspero para todos los colombianos por la vía de la neutralización definitiva de la amenaza narcoterrorista y la promoción de un desarrollo económico incluyente y equitativo.

¹ Proyección de recursos a 2013 DNP - DIFP.

Cuadro 2. Líneas de acción, planes y programas de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática

Acciones para enfrentar las amenazas a la ciudadanía	Acciones para la sostenibilidad de la política	Reformas estructurales al interior de la Fuerza Pública	Acciones para mejorar la eficiencia y la transparencia de los recursos públicos	Acciones para fortalecer la relación con la comunidad
Política de consolidación del control territorial	Inversión en seguridad	Programa de educación y formación de las FFMM.	Plan para el Grupo Social y Empresarial de la Defensa	Programa de acercamiento con la ciudadanía
Política de lucha contra el narcotráfico		Programa de bienestar de la Fuerza Pública		
Política de seguridad en zonas de desmovilización		Plan de coordinación y definición de roles de la FP.		
Plan de Fronteras	Ley de seguridad y defensa	Creación de un centro de estudios estratégicos	Programa de mejoramiento gerencial del sector	Acción integral
Nuevo plan de guerra		Programa de ciencia y tecnología		
Estrategia para fortalecer la seguridad ciudadana				
Fortalecimiento de la movilidad, la inteligencia y el pie de fuerza	Reforma y fortalecimiento de la inteligencia	Creación de la oficina de veteranos	Programa de estandarización de bienes en las compras del sector	Estrategia hacia la comunidad internacional
Política contra el secuestro y la extorsión		Reforma de la Justicia Penal Militar		
Política para la desmovilización		Política de DDHH.		
Programa para mantener capacidades estratégicas mínimas		Firmeza en el uso de las facultades discrecionales		

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

1. INTRODUCCIÓN

En 1999 el Gobierno colombiano, con el apoyo de los Estados Unidos de América, puso en marcha el Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado. Luego de seis años de implementación de esta estrategia, el balance es muy positivo en varios frentes. Las condiciones de seguridad democrática han mejorado significativamente, la economía está fuerte y se sustenta en una macroeconomía sana. Así, se ha promovido el desarrollo y se ha impulsado la reducción de la pobreza y la desigualdad, cuyos resultados, en efecto, ya comienzan a observarse. La implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez ha permitido generar las condiciones de seguridad necesarias para recuperar la confianza nacional e internacional en las instituciones y en la economía, llevando a que hoy el país cuente con un ambiente propicio para la inversión local y extranjera. El impacto de estos desarrollos en el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de los colombianos ha sido significativo.

Sin embargo, es fundamental resaltar que hoy Colombia se encuentra en un momento definitivo para robustecer esos logros y promover nuevos avances. Por ello, el Gobierno colombiano presenta a consideración de la Comunidad Internacional la *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social*, cuyo objetivo fundamental es consolidar los logros y avanzar aún más en los objetivos fundamentales de fortalecimiento de la democracia, la superación de las amenazas contra la estabilidad democrática, la promoción de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, y la lucha contra la pobreza.

En efecto, el Plan Colombia ha demostrado ser una estrategia ganable que ha permitido la consecución de importantes logros en procura del bienestar social y económico de los colombianos. La eliminación de los cultivos de amapola y la reducción de los cultivos de coca, la disminución de los índices de pobreza, el profundo debilitamiento de las organizaciones narcoterroristas y las excelentes perspectivas en materia económica y social, demuestran que Colombia va por el camino correcto para alcanzar condiciones de paz y prosperidad, con responsabilidad económica y un profundo compromiso con la

democracia. Es por ello que el Gobierno Nacional considera fundamental contar con el apoyo de la Cooperación internacional para dar continuidad al esfuerzo iniciado en 1999. De hecho, en el período 1996 - 2001 la economía colombiana escasamente creció a tasas promedio del 1%, producto de la crisis económica que se manifestó con mayor fuerza en el periodo 1998 - 1999. Hoy, las perspectivas económicas se vislumbran muy positivas. De hecho, en el tercer trimestre de 2006 la economía creció a una tasa de 7,7%, la más alta desde 1978. Esto se traduce en un crecimiento acumulado a septiembre de 2006 del 6,4%, el más alto de los últimos doce años. Logros similares, o superiores, se han presentado en otros indicadores económicos. Pero lo más importante es la mejora de los indicadores sociales que impactan directamente la calidad de vida de los colombianos. El desempleo pasó de 15,7% en diciembre de 2002 a 11% en noviembre de 2006, la inflación se situó en 4,5%, la más baja de los últimos cincuenta años, la inversión total aumentó del 15% del PIB en 2002 al 24,3% y la incidencia del flagelo de la pobreza disminuyó de 57,5% en 2002 a 49,2% en 2005. La pobreza extrema, por su parte, se redujo de 21% a 14%, lo que significó dos millones y medio de colombianos menos en esta deplorable situación.

El compromiso no es sólo del gobierno. La sociedad colombiana, en su totalidad, se ha comprometido en la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas. En este sentido, cabe resaltar la contribución, mediante un impuesto, adicional a los recursos ordinarios de la Nación, que se estima en US\$3.500 millones para el período 2007 - 2010. Estos recursos permitirán mayor inversión en temas prioritarios relacionados con la seguridad democrática y, de manera importante, liberarán recursos ordinarios del presupuesto para uso prioritario en programas sociales y atención a poblaciones vulnerables.

Esta *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social* se ubica en este nuevo contexto y señala, a partir de los logros alcanzados y los desafíos planteados, las acciones del Gobierno colombiano para enfrentar dichos retos en el mediano y largo plazo.

La *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social*, que es el resultado del esfuerzo y la coordinación de diversas entidades del Estado colombiano, propende por la consecución de nueve objetivos, los cuales se ejecutarán a través de

seis componentes estratégicos, que a su vez consideran un conjunto de líneas de acción y programas. Estos componentes son: i) lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; ii) fortalecimiento de la justicia y promoción de los Derechos Humanos; iii) apertura de mercados; iv) desarrollo social integral; v) atención integral a la población desplazada; y, vi) desmovilización, desarme y reintegración (DDR).

El documento está estructurado en cuatro secciones, la primera de las cuales la constituye esta introducción. La segunda sección, "Logros alcanzados por la Seguridad Democrática con el apoyo del Plan Colombia (1999 - 2006)", describe los avances alcanzados con la implementación de la Política de Seguridad Democrática y del Plan Colombia (PC) y los retos planteados a partir de los éxitos conseguidos.

La tercera sección señala tanto los objetivos propuestos tendientes a consolidar los logros alcanzados, como las acciones organizadas por componente para fortalecer y sostener estos resultados, al tiempo que se fijan las bases para responder a los desafíos del nuevo entorno. Así, esta sección recoge los componentes de la Estrategia relacionados con la profundización de la presencia estatal en la totalidad del territorio nacional, el incremento de la inversión social, con especial énfasis en las comunidades vulnerables, los nuevos requerimientos derivados de la aplicación de Ley de Justicia y Paz y las necesidades que surgen de la desmovilización, desarme y reintegración de más de 31.000 ex - combatientes de las autodefensas.

Finalmente, la cuarta sección presenta los retos que supone esta fase de transición. Después de más de media década de progreso sostenido en los campos de seguridad, político, social y económico, Colombia se encuentra en un momento determinante de su historia. Por ello, las acciones ejecutadas en esta coyuntura, con el apoyo y acompañamiento de la comunidad internacional, serán determinantes para garantizar el logro de un entorno de paz y desarrollo que promueva el bienestar de todos los colombianos.

2. LOGROS ALCANZADOS POR LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA CON EL APOYO DEL PLAN COLOMBIA (1999 - 2006)

En 1999, el Gobierno Colombiano, con el apoyo de los Estados Unidos de América, puso en marcha el *Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*, una estrategia que buscaba consolidar una verdadera alianza entre los países consumidores y los países productores de drogas ilícitas, bajo el principio de la responsabilidad compartida, para enfrentar el poder desestabilizador del tráfico de drogas ilícitas y sus vínculos financieros con los diferentes grupos armados en Colombia.

El Plan Colombia (PC) buscaba "consolidar las responsabilidades centrales del Estado, la promoción de la democracia y del imperio de la ley, la aplicación de la justicia y el respeto a los derechos humanos y la preservación del orden con la recuperación del monopolio en el uso de la fuerza en poder del Estado"². Esto requería un proceso de fortalecimiento, tanto en las instituciones que brindan protección y seguridad -Policía Nacional (PONAL) y Fuerzas Militares (FFMM), como en las instituciones de justicia, al tiempo que se proveía a las regiones más afectadas por la violencia de una estrategia de atención especial con nuevas propuestas de desarrollo económico y social y desarrollo alternativo.

Luego de seis años de implementación del PC, el parte para los colombianos y para la Comunidad Internacional es muy positivo. Luego de las intervenciones del PC que se complementaron con múltiples acciones de en materia de política económica y social y con la *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (PDS) del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, Colombia es hoy un país mucho más seguro y estable. La ejecución del Plan ha generado resultados tangibles. Las condiciones de seguridad democrática han mejorado significativamente, la economía se ha fortalecido, y se sustenta en una macroeconomía sana. Se ha promovido el desarrollo y se ha impulsado la reducción de la pobreza y la desigualdad. No menos importante, la PDS ha permitido generar condiciones de seguridad, necesarias para recuperar la confianza nacional e internacional en las instituciones y en la economía colombiana. En la actualidad,

² *Balance Plan Colombia (1999-2005)*. Departamento Nacional de Planeación.

Colombia cuenta con un ambiente propicio para la inversión local y extranjera, lo que sin duda redundará en mejoras sustanciales en el bienestar y calidad de vida de los colombianos.

En esta sección se presentan los logros más importantes de la implementación del PC, logros que el Gobierno Colombiano busca fortalecer, continuar y consolidar, con el apoyo de la comunidad internacional, por medio de la puesta en marcha de la *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social*.

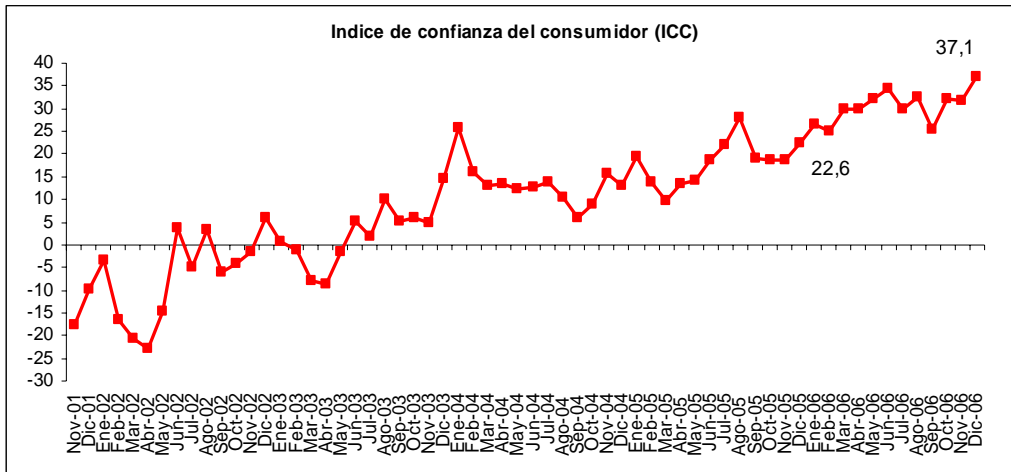
A. Logros en reactivación económica

En el periodo 1996-2001 la economía colombiana creció escasamente a tasas promedio de 1%, producto fundamentalmente de la crisis económica que se manifestó con mayor fuerza a finales de la década de los 90. Sin embargo, y gracias a los esfuerzos sostenidos del Estado y de la sociedad colombiana, las perspectivas económicas se vislumbran muy positivas. Para el tercer trimestre de 2006, Colombia logró una tasa de crecimiento del 7,7%, la más alta desde 1978. Esto significó un crecimiento acumulado a septiembre de 2006 de 6,4%, el más alto de los últimos doce años.

Las principales fuentes de dicho crecimiento fueron el reestablecimiento de la confianza de los consumidores e inversionistas, la recuperación de la productividad factorial, la política monetaria y crediticia y, finalmente, el entorno internacional que favoreció el crecimiento de las exportaciones tradicionales.

El restablecimiento de la confianza fue quizá uno de los factores que más incidió en la recuperación de la economía colombiana en el período 2002 - 2006 (Gráfico 1). La PDSO y la Cooperación internacional, fueron decisivas en el reestablecimiento de la confianza ya que permitieron la recuperación de los activos que, en gran parte, habían sido objeto de una sistemática desvalorización por efecto de la violencia y la crisis económica de finales de los años noventa.

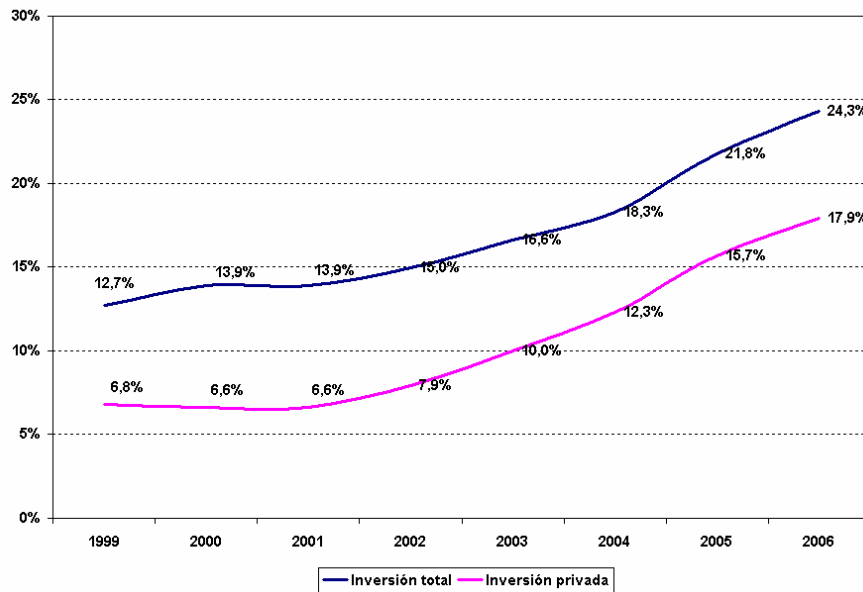
Gráfico 1. Índice de confianza del consumidor



Fuente: Fedesarrollo

En cuanto a la demanda, es destacable el comportamiento que han presentado las exportaciones, la inversión y el consumo. Las exportaciones totales pasaron de representar el 18,1% del PIB en 2002 al 19,4% en 2006. La inversión total pasó de representar el 15% del PIB en 2002 al 24,3% en 2006, sobresaliendo el crecimiento de la inversión privada que pasó de representar el 7,9% del PIB en 2002 al 17,9% en 2006 (Gráfico 2).

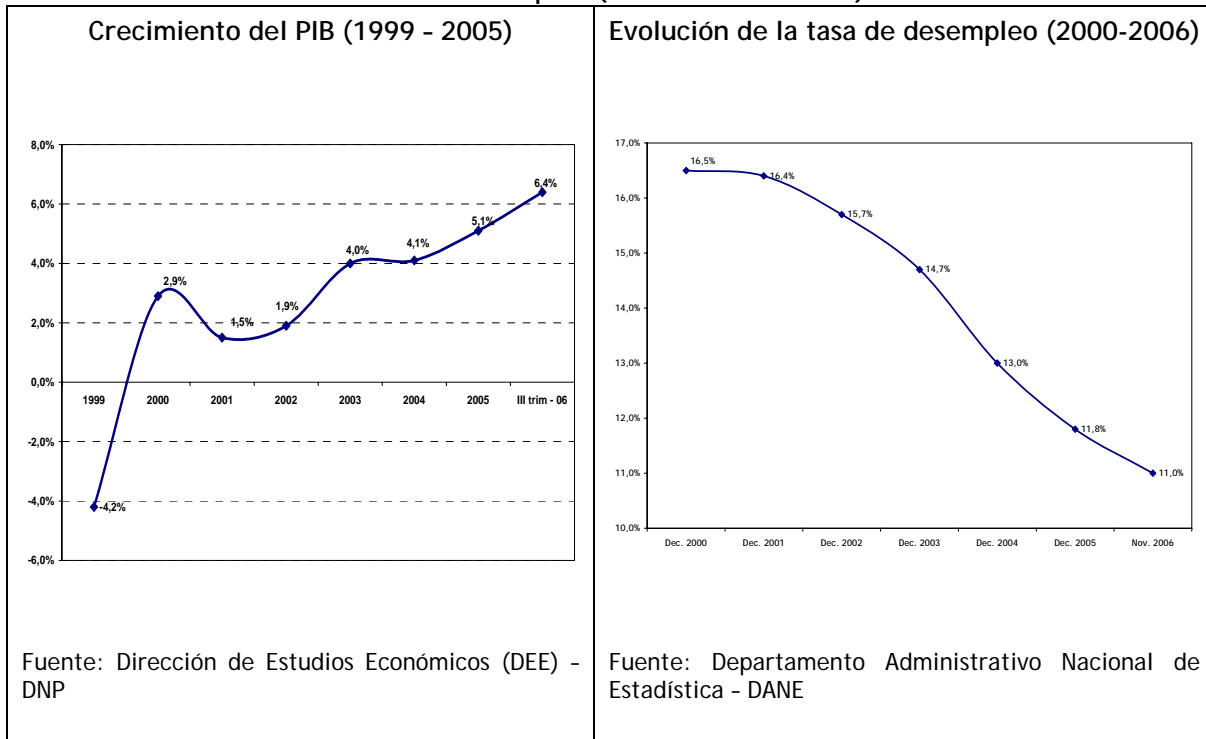
Gráfico 2. Comportamiento de la inversión total y privada como porcentaje del PIB



Fuente: DNP - DEE

Otros indicadores que impactan la calidad de vida de los colombianos también presentaron significativas mejoras. La tasa de desempleo pasó de 15,7% en diciembre de 2002 a 11% en noviembre de 2006 (Gráfico 3). Igualmente, a noviembre de 2006 la tasa de inflación se situó en 4,5%, la tasa más baja en los últimos cincuenta años.

Gráfico 3. Evolución de la tasa de crecimiento del PIB (1999 - III trimestre de 2006) y de la tasa de desempleo (dic 2000 - nov 2006)



Con estos antecedentes, las perspectivas de la economía colombiana se vislumbran positivas en el mediano plazo. De acuerdo a lo señalado en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010 "Estado comunitario: desarrollo para todos", el Gobierno colombiano ha diseñado un conjunto de estrategias tendientes a mantener una tasa de crecimiento alta y sostenida y una política fiscal sana y acorde con la política de crecimiento.

Las perspectivas de crecimiento son aún mejores si se considera la ampliación y apertura de nuevos mercados por medio de la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLC). En particular, el TLC firmado con los Estados Unidos (EEUU) el 22 de noviembre de 2006 permitirá impulsar el desarrollo económico y social.

No menos importante es la extensión de los beneficios otorgados por la Ley de Preferencias Arancelarias Andina (ATPA, por sus siglas en inglés) que fueron prorrogados y ampliados mediante el ATPDEA entre 2002 y 2006. Este mecanismo transitorio, que ha redundado en la creación de más 600.000 puestos de trabajo, servirá como puente en el proceso de entrada en vigencia del TLC con los EEUU.

La Unión Europea también ha participado activamente en este proceso. Así, se puede destacar la renovación de las preferencias SGP, actualmente SGP plus, por parte de la Unión Europea en compensación por la lucha contra el problema mundial de las drogas.

B. Avances en reactivación social

El fortalecimiento de la economía y los recursos recibidos de la Cooperación internacional, han permitido la implementación de programas de desarrollo institucional, social y productivo en zonas que fueron de cultivo de coca y en las que se concentraron factores de violencia. En este sentido, en el año 2000, se diseñó y puso en marcha la *Red de Apoyo Social (RAS)*, un megaproyecto orientado a mitigar el impacto de la crisis sobre los grupos más pobres y vulnerables. Este proyecto se ha venido ajustando hasta llegar a la formulación de política social integral con la que cuenta el país hoy.

La Red, que se implementó a través de tres subprogramas, tuvo significativos resultados sobre los grupos beneficiarios: *Familias en Acción*, *Empleo en Acción* y *Jóvenes en Acción*. El *Programa Familias en Acción* es una iniciativa del Gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición a los niños entre 7 y 18 años que pertenezcan a las familias del nivel 1 del SISBEN. Este subsidio consiste en otorgar a las familias un apoyo monetario directo a cambio del cumplimiento de compromisos por parte de la familia. A través de este Programa, se han otorgado subsidios de educación y nutrición a casi 700.000 familias (3,5 millones de personas), de las cuales 112,000 son desplazadas. Igualmente, el Programa ha beneficiado a más de un millón de niños en todo el territorio nacional.

Por su parte, el programa *Empleo en Acción*, con una inversión cercana a los US\$95 millones durante el periodo 2000 - 2004, financió 3.724 proyectos de generación de empleo transitorio, a través de obras de infraestructura, lo que benefició a más de 170.000 personas. Finalmente, con el subprograma *Jóvenes en Acción* se realizaron inversiones por US\$74 millones, las cuales beneficiaron con formación técnica para el trabajo y talleres sobre proyectos de vida a 94.649 jóvenes pobres entre los 18 y 25 años.

En lo relativo a cobertura de aseguramiento en salud, para 2002 la proporción no afiliada al sistema fue del 45%; en 2006 se logró que este indicador pasara a 31,2%. Es decir, se pasó de un total de 24,1 millones de afiliados en 2002 a 31,7 millones en 2006. Entre los más pobres, la cobertura de aseguramiento en salud pasó de cerca de 11 millones de personas en 2002 a 19 millones en 2006.

En materia de educación, Colombia también ha logrado importantes mejoras. Como resultado de los esfuerzos en materia de inversión pública, el promedio de años de educación de los colombianos mayores de 15 años pasó de 7,5 en 2002 a 7,9 en 2006. La tasa de analfabetismo, por su parte, pasó de 7,5% en 2002 a 6,7% en 2006. La tasa de cobertura básica y media pasó de 82% en 2002 a 91% en 2006.

En el campo del *desarrollo alternativo*, entre 2003 y 2006, el programa *Proyectos Productivos* ha beneficiado a cerca de 26,400 familias que han ocupado 65.000 hectáreas, previamente sembradas con cultivos lícitos. Mediante el *Programa de Desarrollo Alternativo*, entre 1998 y 2006, se logró el establecimiento de más de 173.000 hectáreas de cultivos lícitos, principalmente de café, beneficiando a más de 185.000 familias. Es importante subrayar que la inversión en desarrollo alternativo asciende a más de U\$169 millones, de los cuales alrededor de US\$73 millones corresponden al esfuerzo del Gobierno Nacional y lo restante correspondió al apoyo de la Cooperación internacional.

En este mismo sentido, el novedoso Programa *Familias Guardabosques*, ha ofrecido opciones lícitas de ingresos y empleo para 51,000 familias (cerca de 250.000 personas), que permitieron mantener libres de cultivos ilícitos 1.250,000 hectáreas y recuperar y conservar más de 330.000 hectáreas de bosque primario, secundario y rastrojo. Con este

programa se han promovido, prioritariamente, proyectos de aprovechamiento sostenible en cinco líneas productivas principales, incluyendo café, cacao, palma de aceite, caucho y proyectos forestales.

De otra parte, el *Programa de infraestructura social y gestión comunitaria* desarrolló 968 obras de infraestructura social en 600 municipios, beneficiando a más de 3,2 millones de colombianos mediante la recuperación de escuelas, puestos de salud, escenarios deportivos y centros de desarrollo comunitario.

C. Logros en la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas ilícitas

En la lucha contra la amenaza terrorista se han adelantado considerables esfuerzos en el plano militar incrementando el pie de fuerza, modernizando la Fuerza Pública (FP), y capacitándola en DD.HH. Así, entre 1999 y octubre de 2006, el número de efectivos aumentó en 130.485 (51,5%) y se avanzó en la profesionalización del pie de fuerza; de esta manera, el número de soldados profesionales aumentó en un 126% (40.830).

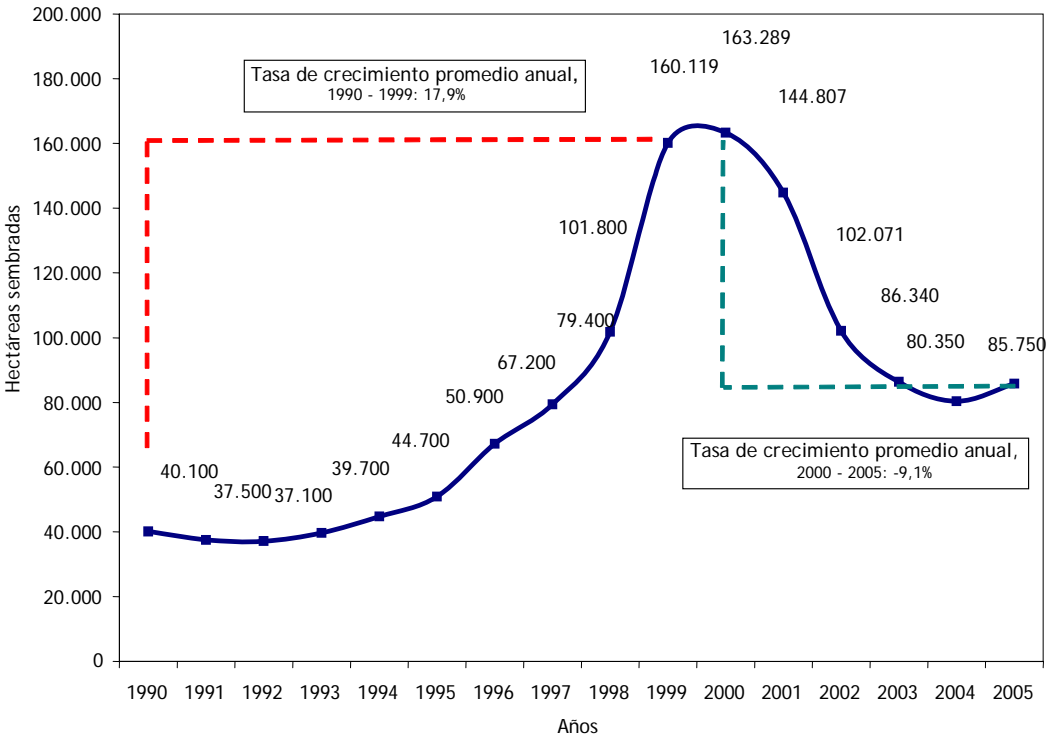
Con apoyo de la cooperación de EEUU, se incrementó el número de aeronaves de ala fija y rotatoria, situación que permitió avanzar en el mejoramiento de la movilidad de la FP. Igualmente, se lograron mejoras en estrategia, inteligencia militar, apoyo logístico y entrenamiento.

La modernización de la FP, acompañada por un entrenamiento continuo en DD.HH., ha permitido una reducción de los abusos por parte de las FF.MM. y de la PONAL. Según la Defensoría del Pueblo, en 2005 el número de casos de violaciones a los DD.HH. se redujo en un 19% con respecto al 2002.

Debido a la fuerte presión sobre las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y a una estrategia combinada de erradicación de cultivos, interdicción y extradición, la estrategia antidrogas ha permitido revertir la tendencia creciente de producción de drogas en Colombia. Así, en el período 1999 - 2005, las hectáreas sembradas con coca presentaron una disminución del 46,4%, aunque se haya presentado un ligero repunte en el último año, la estrategia ha permitido quebrar la tendencia creciente que se presentó

en el periodo 1990 - 2000 (Gráfico 4). Igualmente, el incremento en los decomisos de cocaína permitió, entre 1999 y 2006, la incautación de 853 toneladas de cocaína, evaluadas en US\$20.487 millones. De otra parte, la extradición de miembros de organizaciones narcotraficantes que, durante los últimos cinco años, llegó a una cifra superior a las 500 personas, logró desarticular a muchos de los grupos delictivos dedicados al narcotráfico. Esta cifra demuestra el compromiso del gobierno y la sociedad colombiana con la aplicación de las medidas necesarias para luchar efectivamente contra el flagelo del narcotráfico.

Gráfico 4. Comportamiento del número de hectáreas sembradas de coca en Colombia (1990 - 2005)³.



Fuente: SIMCI, PONAL- Dirección Antinarcóticos, UNODC y Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

En el área de lavado de activos y extinción de dominio, componente fundamental de una política integral de lucha contra el narcotráfico, en el período 2002 - 2006, se dictó sentencia favorable al Estado colombiano en 428 casos de extinción de dominio, se entregaron más de 3.000 bienes muebles e inmuebles a la Dirección Nacional de

³ La información relacionada con el número de hectáreas se basa en los datos proporcionados por el Sistema Integrado de Monitoreo y Control de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la

Estupefacientes y se realizaron, con el concurso del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), 63 investigaciones conducentes a extinción de dominio. Es necesario enfatizar que este componente se considera fundamental en esta política de lucha integral contra el problema mundial de las drogas.

Teniendo como premisa el principio de responsabilidad social compartida, el apoyo de la Comunidad Internacional ha sido decisivo para alcanzar los logros que hoy reporta Colombia. Por ejemplo, con el apoyo extranjero, se asperjaron 710.532 hectáreas y se erradicaron manualmente 93.000. Igualmente, se logró la destrucción de más de 8.900 laboratorios para la producción de alcaloides, se incautaron 77 aeronaves, 6.868 automotores y 1.192 embarcaciones. De la misma manera, se logró la incautación de cerca de 10,5 millones de galones de insumos líquidos y de cerca de 15 millones de insumos sólidos destinados a la producción de estupefacientes.

D. Fortalecimiento institucional

Colombia, con la ayuda de la cooperación internacional, ha alcanzado notables avances en el fortalecimiento y profesionalización de sus instituciones; especialmente en Justicia, y en la temática de DD.HH. ha logrado reducir, significativamente, el impacto negativo de las amenazas derivadas del narcotráfico y el terrorismo sobre la estabilidad democrática del país.

En los temas de acceso a la justicia y DD.HH., el Estado colombiano decidió enfrentar los altos niveles de impunidad y las demoras en la administración de justicia, así como mejorar el desempeño y efectividad del sistema penal. Así, y mediante el Acto Legislativo 03 de diciembre 19 de 2002, se adoptó el *Sistema Penal Oral Acusatorio* (SPOA), el cual se implementará, de manera gradual, en el periodo 2005 - 2008.

Este proceso, que ha demandado inmensos esfuerzos y la destinación de importantes recursos presupuestales, ha contado con el apoyo de la Comunidad Internacional y actualmente se encuentra en su tercera fase de implementación. Las principales características y beneficios del nuevo sistema son:

Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). El primer reporte de datos para 2006 estará disponible hasta el mes de marzo de 2007.

- Reducción de la duración de los procesos penales, que bajo el anterior sistema tenían una duración promedio de tres años, hoy duran entre 25 y 163 días. Para casos de frecuente ocurrencia como hurtos, lesiones personales, tráfico de armas y homicidios, se han registrado reducciones en los tiempos procesales de 93%, 84%, 92% y 90%, respectivamente.
- Implementación de juicios públicos orales en los cuales se otorga prioridad a la actividad probatoria.
- Especialización de las funciones de la Fiscalía General de la Nación.
- Fortalecimiento de los controles a las actividades ejercidas por la Policía Judicial y la Fiscalía General de la Nación en el marco del proceso penal, mediante la creación de la figura de los Jueces de Garantías, quienes definirán la situación jurídica de los sindicados y decidirán sobre la imposición de medidas de aseguramiento.
- Aplicación del *principio de oportunidad*⁴, gracias al cual se aplicarán criterios de selectividad para el ejercicio de la acción penal.
- Consolidación de la presencia institucional a través de la creación y fortalecimiento de centros de atención al público como las *Unidades de Reacción Inmediata* (URI) y *Unidades Móviles de Criminalística* de Medicina Legal y Fiscalía.
- Fortalecimiento de los mecanismos existentes de protección de los derechos de las víctimas, mediante la ampliación de las funciones de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría.
- Impulso a los mecanismos de justicia alternativa, tales como conciliación, mediación y el incidente de reparación integral.

El apoyo de los EEUU ha sido fundamental en la financiación de líneas de trabajo específicas en los campos de capacitación, infraestructura física y tecnológica, planeación y modelos de gestión y fortalecimiento de las capacidades para la investigación criminal. Adicionalmente, el apoyo de la Cooperación internacional ha sido fundamental para que la Fiscalía desarrolle unidades especializadas para combatir

⁴ El *principio de oportunidad* se refiere a la valoración que hace un juez con relación al crimen que comete un sindicado en virtud de la proporcionalidad del delito y el daño social o desgaste en el que incurre el sistema judicial para adelantar el proceso.

violaciones a los derechos humanos, lavado de activos y narcotráfico y ha mejorado notablemente en entrenamiento y equipo, a fin de que Colombia tenga una capacidad de investigación forense avanzada.

A través del programa *Casas de Justicia* (CJ), el PC apoyó los esfuerzos para garantizar la presencia del Estado y fortalecer el acceso al servicio de justicia en las áreas urbanas marginales y en las zonas rurales más afectadas por la violencia. Este Programa ha permitido establecer las bases para una coordinación entre los diferentes operadores de justicia (formales y no formales) y brindar a las comunidades marginales de los centros urbanos alternativas para la resolución pacífica de conflictos. De acuerdo con información del Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), a diciembre de 2006, existían en Colombia 44 CJ distribuidas en el territorio nacional. En muchos casos, las CJ han sido creadas por solicitud de los municipios dado su éxito en conectar al ciudadano con los servicios de justicia. La favorable percepción de la ciudadanía sobre las CJ es tal que, entre enero de 2002 y diciembre de 2006, se habían atendido un total de 3.955.038 solicitudes⁵.

El PC también apoyó la creación de Centros de Convivencia Ciudadana (CCC) que buscan, con la intervención de las autoridades del orden territorial, fomentar espacios, programas e iniciativas que promuevan valores ciudadanos y la convivencia pacífica.

El apoyo de la cooperación internacional ha sido fundamental en el área de DD.HH., donde se han surtido avances como el fortalecimiento de la Unidad de DD.HH. de la Fiscalía General de la Nación, que investiga casos de violación a los DD.HH., con unidades satelitales ubicadas en Neiva, Cali y Villavicencio. Este fortalecimiento ha permitido que los niveles de evacuación de procesos hayan aumentado de manera considerable, tanto en la etapa de investigación como de instrucción, llegando incluso a sobrepasar el número de procesos entrantes en cada año.

Similarmente, el MIJ ha mostrado importantes avances en el tema de protección a poblaciones específicas, dentro de las que vale la pena señalar: la ejecución del *Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo* (PACR) en 12 regiones del país, la

formulación concertada de una *Política de Atención a la Población Indígena*, la atención a las comunidades indígenas en riesgo de desaparecer, la consolidación del *Programa de Protección*⁶, y la protección de personas en condición de desplazamiento en situación de riesgo extraordinario.

Todas estas acciones han llevado a que el número de homicidios de sindicalistas, concejales, indígenas, maestros sindicalizados y periodistas disminuyera a tasas superiores al 66%.

El comportamiento de estas cifras estuvo influenciado por una importante labor institucional que volcó sus esfuerzos para lograr el respeto de los DD.HH. Efectivamente, entre 2002 y 2003, el número de cargos formulados por la Procuraduría General de la Nación contra miembros de la Fuerza Pública por presuntas violaciones a los DD.HH. se redujo en un 92%.

Es relevante señalar los esfuerzos que ha hecho el Gobierno Nacional en cuanto a la atención a la población desplazada por la violencia armada. Según los datos suministrados por el *Sistema Único de Registro* de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional, entre los años 2002 y octubre de 2006, el número de personas nuevas registradas desplazadas se redujo en un 74%⁷. En términos de esfuerzos presupuestales, durante el período 1999-2006 el Estado colombiano, sin contabilizar el aporte de las entidades territoriales, invirtió cerca de US\$915 millones para el desarrollo de la política de atención integral a la población desplazada. Cabe destacar que, sólo para el año 2006, los recursos asignados para atención a la población desplazada fueron de US\$368 millones, mientras que para el período 1995-2002 la inversión fue de US\$244 millones⁸.

5 Las Casas de Justicia atienden solicitudes referidas a conflictos familiares, pérdida o ausencia de documentos, problemas penales, solicitudes de información y problemas civiles.

6 La población objeto del programa de protección del MIJ es: dirigentes sindicales, de grupos políticos, organizaciones sociales y ONG de DD.HH.; dirigentes y miembros de la UP - PCC, periodistas y comunicadores sociales; alcaldes, concejales, diputados, personeros; misión médica; líderes (organizaciones de desplazados y grupos étnicos).

7 Información disponible en la página web www.accionsocial.gov.co, recuperada el 19 de Enero de 2006. Cabe advertir que el registro total de las personas desplazadas en 2006 se consolida en diciembre de 2007, debido a que las familias cuentan con un año para presentar la declaración de desplazamiento frente a las autoridades.

En materia de prevención a violaciones de DD.HH., se avanzó en el desarrollo del *Sistema de Alertas Tempranas (SAT)* y en el Fortalecimiento del *Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT)*. Igualmente, se ha avanzado en el diseño del proyecto de implementación de medidas de protección para las personas y comunidades con medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano. Además, se logró que los 32 departamentos y 597 municipios (más del 50% del total) construyeran planes de acción en el tema. Paralelamente, se ha avanzado en la dotación de herramientas de autoprotección a las poblaciones vulnerables.

E. Avances en el proceso de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) de los grupos armados ilegales

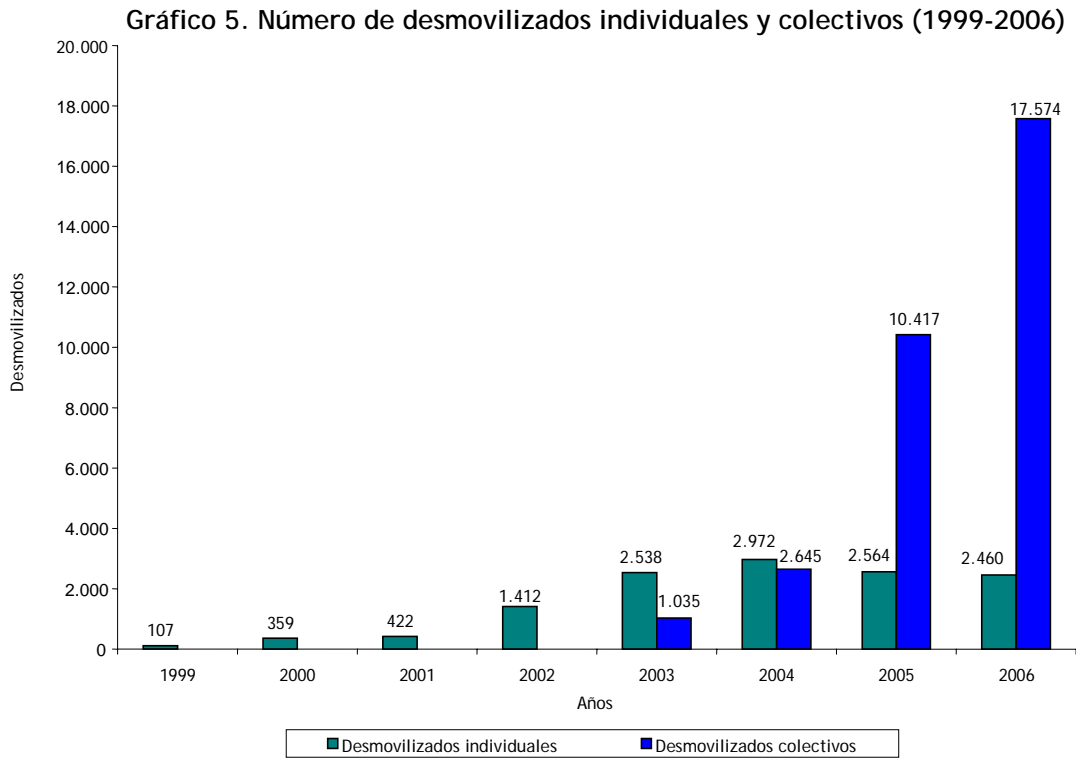
El aumento de la presión militar y policial ha sido importante para que algunos grupos armados ilegales hayan aceptado desmovilizarse. El ejemplo más notorio es la desmovilización de los grupos de autodefensa ilegales, proceso que, por sus dimensiones, impone retos significativos a las instituciones colombianas. En este sentido, el Gobierno colombiano, interesado en recuperar las condiciones de normalidad y paz, ha venido generando espacios para que los miembros de los grupos armados al margen de la ley se reintegren de manera efectiva a la vida en sociedad.

Como parte fundamental de esta política, se han diseñado programas que propenden por su reintegración a la vida económica lícita y que buscan generar espacios de acercamiento tendientes a coadyuvar en la consecución de la paz de Colombia. Dentro de estos programas se incluyen alternativas de educación, empleo, tratamiento psicosocial y opciones legales de empleo.

El proceso de DDR ha permitido la desmovilización de un total de 44.523 personas (Gráfico 5), es decir antiguos combatientes que se han retirado de los grupos armados al margen de la ley. De éstos, 12.834 lo han hecho de manera individual y los restantes, como producto del proceso de negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el Bloque Central Bolívar y otras estructuras de autodefensa. Esta situación ha

8 Cálculos DNP-DJS basados en la TRM promedio mensual publicada por el Banco de la República.

permitido reducir la capacidad de estos grupos para participar en actividades relacionadas con el narcotráfico y la violencia armada.



Fuente: Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas y Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD).

3. ESTRATEGIA DE FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO SOCIAL

Los éxitos alcanzados con la PDSO del Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, la cual ha contado con el decidido apoyo de la Comunidad Internacional, se manifiestan en la reducción de la violencia, resultante en gran medida de las mejoras y profesionalización de la FP y el decidido combate a los grupos armados al margen de la ley y a las organizaciones narcotraficantes. A su vez, los avances en el entorno de seguridad han redundado en una recuperación de la economía, que se ha visto reflejada en forma directa en la reducción de la pobreza y el desempleo. Paralelamente, el fortalecimiento del Estado se manifiesta, por ejemplo, en la aplicación del nuevo Sistema de Justicia Penal, el cual empieza a mostrar resultados puntuales en la reducción de la impunidad.

Sin embargo, es fundamental insistir en que hoy Colombia se encuentra en un momento definitivo para robustecer los logros alcanzados, derrotar a la violencia que se sustenta en los miles de millones de dólares del narcotráfico y sus delitos conexos, y promover nuevos avances en el desarrollo económico y social. Es sobre este reconocimiento que un conjunto de entidades del Gobierno Nacional han hecho un esfuerzo por definir una Estrategia que propende por la consecución de nueve objetivos, los cuales se ejecutarán a través de seis componentes estratégicos, que a su vez consideran un conjunto de acciones y programas específicos (Gráfico 6). Para la eficaz y sostenida implementación de esta estrategia, el Gobierno colombiano requiere del apoyo decidido de la Cooperación internacional ya que un sólo año sin su apoyo, implica retroceder en los importantes avances que hasta ahora se han conseguido.

Gráfico 6. Componentes de la Estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social



Fuente: DNP, MDN, Acción Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, MIJ.

Los retos más importantes en esta nueva etapa son consolidar los logros obtenidos, y extender la autoridad efectiva del Estado y el nuevo modelo de justicia a todo el territorio nacional, con el fin último de proteger a la población e impulsar su bienestar. La combinación de una mayor presencia de la FP y un sistema de justicia más eficiente permitirán que el Estado avance más rápido en su cometido de protección y promoción de los DD.HH., así como en la generación de mejores empleos y servicios estatales para beneficio de los colombianos residentes en las zonas rurales más afectadas por la violencia.

Así mismo, se requieren inversiones complementarias en materia de desarrollo alternativo, a través de las cuales se apoye a las poblaciones rurales de regiones estratégicas para que encuentren una vocación productiva sostenible que les genere opciones legales de ingreso. Adicionalmente, las acciones que se promuevan en este ámbito tendrán el propósito de contrarrestar los efectos medioambientales negativos generados por los cultivos ilícitos y actividades conexas, mediante actividades de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

La *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social* se enmarca en la *Estrategia de Cooperación internacional de Colombia 2007 - 2010*, la cual se fundamenta en el interés del Gobierno Colombiano por enfocar la ayuda internacional hacia los problemas estructurales que afronta la Nación y de complementar el esfuerzo

nacional orientado a la equidad social y el desarrollo humano. Así mismo, la Estrategia de Cooperación internacional, que se rige por los principios de gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad internacional, busca seguir avanzando en el logro de un mejor entendimiento y participación de la Comunidad Internacional en los procesos de cambio de la realidad colombiana; renovar su compromiso político y financiero con el país; mejorar la calidad de la ayuda; y, fortalecer los espacios de diálogo y consulta con las agencias de cooperación y la sociedad civil.

En este contexto, el Gobierno Nacional ha decidido reorganizar su demanda de Cooperación internacional en torno a tres áreas prioritarias: i) Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ii) lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente; y, iii) reconciliación y gobernabilidad.

El objetivo de esta reorganización es ratificar el compromiso de Colombia en el cumplimiento de los ODM, insistir en la importancia de la cooperación internacional y en la corresponsabilidad en la lucha contra el problema mundial de las drogas, y renovar su interés con la promoción de la reconciliación nacional, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los DD.HH., la asistencia y reparación a las víctimas de la violencia, y la reintegración a la civilidad de los grupos armados ilegales.

A. Objetivos de la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social

La Estrategia que el Gobierno Nacional somete a consideración de la Comunidad Internacional tiene como meta principal consolidar los logros y avanzar aun más en los objetivos fundamentales del fortalecimiento de la democracia, la superación de las amenazas contra la estabilidad democrática, la promoción de los DD.HH., el desarrollo económico y social, y la lucha contra la pobreza.

Como objetivos específicos, se encuentran los siguientes:

1. Consolidar el control del territorio, particularmente en las zonas de mayor violencia y afectadas por los cultivos ilícitos y sus problemas asociados.

2. Consolidar los logros alcanzados en la lucha contra los grupos narco-terroristas y su principal fuente de financiación, los cultivos ilícitos.
3. Aumentar las alternativas a los cultivos ilícitos por medio del desarrollo alternativo y asegurar el respeto y cuidado del medio ambiente en los bosques y selvas colombianas, a través de programas como *Familias Guardabosques* y *Proyectos Productivos*.
4. Fortalecer la lucha contra la impunidad, a través de la extensión del SPOA a todo el territorio nacional, dar continuidad al Programa Nacional de Casas de Justicia, y avanzar en la consolidación de la justicia alternativa.
5. Fortalecer la política de promoción, respeto y garantía de los DD.HH.
6. Fortalecer la economía, a través de una mayor integración comercial para mantener una tasa de crecimiento alta y sostenida. Igualmente, mantener unas finanzas públicas sanas para soportar una mayor autonomía en los programas derivados de la cooperación internacional.
7. Continuar y fortalecer la política social, de manera que se promueva una mayor equidad y desarrollo en zonas de influencia, contribuyendo así a la superación de la pobreza extrema.
8. Atender de manera integral a la población desplazada y sacarla de su condición de desplazamiento.
9. Dar continuidad al programa de desmovilización de miembros de grupos armados ilegales, y fortalecer el programa de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) de manera que se facilite el retorno de los excombatientes a la sociedad.
10. Lograr mayor flexibilidad en la dirección y operación de los programas impulsados por la cooperación.

B. Componentes

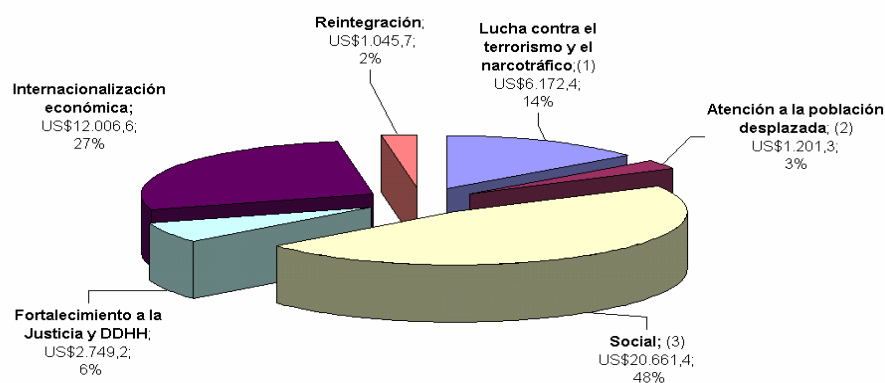
Como se mencionó al comienzo de esta sección, la estrategia se ejecutará a través de seis componentes estratégicos, que a su vez consideran un conjunto de acciones y programas (Cuadro 1).

Cuadro 1. Objetivos, componentes y objetivos específicos de la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social

Objetivo de la Estrategia	Componentes	Objetivos específicos
Consolidar los logros alcanzados en la búsqueda de la seguridad de todos los ciudadanos, la paz, el desarrollo y la lucha contra la pobreza	Lucha contra el terrorismo y el narcotráfico	1.) Consolidar el control total del territorio en las zonas de mayor violencia y afectadas por los cultivos ilícitos y sus problemas asociados.
		2.) Consolidar los logros alcanzados en la lucha contra los grupos narcoterroristas y su principal fuente de financiación, los cultivos ilícitos.
		3.) Generar alternativas a los cultivos ilícitos, por medio del desarrollo alternativo, asegurando el respeto y cuidado del medio ambiente.
		4.) Lograr mayor febilidad en la dirección y operación de los programas impulsados por la Cooperación.
	Fortalecimiento de la justicia y promoción de los DD.HH	5.) Fortalecer la lucha contra la impunidad.
		6.) Fortalecer el sistema judicial a nivel nacional y local.
		7.) Fortalecer la política de promoción, respeto y garantía de los DD.HH.
	Apertura de Mercados	8.) Fortalecer la economía y profundizar los resultados para mantener una tasa de crecimiento alta y sostenida, y una disciplina fiscal que permita soportar una mayor autonomía en los programas derivados de la Cooperación.
	Desarrollo Social Integral	9.) Continuar y fortalecer la política social, de manera que se avance en el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.
	Atención Integral a la Población Desplazada	10.) Atención Integral a la Población Desplazada.
	Desmovilización, Desarme y Reintegración	11.) Dar continuidad al programa de desmovilización de miembros de grupos armados ilegales y fortalecer el Programa de Reintegración.

El Gobierno Nacional ha previsto, tanto en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, como en el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, recursos por US\$43.836,6 millones para la ejecución de los componentes de la presente Estrategia. El Gráfico 7 presenta la distribución de estos recursos.

Gráfico 7. Esfuerzo colombiano por componente de la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)



No incluye US\$18.350 millones correspondientes a los gastos de funcionamiento del Sector Seguridad y Defensa.

El total de recursos para la atención a la población desplazada asciende a US\$1.598 millones. La gráfica no refleja los recursos destinados a la ejecución de políticas intersectoriales.

Incluye la atención a 3.000 familias en situación de desplazamiento.

Fuente: Marco de Gasto de Mediano Plazo (MHCP). Cálculos: DNP.

I. Componente de lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo

a. Antecedentes

La PDS y el PC probaron ser estrategias exitosas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, así como herramientas fundamentales para el fortalecimiento del Estado y la consecuente recuperación del control territorial. Esta situación ha generado condiciones de seguridad necesarias para lograr un mayor nivel de gobernabilidad, inversión social, acceso a servicios públicos esenciales como la justicia, la salud y la educación, lo mismo que un mayor crecimiento económico en beneficio de toda la población.

En Colombia, el terrorismo y el narcotráfico constituyen una misma empresa criminal. Gracias al constante debilitamiento de estas estructuras, hoy en día el Estado puede dar cuenta de un control territorial sin precedentes en la historia reciente de Colombia. Producto de la presencia que ejerce la Fuerza Pública, hoy resulta indiscutible el hecho de que todos los indicadores de violencia y criminalidad se han reducido de manera sustancial.

La tasa de homicidios se logró reducir de 65 por cien mil habitantes en 2002 a 36 en 2006, es decir una reducción del 40,1%. El secuestro total disminuyó de 2.883 en 2002 a 687 en 2006, los secuestros extorsivos, por su parte, pasaron de 1.708 en 2000 a 227 en octubre de 2006⁹. Igualmente, los ataques contra la infraestructura se redujeron en 61,2% en el mismo periodo. Estas condiciones de seguridad han generado un clima de confianza y optimismo que, a su vez, se ha transformado en un aumento en la inversión nacional y extranjera. De este modo, y según estimaciones del Departamento Nacional de Planeación, la inversión total con respecto del PIB pasó del 15,0% en 2002 al 24,3% en 2006. Todo lo cual ha implicado un aumento del bienestar social, a través de la reducción de la pobreza y el desempleo.

Después de cuatro años de implementación los resultados son evidentes. Los grupos terroristas han sido críticamente golpeados en sus estructuras armadas, financieras, logísticas y de inteligencia. El narcotráfico es un negocio cada vez más difícil, riesgoso y

⁹ Policía Nacional- DIJIN. Datos a diciembre 31 de 2006.

clandestino debido a la acción permanente de los esfuerzos antinarcóticos del Estado colombiano y de la cooperación decidida de los Estados Unidos de América. Sólo a través de este esfuerzo ha sido posible eliminar más de un tercio de los cultivos ilícitos en los últimos cinco años y reducir la producción potencial anual de cocaína entre 2001 y 2005 en cerca de 300 toneladas métricas que, de otra manera, habrían llegado a las calles de Estados Unidos y Europa¹⁰. Sin duda, haber dejado de actuar en el momento en se hizo, representaría en la actualidad índices muy superiores de cultivos de coca en Colombia y el doble o el triple de toneladas de cocaína en el mundo.

El Estado colombiano ha avanzado de manera firme y determinante, y aún persisten muchos retos por enfrentar en este nuevo contexto estratégico marcado por la adaptación de las amenazas y el surgimiento de nuevos desafíos. Es necesario avanzar hacia una nueva fase de consolidación del control del territorio, para lo cual es indispensable depender menos del crecimiento del pie de fuerza para alcanzar los objetivos, y más de una mejora sustancial en la movilidad, las comunicaciones y, particularmente, en la coordinación interinstitucional.

Por tal razón, se pondrá en marcha la *Doctrina de Acción Integral* (DAI) en las zonas donde persistan concentraciones de cultivos ilícitos y grupos terroristas, así como en aquellas donde se han dado desmovilizaciones de grupos de autodefensa. Por medio de la DAI, se logrará articular y combinar el uso legítimo de la fuerza con la acción social del Estado para responder, de manera más eficiente y eficaz, a las actuales amenazas de seguridad y sentar las bases para la estrategia de seguridad en el post-conflicto.

El narcotráfico y el terrorismo deben seguir perdiendo terreno y los grupos armados al margen de la ley deben ser forzados a negociar políticamente o a desmantelarse. Con este fin, el control territorial será la principal herramienta para desvertebrar y neutralizar el negocio del narcotráfico y las actividades del terrorismo. Sólo por medio de un mayor y mejor control territorial, el Estado colombiano estará en capacidad de establecer su autoridad para evitar que los campesinos sean forzados a cultivar coca; para erradicar los cultivos ilícitos existentes y combatir a los grupos armados que los protegen; para eliminar la infraestructura de producción de drogas, bloquear los

10 De acuerdo con la Estrategia Nacional de Control de Drogas de los Estados Unidos 2006.

corredores de tráfico y salida de drogas hacia zonas de embarque; y, para incautar la droga ya producida y golpear de manera contundente a los grupos terroristas que se encuentran involucrados en todos los eslabones de la cadena del narcotráfico. Así mismo, este fortalecimiento del Estado permitirá detener la incidencia de delitos como el secuestro y la extorsión, que se han convertido en fuentes alternativas de financiación al narcotráfico, del terrorismo y de las bandas criminales organizadas y emergentes.

Adicionalmente, es claro que sólo a través de la consolidación del control territorial será posible que todas las instituciones del Estado funcionen libremente y provean las condiciones de bienestar social necesarias para que el narcotráfico deje de ser una alternativa económica para las comunidades. Sin el narcotráfico, el mayor damnificado será el terrorismo que existe y actúa gracias a los recursos que su participación en esta actividad le reporta.

La ejecución exitosa de la Política de Defensa y Seguridad Democrática generó un nuevo contexto de seguridad, en donde los grupos criminales se han visto forzados a cambiar sus tácticas y estrategias con el fin de garantizar su supervivencia. Aunque se han logrado avances en su debilitamiento, las amenazas no han desaparecido; siguiendo su lógica criminal, se han venido transformando. Esta situación impone, a su vez, una serie de retos institucionales para el Gobierno de Colombia y su FP.

Los grupos armados ilegales siguen insistiendo en el terrorismo y en el narcotráfico. En esta medida, dedican gran parte de su esfuerzo armado a defender lo que consideran sus activos estratégicos, es decir, los cultivos ilícitos, los secuestrados y sus propios cabecillas.

Otra amenaza a la seguridad la constituyen los múltiples carteles del narcotráfico. Hoy, después de varios años de esfuerzo decidido del Gobierno colombiano y el apoyo sostenido del Gobierno de los EEUU, son muy importantes los logros alcanzados. Los grandes carteles verticalmente integrados han desaparecido y el corredor aéreo que utilizaban los narcotraficantes para sacar la droga a otros países ha sido bloqueado. De la misma manera, el uso decidido de la herramienta de la extradición ha contribuido notablemente a desvertebrar y desestabilizar las diferentes estructuras de narcotráfico. Otra gran contribución al desmantelamiento de estructuras asociadas al narcotráfico la

constituye la desmovilización de los grupos de autodefensa, que deja a las FARC como el cartel de la droga más grande del mundo.

Esto, por supuesto, no quiere decir que el trabajo está hecho. Los narcotraficantes han sabido responder y adaptarse a la estrategia antinarcóticos del Gobierno. Con respecto a la siembra de la coca, pasaron de los grandes cultivos industriales a múltiples cultivos pequeños y dispersos, sembrados en zonas de difícil acceso y en medio de cultivos lícitos, lo que dificulta enormemente su detección y erradicación. Así mismo, han incrementado la utilización de los parques naturales para evadir la aspersión aérea. Aun así, gracias al esfuerzo conjunto antinarcóticos de Colombia y Estados Unidos, se ha logrado reducir el área de cultivos de coca de 163.000 hectáreas en 2000 a 80.000 en 2004. Para el año 2005, el área cultivada aumentó en 6.000 hectáreas lo que hace necesario un incremento en los esfuerzos y mayor flexibilidad en el uso de los medios y recursos.

En lugar de grandes carteles verticales, estas organizaciones se han adaptado a través de la formación de estructuras más dispersas y especializadas. Como respuesta al bloqueo del corredor aéreo, han concentrado sus acciones en la Costa Pacífica de Colombia, buscando consolidarla como principal área de embarque y despacho de drogas hacia diferentes partes del mundo, aprovechando su compleja geografía y las debilidades aún existentes en los sistemas de vigilancia y control de la Fuerza Pública en la zona. Aun así, es importante resaltar que se viene reportando un aumento sustancial en las incautaciones de droga en altamar, particularmente de cargamentos embarcados en la Costa Pacífica colombiana¹¹. Sin duda, los años siguientes deben evidenciar un fortalecimiento de las capacidades de interdicción marítima en esta zona del país, ya que en buena medida es posible afirmar que se ha logrado bajar a los narcotraficantes del aire al agua, aumentándoles los riesgos y los costos de traficar con drogas.

El Estado tiene el reto de acabar con el secuestro y la extorsión que son utilizados por los terroristas como fuente alterna de recursos frente al narcotráfico. En este punto en particular, aunque se ha logrado una importante disminución del número de secuestros, aún se reportan cerca de 700 casos anuales y se mantienen las cifras de la extorsión,

delito en el cual el descenso no ha logrado superar el 15% del total de casos desde el año 2002. Estos delitos no sólo afectan la economía de los secuestrados y sus familias, sino que son utilizados como botín político por los grupos armados ilegales buscando presionar al Estado a hacer concesiones políticas y militares a cambio de la libertad de los ciudadanos cautivos.

De otro lado, la coyuntura de la desmovilización de las autodefensas ilegales ha sido el trasfondo para el surgimiento de nuevas amenazas. En varias de estas zonas, donde se han desmovilizado estructuras armadas de las autodefensas, están actuando bandas criminales que pretenden hacerse al control de las diferentes actividades delictivas en las que incurrían las autodefensas. Adicionalmente, persiste la voluntad de otros grupos armados ilegales de entrar a estas zonas de desmovilización para ejercer su influencia armada. En este punto, es importante resaltar la firme decisión del Gobierno Nacional de retirar todos los beneficios jurídicos, aplicar la legislación penal ordinaria y, cuando sea procedente, extraditar a cualquier desmovilizado de las autodefensas que reincida en actividades de narcotráfico, terrorismo o cualquier otro delito.

Este nuevo contexto de seguridad establece una serie de retos institucionales prioritarios. La legitimidad y credibilidad de la FP son la base de todas sus acciones. En esta medida, es necesario realizar una serie de reformas que apunten a estándares éticos y profesionales más elevados, y que consoliden la política de respeto por los DD.HH.

b. Objetivos del componente

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se han definido como objetivos fundamentales de este primer componente: i) consolidar el control total del territorio nacional en las zonas de mayor violencia y afectadas por los cultivos ilícitos y sus problemas asociados; ii) consolidar los logros alcanzados en la lucha contra los grupos narcoterroristas y su principal fuente de financiación, los cultivos ilícitos; iii) generar alternativas a los cultivos ilícitos, por medio del desarrollo alternativo, asegurando el respeto y el cuidado

11 En este sentido, la Armada es hoy en día la fuerza que reporta la mayor cantidad de incautaciones de drogas, pasando de incautar 57 toneladas en 2002 a 97 toneladas en 2005 y 76 toneladas en 2006.

del medio ambiente; y iv) lograr mayor flexibilidad en la dirección y operación de los programas impulsados por la Cooperación internacional (Véase Gráfico 8).

Gráfico 8. Elementos del componente de lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo



Fuente: MDN

c. Líneas de acción

Para la implementación de este componente, el Gobierno Nacional ha considerado dos líneas de acción. Por un lado, la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, y por otro, la ejecución de la política de lucha contra el problema mundial de las drogas, en el marco del principio de corresponsabilidad en la lucha contra este flagelo.

– Política de Consolidación de la Seguridad Democrática

Como respuesta al cambio en el escenario estratégico, el Gobierno Nacional adelantó una revisión estratégica de la PSD, producto de la cual se ha diseñado la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Ésta, sobrepasa el plano de las operaciones militares y policiales y, para su desarrollo, tiene en cuenta el ámbito político, diplomático, de interacción con la ciudadanía, jurídico y, en particular, el esfuerzo social.

De acuerdo con los ámbitos de acción y acogiéndose a una serie de principios fundamentales¹², la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* establece cuatro objetivos estratégicos:

- Consolidar el control territorial y restablecer la autoridad del Estado en todo el territorio nacional.
- Romper, en todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes para desarrollar su negocio y con ello avanzar hacia la eliminación del narcotráfico en Colombia.
- Formar una FP moderna, con los más altos estándares éticos y morales, que cuente con la confianza y el apoyo de la población.
- Desarrollar la *Doctrina de Acción Integral*, a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima, la política social y las acciones de las demás instituciones del Estado y la sociedad civil.

Para el logro de estos objetivos, la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* incluye un conjunto de 28 planes y programas, agrupados con base en cinco líneas de acción (ver Anexo 1). El inicio de la implementación de esta política debe marcar el proceso de transición hacia la fase de consolidación del control del territorio, donde la presencia y las operaciones de la FP sean el marco para el reestablecimiento de la plena autoridad del Estado, el normal funcionamiento de todas sus instituciones y la inversión social.

Para cumplir con este objetivo, la *Doctrina de Acción Integral*¹³ se constituirá en la principal herramienta para establecer principios y protocolos de coordinación operacional entre el esfuerzo militar y el social. De ahí que esta doctrina implica no sólo la coordinación existente a través del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), que integra a todas las agencias del Estado, sino que también definirá la participación y responsabilidad de las autoridades locales y la de otros sectores, como el privado, a través de los gremios, y las agencias de cooperación internacional. En este contexto

¹² Estos principios incluyen la conquista de la paz como guía de todas las acciones, la generación de confianza y apoyo de la población como base de legitimidad, la protección a la población, la presencia permanente e indefinida de la Fuerza Pública en todos los rincones de la geografía nacional, la seguridad como generadora de rentabilidad social, la flexibilidad y adaptabilidad a la dinámica de la guerra y la acción coordinada con todas las entidades del Estado.

toma especial importancia la creación de Compañías Móviles de Ingenieros que acompañarán el avance de las tropas ofreciendo con rapidez soluciones a las comunidades que se van recuperando.

La consolidación implica varios modelos según los retos que se enfrentan en diferentes regiones del país:

- En zonas en proceso de recuperación institucional: se deberá garantizar la permanencia de la Fuerza Pública de modo permanente. En la protección de centros de población se reemplazarán las Fuerzas Militares por Policía Nacional, con el ánimo de liberar tropas que puedan continuar con la iniciativa en la persecución de los grupos armados ilegales. Así mismo, la presencia de la Policía debe permitir la normalización de la vida en comunidad¹⁴.
- En zonas de desmovilización: en estas zonas se requiere un incremento de la presencia de la Fuerza Pública para copar los espacios que los grupos de autodefensa ilegal tenían, negar la posibilidad de que otros grupos armados ilegales hagan presencia, y evitar que las bandas criminales en formación luego de la desmovilización puedan prosperar en estas zonas.
- En zonas de frontera: las zonas de frontera requieren una mayor presencia de la Fuerza Pública y de las diferentes agencias del Estado. El objetivo central es evitar que las organizaciones terroristas utilicen las fronteras como retaguardia, o como corredor de movilidad del narcotráfico y del tráfico de armas e insumos químicos. Una cooperación estrecha con los países vecinos será fundamental para trabajar en estas zonas.
- En zonas de retaguardia de los grupos armados ilegales: la presión de las fuerzas armadas ha llevado a los grupos dedicados al terrorismo y al narcotráfico a buscar nuevas zonas para proteger sus activos primordiales: cultivos ilícitos, secuestrados y cabecillas. Estas zonas deberán ser atacadas con operaciones militares contundentes, similares a las adelantadas en otras zonas que limitaron su accionar en el pasado. Este esfuerzo requiere flexibilidad en el uso de los medios disponibles.

¹³ Ver Anexo 2.

¹⁴ Por estas razones, es necesario que la Policía Nacional pueda asumir la responsabilidad de la seguridad de la red vial nacional primaria pavimentada, y que las Fuerzas Militares amplíen, en coordinación con ésta y en concordancia con su plan de guerra, la cobertura operacional hacia las redes secundaria y terciaria.

Los cuatro objetivos trazados por la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* implican importantes inversiones en diferentes áreas, dado que consolidar significa mantener unas capacidades e incrementar otras. En ese sentido en Colombia, durante el cuatrienio 2007-2010, se tiene previsto un presupuesto ordinario del sector Defensa cercano a los US\$30.000 millones; de ellos se planean inversiones que ascienden a US\$1.800 millones para mantener y mejorar las capacidades actuales. Adicionalmente, se contará con recursos extraordinarios, producto de una reforma tributaria, que permitirán destinar US \$3.400 millones para fortalecer la capacidad de las Fuerzas Armadas, con especial énfasis en la movilidad, la inteligencia y el pie de fuerza, y el mantenimiento de las capacidades estratégicas de las FFMM, para encontrar el punto de inflexión en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, y avanzar en la consolidación del control del territorio (Ver Anexo 3).

Adicionalmente, y atendiendo el principio de que la legitimidad y el apoyo de la población es el centro de gravedad de todas las acciones de la FP, la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* considera la realización de una serie de reformas estructurales al interior de las instituciones armadas en aspectos como:

- Política de Derechos Humanos. El Ministro de Defensa Nacional asumirá el liderazgo en el tema de DD.HH., dictando para ello una política integral que recoja todos los esfuerzos institucionales en esta materia. Esta política será única en el sector defensa e incorporará los siguientes objetivos: garantizar la protección de los DD.HH. de la población civil, de quienes participan directamente en las hostilidades y de los miembros de la institución; fortalecer la legitimidad y credibilidad de la Fuerza Pública; integrar la teoría en DD.HH. con la práctica operacional; fortalecer los controles institucionales y judiciales para prevenir y castigar violaciones a los DD.HH.; y promover la integración interinstitucional en materia de derechos humanos. Para el logro de estos objetivos se trazarán acciones en las siguientes estrategias: educación en valores; instrucción integral y práctica en DD.HH. de los conflictos armados; control efectivo de la Fuerza Pública en el cumplimiento de la misión; defensa del Estado y de los integrantes de la institución, incluyendo centros de conciliación; atención a la población; cooperación nacional e internacional; e indicadores de gestión.

- Reforma de la Justicia Penal Militar. El propósito es recuperar su legitimidad y credibilidad, garantizando el debido proceso y la administración efectiva e independiente de justicia. Un aspecto fundamental de esta reforma es la preservación y protección del fuero militar por medio de una justicia creíble y efectiva.
- Fortalecimiento de la Red de Cooperantes. A través de la dotación de equipos y sistemas para el procesamiento de la información suministrada por los miembros de la Red en unidades militares y de Policía, el fortalecimiento de las redes de comunicación entre los Cooperantes y la Fuerza Pública (mediante la integración de los números de atención al ciudadano), y una campaña de divulgación sobre los beneficios de pertenecer a la Red, se formarán y consolidarán las redes de seguridad para las regiones, las cuales integrarán las capacidades existentes en un sistema coherente de alerta y respuesta.
- Programa de educación y formación de la FP. El objetivo de este programa es hacer un diagnóstico riguroso de los procesos de incorporación, formación, capacitación y entrenamiento al interior de las FFMM y de Policía. Se pretenden realizar las reformas necesarias para garantizar Fuerzas Armadas con los más altos estándares éticos y de profesionalismo. Así mismo, se pretende garantizar la continuidad en la carrera militar y policial del personal altamente calificado que ha logrado esos estándares, a través del entrenamiento que proveen países amigos.
- Incentivar la desmovilización. Si bien la política de desmovilización del Gobierno Nacional ha sido exitosa, es necesario redefinir la estrategia para continuar con el proceso de desmovilización de combatientes y milicianos, al tiempo que se busca el debilitamiento de las estructuras de mando de los grupos armados ilegales, procurando la desmovilización de mandos medios y cabecillas.

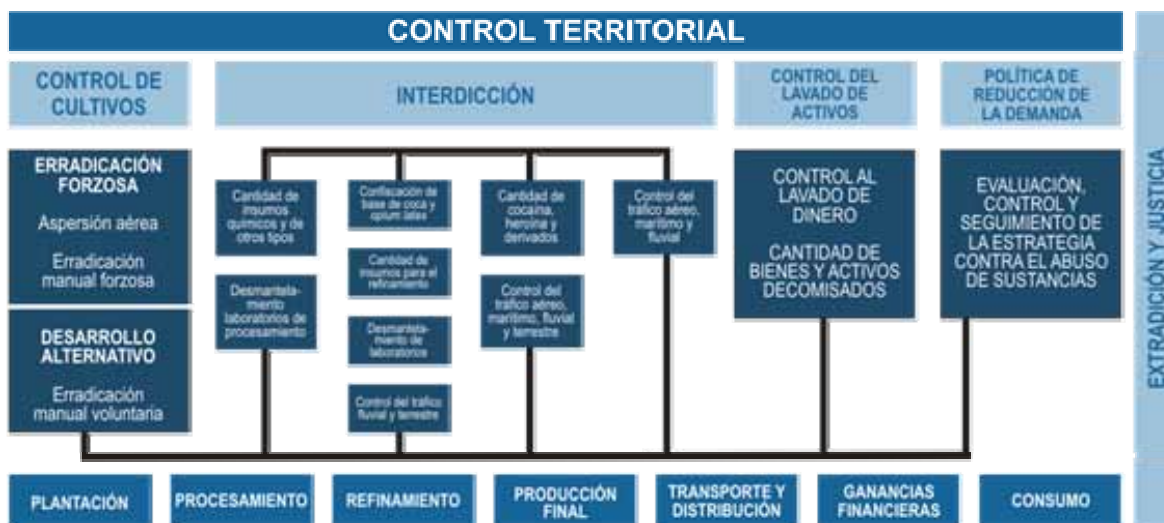
Adicionalmente, se ejecutará un Plan para la definición de roles y funciones, se impulsará una iniciativa para reformar y fortalecer la inteligencia, se priorizará la inversión integral en seguridad fortaleciendo las Estructuras Especializadas de Apoyo de

la Fiscalía (EDAS) que están operando, y se crearán 12 nuevas estructuras Especializadas en rebelión y terrorismo, narcotráfico y lavado de activos, y extinción de dominio¹⁵.

– Política de lucha contra el problema mundial de las drogas

El Gráfico 9 presenta las diferentes acciones del Gobierno Nacional para luchar contra cada uno de los eslabones de la cadena del narcotráfico. Los grupos armados ilegales participan en todas las etapas del negocio de las drogas ilícitas para financiar las actividades con las que buscan desestabilizar al Estado y afectar a su población. En esta medida, el Gobierno Nacional ha diseñado una estrategia integral contra el problema mundial de las drogas, encaminada a combatir todos los eslabones de la cadena y permitir el avance hacia la consolidación del control territorial.

Gráfico 9. Política de lucha contra el problema mundial de las drogas



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" 2002 - 2006"

¹⁵ La experiencia ha demostrado que la integralidad de la inversión en seguridad es fundamental si se desean resultados permanentes en materia de protección y defensa de la población civil. Las EDAS muestran el gran impacto de la acción del Estado en la disminución de delitos como el hurto de hidrocarburos, terrorismo y rebelión, cuando la justicia actúa de manera coordinada con, y protegida por, la Fuerza Pública.

La *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* parte de la base que la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo requiere acciones simultáneas en todos los eslabones de la cadena: en el control de los cultivos ilícitos; en la interdicción; en el control del tráfico terrestre, fluvial, aéreo y marítimo; en el control de bienes incautados; y, en la reducción de la demanda por medio de una estrategia de evaluación y control del consumo. Los esfuerzos se han dado en todos y cada uno de los componentes, demostrando que cuando se atacan todos los frentes, se rompe y desestabiliza el sistema del narcotráfico, aumentando sus costos y riesgos, reduciendo sus ganancias, limitando y dificultando sus diferentes actividades y obligando a los narcotraficantes a cambiar constantemente sus tácticas y a estar a la defensiva en la clandestinidad. La estrategia tendrá como fin hacer cada vez más difícil la actividad del narcotráfico en cualquiera de sus eslabones, hasta el punto de desestimular por completo a individuos y organizaciones que pretendan mantenerse o ingresar en este negocio.

La consolidación del control territorial aumenta significativamente las posibilidades de éxito en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. En primer lugar, permite que se implementen programas de desarrollo alternativo como *Familias Guardabosques* y *Proyectos Productivos* que permiten erradicar los cultivos de coca con un manejo social apropiado. Por otra parte, permite que la erradicación forzosa sea más efectiva, en la medida en que garantiza que no haya resiembra en territorios donde ya se ha erradicado. Finalmente, permite expropiar predios y realizar redistribución de tierras con los mismos, en la medida en que el Estado puede garantizar la seguridad y la efectividad de la justicia. Por ello, es necesario consolidar el control territorial en todas aquellas zonas donde el control territorial no se ha definido de manera decisiva a favor del Estado.

Para avanzar en esta dirección y alcanzar los objetivos, es necesario hacer reformas en la estrategia de seguridad, de modo que se aplique el principio de flexibilidad permanente y la sostenibilidad de los recursos. El principio de flexibilidad permanente se fundamenta en la optimización de los recursos y de los medios disponibles, tanto de Colombia como del apoyo que presta la comunidad internacional, para debilitar los componentes de la cadena del narcotráfico. El Gobierno colombiano viene

incrementando sus capacidades para manejar los programas de cooperación y en los próximos años hará esfuerzos adicionales para fortalecer estas capacidades.

En la práctica, la flexibilidad de los equipos y recursos permitiría utilizarlos, de acuerdo con la oportunidad, en aspectos adicionales a la aspersión, tales como: combate y neutralización de grupos armados ilegales involucrados en cualquiera de las etapas del negocio del narcotráfico; ubicación, identificación y neutralización de objetivos de alto valor; apoyo a operaciones militares sostenidas en zonas de retaguardia de los grupos terroristas; y, desarrollo y consolidación de capacidades propias que le permitan al Gobierno colombiano asumir progresivamente ciertas actividades y programas dentro de la estrategia de cooperación bilateral contra el narcotráfico y el terrorismo.

Igualmente, la flexibilidad debe aplicarse al establecimiento de metas mucho más integrales que no sólo tengan en cuenta el número de hectáreas sembradas y asperjadas, sino que también incluyan y estimulen resultados en otras áreas de la estrategia antidrogas como la interdicción; la desarticulación de redes y grupos de narcotraficantes; la desarticulación de estructuras financieras, administrativas y armadas al servicio del narcotráfico; y, el número de veredas/municipios en capacidad de certificar que se encuentran libres de actividades ilegales asociadas a la producción y tráfico de drogas. En este sentido, el valor que se le otorgue a una operación contra el narcotráfico deberá medirse en términos de su capacidad para desestabilizar o neutralizar el narcotráfico como un todo, a partir de acciones particulares dirigidas contra cualquiera de sus eslabones o elementos.

La tarea de consolidación territorial es compleja por las características de la amenaza terrorista que padece Colombia. Bajo el principio de la corresponsabilidad en el problema mundial de las drogas, el apoyo sostenido de los recursos provenientes de la comunidad internacional es un complemento fundamental de esta estrategia. Ante un recorte sustancial de los fondos otorgados en el marco de la cooperación, el país tendría que dispersar sus limitados recursos para atender todos los programas, afectando así el rendimiento y la eficiencia de los mismos. En este sentido, el apoyo a la DAI es un aspecto prioritario en el objetivo de consolidar el control del territorio.

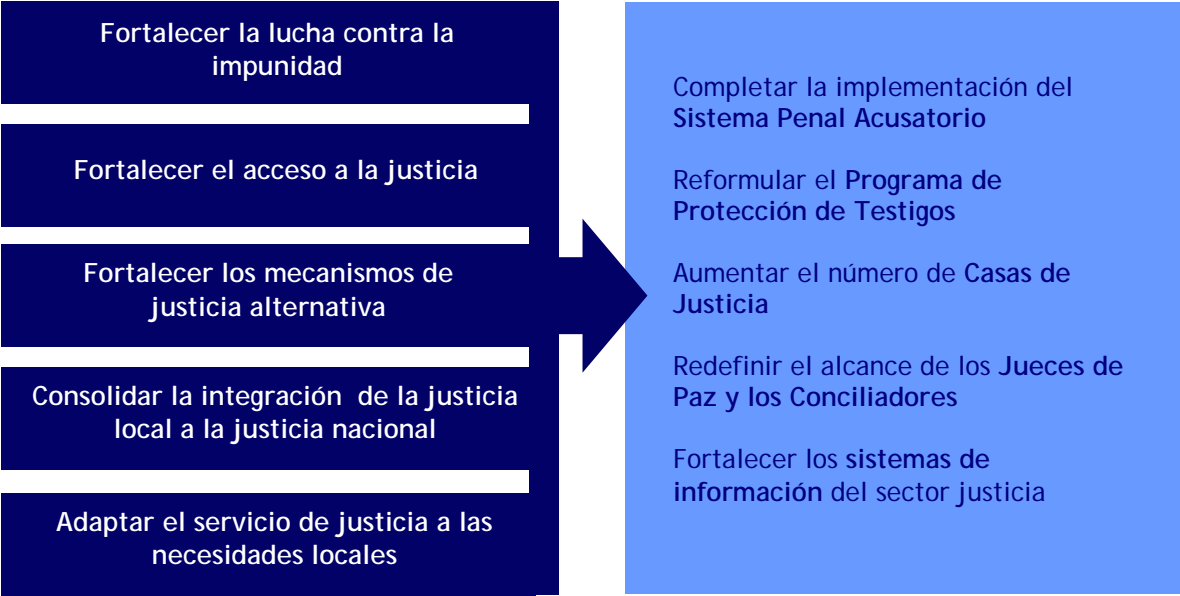
En consecuencia, es necesario mantener el apoyo internacional en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico para dar continuidad a programas como: interdicción, inteligencia, erradicación, movilidad aérea, mantenimiento aéreo, entrenamiento, educación militar y reforma a la carrera militar y policial, definición de roles y misiones de la Fuerza Pública, DD.HH., Justicia Penal Militar y desmovilizados.

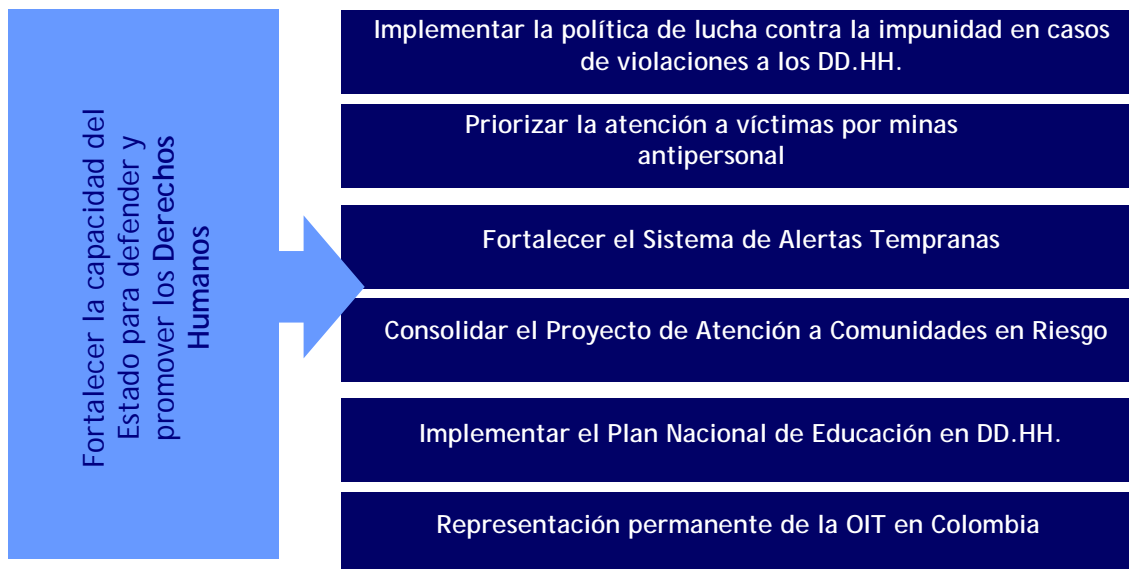
II. Componente de fortalecimiento de la Justicia y promoción de los Derechos Humanos

a. Objetivos del componente

Los propósitos de este componente (Gráfico 10), en el que la cooperación internacional juega un papel determinante, son continuar con la promoción, respeto y garantía de los DD.HH. y fortalecer la presencia estatal y su institucionalidad. Para lograr los propósitos señalados se trabajará en el fortalecimiento de: i) la lucha contra la impunidad; ii) el sistema judicial a nivel nacional y local; y, iii) la capacidad del Estado para defender y promover los DD.HH.

Gráfico 10. Componente de fortalecimiento de la Justicia y promoción de los Derechos Humanos





b. Líneas de acción

A su vez, cada uno de estos objetivos específicos se compone de unas líneas de acción particulares.

– Fortalecimiento de la lucha contra la impunidad

i. Implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)

De acuerdo con lo previsto en el Acto Legislativo 03 de 2002, la implementación del SPOA se realizará en cuatro etapas. Es necesario señalar que si bien la primera fase¹⁶ consistió en el cambio de sistema y su implementación en la zona central del país, la segunda y tercera fases¹⁷ deben consolidar el sistema en la zona central y extenderlo a la totalidad del país. Para ello, se priorizarán aquellas regiones que se han caracterizado por una concentración de delitos de alto impacto como secuestro, narcotráfico y rebelión.

¹⁶ La primera fase, iniciada el 1 de enero de 2005 comprende los distritos judiciales de Armenia, Bogotá, Manizales y Pereira. La segunda etapa, que se encuentra en marcha a partir del 1 de enero de 2006, incluye los distritos judiciales de Bucaramanga, Buga, Cali, Medellín, San Gil, Santa Rosa de Viterbo y Tunja.

¹⁷ La Fase III, que inicia el 1 de enero de 2007, comprende los distritos judiciales de Antioquia, Cundinamarca, Florencia, Ibagué, Neiva, Pasto, Popayán y Villavicencio. Por su parte, la Fase IV comprende los distritos judiciales de Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Montería, Quibdó, Pamplona, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar. Aquellos distritos que llegaren a crearse, entrarán al sistema a partir del 1 de enero de 2008.

Como ya se mencionó, el apoyo de los EEUU ha sido fundamental en la financiación del SPOA. De acuerdo con las experiencias adquiridas en el proceso de implementación de las fases iniciales de la reforma, se han identificado los siguientes aspectos claves:

- En la capacitación, es necesario enfatizar en la preparación de funcionarios con competencias de policía judicial en materias como aseguramiento de la cadena de custodia y técnicas de juicio oral, entre otras. Adicionalmente, hay que continuar la preparación en módulos básicos y especializados de capacitación para jueces y fiscales.
- En el tema de Infraestructura física y tecnológica se requiere actualizar la plataforma tecnológica y de sistemas de información del sector jurisdiccional y, posteriormente, articularla con las de la Fiscalía General de la Nación (FGN). Así mismo, se deben adecuar y construir despachos judiciales y salas de audiencia en los distritos judiciales que ingresarán al nuevo sistema en cumplimiento de las fases III y IV del SPOA.
- En cuanto a la planeación y los modelos de gestión se debe continuar con la implementación de la carrera judicial de la FGN, y fortalecer los procesos de profesionalización y gestión en el sector jurisdiccional.
- En relación con la investigación criminal, es necesario fortalecer la capacidad investigativa del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, así como fortalecer y asegurar la independencia de los servicios técnico-forenses prestados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Con el fin de dar un tratamiento integral a la continuación de la reforma del sistema penal, es necesario considerar la reformulación del Programa de Protección de Testigos que, desde su creación en 1992, ha sido parte fundamental en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. En este contexto, se propone la ampliación del alcance del programa para abarcar no sólo a los testigos en cierto tipo de procesos, sino también a víctimas, peritos y funcionarios judiciales.

ii. Fortalecimiento institucional y presencia estatal

En el periodo 2007 - 2010, se direccionarán las iniciativas de acceso a la justicia hacia un enfoque integral en el cual se consolide el fortalecimiento institucional local y la presencia estatal en la totalidad del territorio. Dicho redireccionamiento busca lograr

una mayor articulación entre el nivel local y las entidades del orden nacional encargadas de la administración de justicia y, al mismo tiempo, ajustar las características del servicio de justicia a las necesidades específicas de los municipios. Para tal fin, es necesario continuar con dos iniciativas que han sido promovidas con el apoyo del PC:

Aumentar el número de CJ, privilegiando el acercamiento de esta figura a las regiones y su articulación al sistema de justicia.

Redefinir el alcance de las figuras de los Jueces de Paz y de los Conciliadores en Equidad. El objeto de esta iniciativa es lograr un esquema de coordinación entre dichas figuras y la oferta formal de justicia. Esta labor comprende actividades como el establecimiento de sistemas de control y seguimiento, capacitación y reformas normativas, entre otras.

– **Fortalecimiento de la capacidad del Estado para defender y promover los DD.HH.**

i. Defensa y promoción de los DD.HH.

El Estado colombiano ha demostrado su decidido compromiso con la defensa y promoción de los DD.HH. Así, con el propósito de fortalecer su capacidad para la investigación, juzgamiento y sanción de casos de violaciones a los DD.HH., el Gobierno colombiano promovió el documento CONPES 3411 de 2006¹⁸ que propone combatir la impunidad por medio de la superación de los obstáculos que impiden o dificultan el esclarecimiento de los casos de violaciones a los DD.HH., la sanción de los responsables y la reparación de las víctimas.

La política de defensa y promoción de los DD.HH, construida bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de la República, define intervenciones en cuatro ejes estratégicos: desarrollo institucional y organizacional; gestión de recursos, especialmente desarrollo del recurso humano; atención a víctimas y testigos; y, condiciones operativas específicas

¹⁸ Documento Conpes No. 3411 de 2006. Política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado Colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación. Disponible en www.dnp.gov.co.

para la investigación y la sanción. Las intervenciones afectan directamente a las instituciones estatales a las que concierne la protección de los DD.HH.¹⁹.

La política esta programada para ser ejecutada durante el periodo 2006-2009 y supone un importante esfuerzo fiscal para el país, pues de los US\$17 millones que cuesta la política, US\$9,5 millones serán aportados por Colombia y en lo restante se espera contar con el concurso y el apoyo sostenido de la cooperación internacional.

ii. Prevención y protección de los DD.HH.

El Estado colombiano, en cabeza del MIJ, fortalecerá y consolidará el *Sistema de Alertas Tempranas* (SAT) y el *Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas* (CIAT) para prevenir oportunamente violaciones masivas de los DD.HH. Se consolidará la protección de poblaciones específicas, a través del *Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo* (PACR), y la implementación de medidas de protección para las personas y comunidades con medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano. Así mismo, se incorporará la política pública de DD.HH. en los planes de desarrollo territorial y local y la dotación de herramientas de autoprotección para las poblaciones más vulnerables.

Se fortalecerá el sistema de información sobre la situación de DD.HH. del Observatorio de la Vicepresidencia de la República, y se profundizarán las acciones sectoriales de comunicación y educación en DD.HH., para lo cual se culminará el diseño e implementación del *Plan Nacional de Educación en DD.HH.* (PLANEDH). Finalmente, se priorizará la prevención y atención de víctimas por minas antipersonal (MAP).

De acuerdo con lo planteado en Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 "Estado comunitario: desarrollo para todos"²⁰, el Estado culminará el diseño e implementación del *Plan Nacional de Acción en DD.HH.*, cuyo impulso y cumplimiento ha sido asumido como una tarea prioritaria de Estado. El Plan, que considerará la integralidad de los DD.HH. y la dependencia recíproca entre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, impulsará la aplicación de los tratados internacionales de DD.HH.

¹⁹ Estas instituciones son el Consejo Superior de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la Procuraduría General de la Nación y la Vicepresidencia de la República.

²⁰ "Estado Comunitario: desarrollo para todos" Capítulo 2 Política de Defensa y Seguridad Democrática. Disponible en www.dnp.gov.co.

Además, otorgará al Estado una guía para la ejecución de sus acciones y contribuirá a la articulación del Gobierno Nacional con las organizaciones de la sociedad civil.

El Plan contemplará varios ejes temáticos relacionados con la cultura en DD.HH., derecho a la vida, la libertad y la integridad; lucha contra la discriminación y promoción de la identidad; derechos económicos, sociales y culturales; y acceso a la justicia y lucha contra la impunidad.

iii. Derechos laborales²¹

Es importante recalcar el decidido compromiso del Gobierno colombiano por mejorar permanentemente el bienestar de los trabajadores y garantizar el ejercicio pleno de los derechos laborales. El Estado colombiano reconoce que la garantía de estos derechos y las mejores condiciones de trabajo promueven la productividad de los trabajadores, aumentan el nivel y calidad de la producción nacional, permiten una mejor remuneración a los factores productivos e incentivan la inversión privada, nacional y extranjera. Por esta razón, el Estado aboga por un mercado laboral acorde con los estándares internacionales, que ofrezca unas condiciones de trabajo dignas y que proteja la vida y la integridad física de los miembros de los sindicatos de trabajadores²². En relación con la situación de los derechos humanos de los trabajadores, cabe destacar que la Fiscalía General de la Nación viene atendiendo las recomendaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical, y ha adoptado medidas concretas de seguimiento e impulso de las investigaciones. Por este motivo, se conformaron subunidades investigativas en algunas de las Direcciones Seccionales de Fiscalía y en la Unidad Nacional de Derechos Humanos. En ésta se conformó un grupo especial de investigación que tiene a su cargo la investigación de los casos relacionados con atentados a la vida y la integridad física de los sindicalistas.

²¹ Información suministrada por la Dirección de DD.HH. y DIH del Ministerio de Relaciones Exteriores.

²² Durante la XCV Conferencia Internacional del Trabajo (junio 2006), los interlocutores sociales y el Gobierno presentaron a la Comisión de Normas un *"Acuerdo tripartito por el Derecho de Asociación y la Democracia"*, en el cual el Gobierno de Colombia se comprometió a acordar con la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y con el apoyo de los interlocutores sociales, una renovada presencia de la Organización a través de una Representación Permanente que promueva el trabajo decente.

El 15 de septiembre de 2006 se firmó un convenio interadministrativo entre el Gobierno y la Fiscalía General de la Nación, con el propósito de dar impulso a la investigación de los casos de violaciones de DD.HH. de los sindicalistas. De esta forma, se generan estrategias que permiten el esclarecimiento de los delitos y la adopción de los planes y programas interinstitucionales, nacionales y locales que se requieran.

En esta línea cabe resaltar el esfuerzo de US\$1,7 millones adelantado por el Gobierno Nacional, así como el aporte de personal realizado por la Fiscalía General de la Nación, que consta de 13 fiscales especializados más los 5 fiscales de la Unidad Nacional de DD.HH., quienes contarán con el apoyo de más de 50 investigadores. La importancia de este aporte radica en que, con el avance de las investigaciones, será posible evacuar cientos de casos que se encuentran actualmente represados.

III. Componente de apertura de los mercados

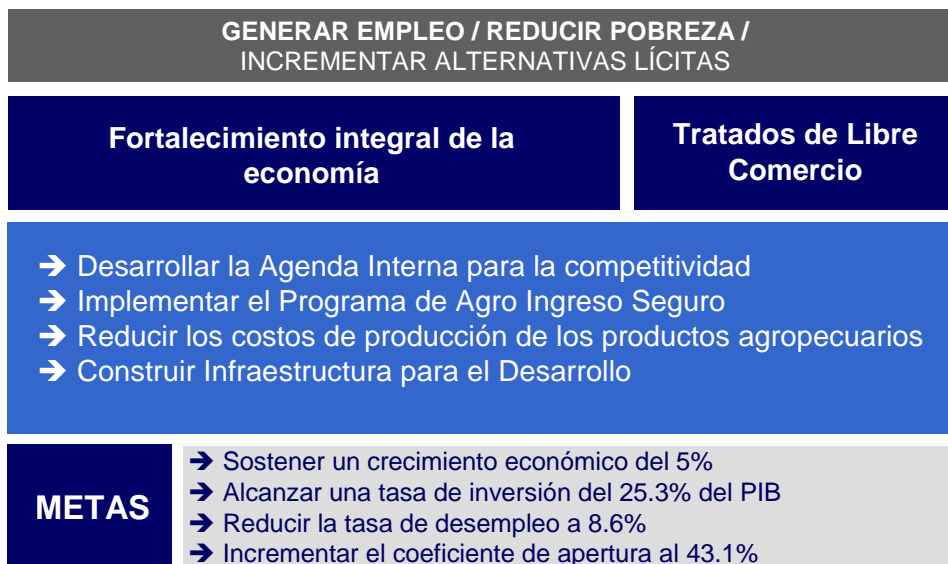
a. Antecedentes

Las principales líneas de acción de este componente se resumen en el Gráfico 9. El Gobierno Nacional considera que el fortalecimiento y la internacionalización de la economía, son elementos determinantes dado que facilitan la sustitución de actividades ilícitas por opciones lícitas y rentables.

A nivel sectorial y regional se puede constatar que las actividades productivas integradas al mercado mundial, así como las regiones colombianas en las que estos sectores se ubican, han logrado modernizarse y han progresado en mayor medida que aquellas que no se han expandido internacionalmente. Con la certeza de que la apertura de los mercados aumenta la eficiencia con la que se asignan los recursos, mejora, cuantitativa y cualitativamente, las condiciones de acceso a los mercados, posiciona las exportaciones nacionales en el mercado mundial, y fortalece los vínculos políticos entre

las naciones, el Gobierno ha establecido desde 2004 una *Agenda para la integración dinámica de Colombia en el mundo*²³.

Gráfico 11. Componente de apertura de los mercados



b. Objetivos

El componente de apertura de mercados tiene como objetivo fortalecer la economía y profundizar los resultados de la política macroeconómica para mantener una tasa de crecimiento alta y sostenida, y una política fiscal sana que permita soportar una mayor autonomía en los programas derivados de la cooperación internacional. Fundamentalmente, se pretende consolidar el fortalecimiento económico de los últimos años y hacerlo sostenible en el tiempo para garantizar que la reducción de la pobreza sea mayor y que se sustente en reducciones efectivas de las desigualdades.

c. Líneas de acción

Para lograr estos objetivos, es necesario superar las limitaciones que el mercado interno le ha impuesto a la modernización y al crecimiento alto y sostenido de la economía, profundizando el modelo de desarrollo económico hacia afuera en Colombia. Dicha

²³ Consejo Superior de Comercio Exterior (2004). *Agenda para la integración dinámica de Colombia en el mundo*. CSCE - Sesión 75. Colombia.

profundización se adelantará, en el periodo 2007-2010, a través de dos conjuntos de actividades íntimamente relacionadas.

– **Fortalecimiento integral de la economía colombiana**

Para la implementación de este componente el Gobierno Nacional fomentará la inversión para que ésta represente, por lo menos, el 25,3% del PIB en 2010. El empleo, por su parte, debe crecer a una tasa promedio de 3,1%, lo que conducirá a una tasa de desempleo promedio de 8,6% en 2010.

El país reconoce la importancia de mantener una macroeconomía sana como premisa de cualquier modelo de desarrollo económico exitoso. Así, el Gobierno Nacional considera tres reformas fundamentales para garantizar unas finanzas públicas y una macroeconómica sana, y la profundización financiera: la reforma tributaria, la reforma financiera y la reforma al Sistema General de Participaciones. Así mismo, Colombia es consciente que debe prepararse para una mayor apertura de los mercados a fin de explotar al máximo las oportunidades que ofrece y mitigar las dificultades que cualquier proceso de transición económica genera. Se deben generar las condiciones de competitividad nacional²⁴ y local²⁵ para atraer la inversión privada. En este sentido, el Gobierno colombiano ha consignado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Estado comunitario: desarrollo para todos” los dos componentes de política de la estrategia económica.

El primer conjunto se enfoca en la Productividad y Competitividad. El principal programa en esta línea es la denominada Agenda Interna, la cual ha permitido concertar con todas las regiones del país su preparación de cara a los desafíos que plantea la apertura de los mercados. Para la implementación de la Agenda Interna para la Competitividad y la Productividad, el Gobierno Nacional promovió, en la dimensión regional, 96 foros y 1.638 reuniones con la participación de 36.651 personas. De manera simultánea, se realizaron 151 talleres de 25 sectores de la economía nacional, a los que

²⁴ Para 2010 se habrá ampliado la infraestructura vial en 1.250 Km., la capacidad portuaria en 50 millones de toneladas por año, la férrea en 14,4 millones de toneladas por año y se podrá transportar hasta el 7% de la carga total por modo fluvial.

²⁵ Se pretenden desarrollar instrumentos de financiación rural más asequibles en los que la colocación de crédito con recursos públicos aumente en un 15%. También, se proyecta contar con 75 mil nuevas hectáreas adecuadas con sistemas de riego y drenaje, así como con 400 mil hectáreas rehabilitadas y mejoradas.

asistieron 3.427 personas. Posteriormente, y con el propósito de validar las propuestas de Agenda Interna regionales y las líneas de acción transversales definidas por el Gobierno nacional, se realizaron 13 talleres con la participación del 70% de los alcaldes y el 75% de los gobernadores del país. Adicionalmente, con el propósito de recibir retroalimentación a las propuestas de Agenda Interna regionales, previamente validadas, se llevaron a cabo 13 talleres regionales con la participación del 60% de los Congresistas, representantes de los entes territoriales, el sector privado y el Gobierno nacional.

Igualmente, el Gobierno Nacional ha previsto un esfuerzo fiscal de US\$6.777 millones que se destinarán a incrementar y mejorar el capital físico de la Nación, particularmente a través de seis estrategias que buscan mejorar la competitividad y facilitar su operación: nuevas autopistas para la competitividad (corredores viales), construcción de corredores arteriales complementarios de competitividad, mantenimiento óptimo de la red vial existente, consolidación del sector férreo, consolidación del transporte fluvial y estructuración de nodos de transferencia (puertos, aeropuertos y pasos de frontera). El programa de Agenda Interna ha identificado, de forma conjunta con las comunidades, los productos y servicios con potencial de exportación; las principales falencias de infraestructura, productividad e institucionalidad que impiden aprovechar la apertura de los mercados y reducir pérdidas eventuales; y, los planes, programas y proyectos que debe desarrollar cada región para superar tales falencias.

La *Agenda Interna* se acompañará con el *Sistema Nacional de Competitividad* que permitirá articular la política pública, regional y nacional, en siete áreas de acción prioritarias para los próximos años que incluyen: desarrollo empresarial, desarrollo agropecuario, ahorro, inversión y financiamiento; capital físico; desarrollo tecnológico; capital humano; e, instituciones y políticas.

El segundo conjunto de actividades se centra en el sector rural, específicamente en la consolidación del crecimiento del sector agropecuario. El propósito es proteger los ingresos de los productores y facilitar el ajuste a las nuevas condiciones de mercado que supone la apertura. Entre otros programas, el Gobierno ha diseñado el programa *Agro Ingreso Seguro* (AIS) que busca dar apoyos para la competitividad para todos los productores (especialmente pequeños y medianos) orientados a la mejora de la

productividad y la competitividad; y apoyos económicos sectoriales, especialmente para aquellos cultivos que, por cambios drásticos en las políticas comerciales, se verán más expuestos a la competencia. El Gobierno Nacional ha destinado US\$692 millones para la implementación de este programa.

Es claro que apertura de mercados es fundamental para el sector agropecuario. Específicamente, para alcanzar una inserción efectiva del sector rural en el mercado mundial se han planeado “estrategias orientadas a incentivar mejoras en la productividad y reducción en los costos para lograr precios de producción relativamente menores, y a fomentar el cumplimiento de los estándares sanitarios y técnicos correspondientes, los cuales son indispensables para lograr el acceso real a los mercados”²⁶.

La conjunción exitosa de estos dos conjuntos de actividades con la afluencia de recursos de inversión a lo largo y ancho del país, permitirá generar empleo de calidad y explotar el potencial exportador de Colombia en favor de la modernización y el crecimiento sostenido de la economía. Así, se ha estimado que en el largo plazo este conjunto de líneas de acción permitirá aumentar la producción agrícola legal en más de 10 mil toneladas por año, emplear a casi 1,5 millones de personas más en actividades agropecuarias lícitas, elevar la tasa promedio de crecimiento anual de la inversión privada al 6,3% durante el cuatrienio, aumentar la participación en el PIB de la inversión total al 25,3% y de la inversión extranjera directa al 2,8%, incrementar las exportaciones totales un 12,8% y las no tradicionales un 21,7%, alcanzar un coeficiente de apertura del 43,1%, cuadruplicar el crecimiento de la productividad global de la economía²⁷, reducir la tasa de desempleo al 8,6% y mantener una tasa de crecimiento alta y sostenida²⁸.

²⁶ “Estado Comunitario: desarrollo para todos” Capítulo 4 Crecimiento alto y sostenido. La condición para un desarrollo equitativo”.p. 376.

²⁷ Estudios colombianos muestran que la firma del TLC con los EEUU generará niveles más altos de productividad en la mediana y gran empresa.

²⁸ Investigaciones recientes muestran que la firma del TLC podría extender el horizonte de acumulación de capital treinta años y, en largo plazo, aumentar en promedio un 41% el nivel de importantes variables macroeconómicas (PIB, consumo privado, demanda de factores productivos). También se estima que la remuneración a los factores productivos en el mediano plazo puede incrementarse en promedio un 12%.

El aumento de las exportaciones y la ampliación de las alternativas de empleo lícitas, reducirá la presión fiscal sobre el Gobierno, lo que le permitirá al país apropiarse gradualmente de los programas y las capacidades comprendidas en el marco del Plan.

Sólo en la medida en que el aprovechamiento de los acuerdos comerciales, vigentes y por firmar, fortalezca el comportamiento creciente y positivo de la economía, el Estado colombiano contará con la estabilidad y los recursos para asumir las actividades que se han realizado en el marco del Plan Colombia y que cuentan con el apoyo financiero de los EEUU.

– **Acceso a mercados por medio de Tratados de Libre Comercio**

Paralelamente al fortalecimiento integral de la economía, el Gobierno Nacional procurará superar las barreras externas que actualmente limitan la inserción de la economía local a los mercados internacionales. Por esto, el Estado colombiano está comprometido en continuar la negociación con diferentes países para ampliar así la cantidad de mercados externos a los que pueden acceder, competitivamente, los bienes y servicios nacionales. Ello supone lograr Tratados de Libre Comercio que rompan gran parte de las barreras no arancelarias y que contemplen la liberalización de servicios. Lo primero permitirá anular el costo fiscal de la reducción de aranceles debido al mayor recaudo tributario por el aumento de la inversión y la actividad económica; y, lo segundo hará que los principales beneficiarios de la apertura de los mercados sean los sectores intensivos en trabajo (no calificado y rural).

Los TLC generarán, en primer lugar, un efecto positivo sobre las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES), las cuales representan más del 90% del sector productivo colombiano. De la misma manera, y bajo las condiciones geográficas y productivas predominantes en Colombia, las PyMES se constituirán en focos a partir de los cuales se irrigarán y replicarán las dinámicas virtuosas de la apertura económica, en materia de generación de empleo y asignación eficiente de recursos en todo el territorio nacional.

En segundo lugar, los estudios técnicos realizados permiten suponer que la puesta en marcha de Tratados de Libre Comercio permitirá elevar en términos reales las exportaciones y aumentar el coeficiente de apertura. Adicionalmente, se ha calculado que la firma de estos Tratados impulsará un crecimiento adicional del PIB. Sin embargo,

una de las conclusiones más significativas a las que han llegado algunas investigaciones es el impacto positivo sobre la reducción de la pobreza que tendrán estos TLC, lo que en su conjunto lo constituye en un instrumento para combatir el problema mundial de las drogas y sus problemas asociados.

Como se ha demostrado, un elemento fundamental en la lucha contra el problema mundial de las drogas es el fortalecimiento integral de la economía, la cual, en conjunto con la estrategia social y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, permitirán avanzar en el desarrollo económico y en la eliminación definitiva de los grupos narcoterroristas.

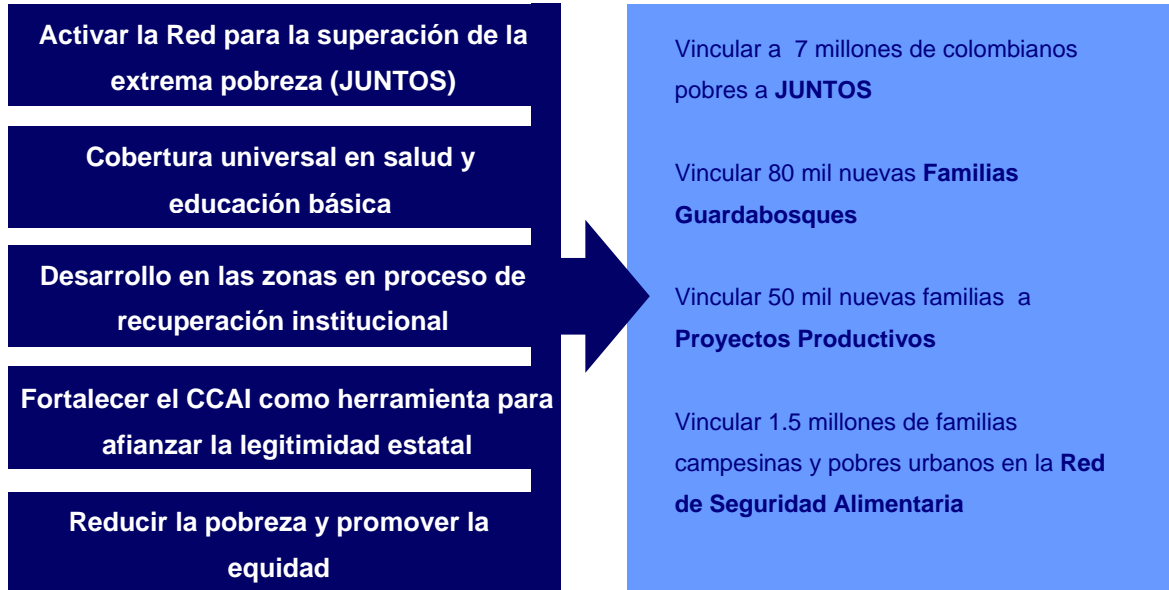
IV. Componente Desarrollo Social Integral

La estrategia social propuesta por el Gobierno Nacional parte de profundizar lo que hasta ahora ha venido saliendo bien, pero dando una especial relevancia a la población que, por cualquier motivo, se encuentra en situación de vulnerabilidad. De la misma manera, debe tenerse en cuenta que la combinación de la política económica y social permitirá acabar con el narcotráfico y la violencia.

a. Objetivos

Las principales metas de este componente se resumen en el Gráfico 12. Es necesario tener en cuenta que la Estrategia de Desarrollo Social Integral es complementaria a la política económica, la cual se fundamenta en tasas de crecimiento altas y sostenidas. La combinación de estas dos estrategias facilitará la profundización de los resultados en la lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo. El objetivo de este componente es continuar y fortalecer la política social, de manera que se avance en el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana en su conjunto.

Gráfico 12. Componente social



b. Líneas de acción

Con el propósito de consolidar la presencia estatal en la totalidad del territorio y, paralelamente, con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de la población colombiana en su conjunto, el Gobierno colombiano continuará y fortalecerá su política social. Así, para la implementación de este componente, el Gobierno Nacional ha planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos” ocho líneas de acción que también aplican para esta Estrategia: i) pobreza y población vulnerable; ii) mercado y relaciones laborales; iii) sistema de protección social; iv) banca de las oportunidades; v) ciudades amables; vi) infraestructura para el desarrollo; vii) equidad en el campo; y, viii) prevención y atención de desastres.

En el marco de estas ocho líneas de acción, el Gobierno Nacional, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la cooperación internacional, ha previsto desarrollar un conjunto de programas específicamente dirigidos a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población más vulnerable afectada por la pobreza, y la violencia generada por los cultivos ilícitos.

Es importante subrayar que el *Programa de Desarrollo Alternativo* atraviesa transversalmente este componente, porque concentra su atención en la generación de

alternativas de ingresos legales a familias localizadas en territorios afectados, o en riesgo, por los cultivos ilícitos y demás actividades asociadas a su producción, procesamiento y tráfico. Colombia viene abordando una serie de reformas institucionales que permitirán el fortalecimiento del desarrollo alternativo y su articulación con otros programas e iniciativas contemplados en la política social del Gobierno Nacional.

Cada uno de los programas señalados a continuación contiene unas acciones específicas que buscan alcanzar el objetivo señalado. Los programas y sus acciones son:

– **Red para la Superación de la Extrema Pobreza (JUNTOS)**

La Red JUNTOS²⁹ es una estrategia fundamental para prevenir y superar la pobreza extrema. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 "Estado Comunitario: desarrollo para todos", la Red hace parte del Sistema de Promoción Social y tiene como objetivo garantizar el acceso de la población más pobre y vulnerable a bienes públicos tales como vivienda, educación, salud, saneamiento básico, seguridad alimentaria, servicios financieros, entre otros. De esta forma, se busca la incorporación efectiva de 1,5 millones de familias y de siete millones de colombianos de los hogares más pobres a los servicios sociales del Estado, con el fin de asegurarles la superación definitiva de su condición. Para esto se desarrollarán acciones orientadas a integrar la oferta nacional, departamental y municipal de servicios sociales para hacer coincidir de manera simultánea, las diferentes prestaciones alrededor de la familia; brindar acompañamiento transitorio y acceso preferente a las familias para asegurar que los recursos y la intervención del Estado garanticen las condiciones mínimas de calidad de vida que aún no están cubiertas; y, generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación.

El eje articulador de la JUNTOS será el Programa Familias en Acción, con el cual se pretende otorgar subsidios de educación y nutrición a 1,5 millones de familias. De la misma manera, se espera que el porcentaje de colombianos por debajo de la línea de pobreza disminuya de 49,2% a un rango entre 35% - 39% en 2010, al igual que se disminuya, de 14,7% a 8%, el número de colombianos en situación de pobreza extrema.

A través de esta red se esperan canalizar inversiones por US\$7.633 millones durante el periodo 2006-2010.

– **Red de Seguridad Alimentaria (RESA)**

El objetivo fundamental de la RESA es impulsar proyectos productivos de generación de alimentos para el autoconsumo y mejorar las condiciones de habitabilidad, con el propósito de estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras. Para esto se involucrarán a 1,5 millones de familias campesinas y pobres urbanos en la Red de Seguridad Alimentaria (RESA); se vincularán 50.000 familias a proyectos productivos agroindustriales, agroforestales y forestales; y se llegará a 80.000 familias guardabosques, con el objeto de que por lo menos el 80% de ellas, inicien la ejecución de proyectos productivos, y logren el mejoramiento de indicadores de calidad de vida en siete regiones prioritarias.

El Programa Familias Guardabosques, creado en 2002, ha ofrecido opciones lícitas de empleo e ingresos para 51.000 familias (cerca de 250.000 personas), permitiendo mantener libre de cultivos ilícitos 1.250.000 hectáreas y recuperar y conservar más de 330.000 hectáreas de bosque primario, secundario y rastrojo. Es de anotar los avances que se han logrado en el tema de proyectos sostenibles enmarcados en cinco líneas productivas principales: café, cacao, caucho, palma de aceite y proyectos forestales.

También se busca consolidar la conformación de minicadenas productivas y sociales en más de 100 municipios colombianos en los 32 departamentos, en particular soportando los procesos de generación de ingreso de las familias vinculadas a cultivos ilícitos y que se hayan vinculado al programa *Familias Guardabosques*, así como un programa de recuperación de activos improductivos en el campo colombiano, a través de la organización de las familias que estuvieron vinculadas a cultivos ilícitos y la recuperación de las infraestructuras sociales y productivas abandonadas.

²⁹ La Red para la Superación de la Extrema Pobreza (JUNTOS) fue creada a través del documento CONPES Social No. 102 de septiembre de 2006. Disponible en www.dnp.gov.co.

Finalmente, se espera ejecutar más de 200 obras de infraestructura social que permitan la reconstrucción de municipios y viviendas afectadas por la violencia, así como el desarrollo de proyectos sociales y productivos que permitan mejorar las condiciones de vida de la población vinculada a cultivos ilícitos.

– **Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI)**

Uno de los objetivos de este componente es continuar la labor de coordinación interagencial del CCAI para implementar las estrategias de Recuperación Social del Territorio (RST) en aquellas zonas recuperadas por la FP. Para 2007-2010, el CCAI avanzará en la generación de mayor gobernabilidad, legitimidad, credibilidad y confianza de los ciudadanos en el Estado y en ellos mismos como comunidad. En este sentido, el CCAI ha definido tres frentes de trabajo para la RST: primero, consolidar la intervención en 53 municipios prioritarios³⁰; segundo, apoyar la coordinación para la RST de 332 corregimientos priorizados por la PONAL; y, tercero, difundir la estrategia de coordinación interagencial para la RST en zonas no intervenidas por el CCAI.

El CCAI seguirá trabajando para que cada una de las entidades del orden nacional, en coordinación con la FP, las gobernaciones y alcaldías, el sector privado, organizaciones sociales y la comunidad, influyan en los planes de acción y el presupuesto para atender la priorización de estos municipios. De esta forma, se tomarán decisiones de inversión social con criterio de seguridad, y se generará valor público a partir de la coordinación interagencial, especialmente entre los civiles y la FP.

– **Atención a la población afrocolombiana**

Respecto a las acciones y perspectivas para la población afrocolombiana, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” incorporó las estrategias dirigidas a fortalecer el reconocimiento sociocultural y mejorar condiciones de vida de los grupos étnicos, y particularmente, de la población afrocolombiana.

Durante el cuatrienio, 2006-2010, se hicieron múltiples avances entre los que cabe resaltar: La expedición de nuevos títulos colectivos a comunidades, lo cual ha permitido

alcanzar el 91.5% de la meta establecida (5.6 millones de hectáreas); ampliar las coberturas en sectores fundamentales para el mejoramiento de condiciones de vida, como la salud y la educación, incluyendo el apoyo al acceso a la educación superior; se desarrollaron experiencias de proyectos de etnoeducación; formulación de un Plan de Desarrollo Integral de Largo Plazo para beneficio de la población afro de todo el país, en el marco de la Consultiva de Alto Nivel de Comunidades negras (instancia de interacción entre el Gobierno y los representantes de dichas comunidades).

Complementario a estas acciones, se han formulado políticas de acción afirmativa para esta población (CONPES 3310 de 2004), y para zonas de alta concentración de población afrocolombiana como la región del Pacífico, la subregión del Atrato y el municipio de Buenaventura.

No obstante, y reconociendo la persistencia de los problemas en cuanto a pobreza y deterioro de condiciones de vida, fortalecimiento organizativo e institucional y las graves consecuencias de la violencia, entre otros, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 "Estado Comunitario: desarrollo para todos" incluyó un capítulo específicamente orientado a fortalecer los procesos de reconocimiento y protección de los grupos étnicos, así como al impulso de procesos interculturales y estrategias específicas para los grupos afrocolombianos y raizales. Todo ello, en temas claves como territorialidad y ambiente, gobernabilidad y sostenibilidad institucional, protección a los derechos humanos, y desarrollo socioeconómico y social.

Lo anterior, implica el desarrollo de sistemas de información, adecuaciones institucionales y fortalecimiento de los procesos de interacción y participación, y la culminación de la formulación del *Plan de Desarrollo Integral de Largo Plazo* con las diferentes regiones. Ello, de tal forma que exprese la diversidad de realidades y visiones de estas poblaciones.

³⁰ Estos municipios están ubicados en los departamentos de Arauca, Antioquia, Chocó, Norte de Santander, Cauca, Córdoba, Cesar, La Guajira, Magdalena, Nariño, Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo.

– **Alcanzar la cobertura universal en educación básica a 2010**

El Estado colombiano reconoce la educación como un derecho universal y una herramienta esencial para promover la equidad y combatir la pobreza, a través de una mejor distribución del capital humano y la construcción de condiciones más favorables para la generación de ingresos de los individuos y familias que componen el capital social colombiano.

Con este propósito, y de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, el Gobierno colombiano busca afianzar el *Sistema de Formación de Capital Humano* (SFCH) y fortalecer el *Sistema Nacional de Formación para el Trabajo* (SNFT), bajo criterios de eficiencia pública. Por medio del SFCH se pretende aumentar la cobertura educativa (100% en educación básica, 73% en educación media y 34% en educación superior) y reducir la repetición y deserción escolar (a 4% y 5% en básica y media, respectivamente, y en un 10% en educación superior).

El SNFT se utilizará como esquema preferente para la formación de competencias laborales, mediante el aumento de cupos para formación profesional, el incremento de horas impartidas y la expansión de la educación virtual. Estas acciones buscan formar cerca de 1,2 millones de trabajadores capacitados para 2010.

– **Alcanzar la cobertura universal en salud a 2010**

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, el Sistema de Protección Social (SPS) colombiano tiene por objetivo cerrar las brechas sociales y regionales, y se rige por los principios de solidaridad y responsabilidad social. En materia de salud, el Gobierno colombiano busca que el SPS mejore el acceso a los servicios y aumente el porcentaje de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en aras de mayor bienestar y competitividad de los hogares. De esta forma, se espera afiliar al 100% de la población más pobre y vulnerable (Nivel Sisbén 1 y 2) al SGSSS, facilitando el acceso a los servicios mediante la adecuada distribución geográfica de la oferta en salud.

La correcta dirección, regulación, vigilancia y control del Sistema permitirán aumentar la cobertura de vacunación al 95%, y reducir la tasa de mortalidad infantil y materna en 3,5 y 20 puntos respectivamente. También, posibilitará reducir la desnutrición infantil en un 2% y la mortalidad por malaria y dengue en un 85% y 93%, respectivamente. Las anteriores acciones mejorarán significativamente la salud pública y el bienestar de la población.

– **Reducir la pobreza y promover la equidad en el campo**

Aunque las políticas planteadas anteriormente son de carácter nacional, la difícil situación que afronta el campo en Colombia requiere la formulación de iniciativas específicas para la población y el sector rural. Así, y como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, el Gobierno ha fijado varias metas que incluyen: Reorientar el ordenamiento existente en materia de tenencia y propiedad de la tierra, facilitando su acceso formal para usos productivos y lícitos, garantizando la integridad del territorio de las minorías étnicas y desincentivando los usos improductivos; promover la *iniciativa empresarial rural*, a través del fomento actividades de mayor valor agregado (turismo y agroindustria) y de sistemas crediticios accesibles, flexibles y económicos.

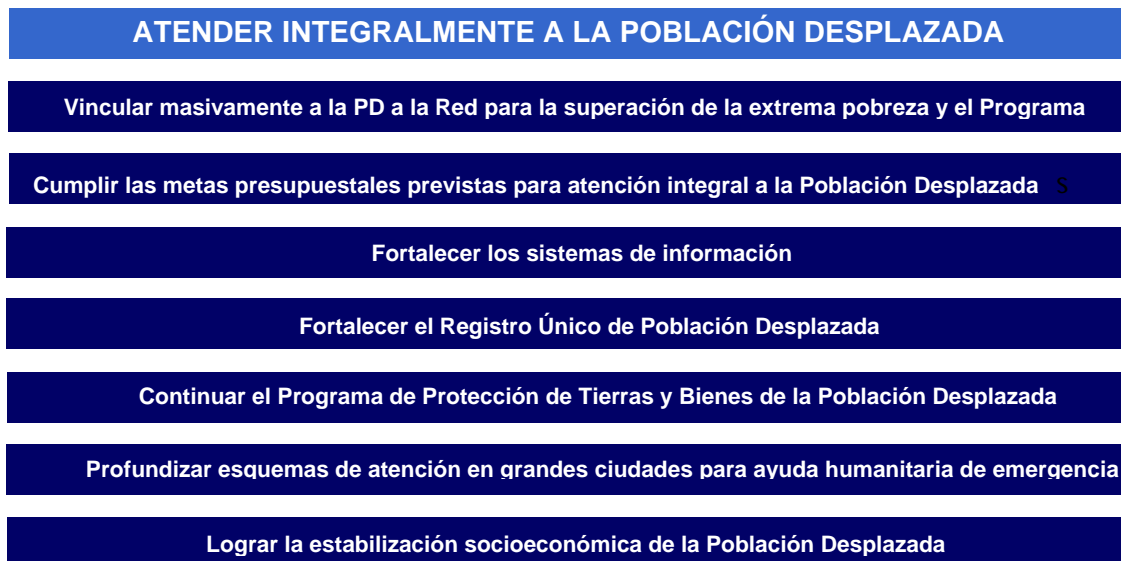
La puesta en marcha de estos programas requiere el fortalecimiento institucional por medio de la cualificación en la gestión y la articulación eficiente y efectiva de las entidades y niveles gubernamentales responsables del sector rural.

V. V. Componente de atención integral a la población desplazada

a. Objetivo

Las principales líneas de este componente se resumen en el Gráfico 13. El objetivo de este componente es el de formular una política de Estado que facilite la atención integral de la población desplazada por la violencia y sacarla de su condición de desplazamiento.

Gráfico 13. Componente de atención integral a la población desplazada



b. Líneas de acción

Dado que la población desplazada (PD) constituye una prioridad para el Estado colombiano, las acciones diseñadas para atenderlos integralmente se desarrollarán a través de un conjunto de programas sectoriales, los cuales pueden ser programas regulares de la política social, programas ajustados o programas específicos para la atención a la PD, y que están dirigidos a alcanzar la superación de esta problemática mediante intervenciones integrales. La política de atención incluye las fases de Prevención y Protección, Atención Humanitaria de Emergencia y Estabilización Socioeconómica, que buscan generar condiciones propicias para superar la vulnerabilidad derivada del desplazamiento, al igual que condiciones de seguridad y protección que propicien la sostenibilidad de las soluciones.

Así, el Gobierno ha programado las siguientes acciones:

- Fortalecimiento del *Registro Único de Población Desplazada* (RUPD), con el propósito de caracterizar los hogares en situación de desplazamiento y conocer en qué etapa de la atención se encuentran. Adicionalmente, este proceso es fundamental para mejorar la toma de decisiones de política pública del Gobierno y la asignación de los recursos destinados. Igualmente, se deberán fortalecer los sistemas de información de las entidades del *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada* (SNAIPD), para alcanzar un mejor diseño,

ejecución, seguimiento y evaluación de la política de atención a la población desplazada.

- Diseñar y aplicar herramientas metodológicas que permitan mayor coordinación y complementariedad entre la información del nivel nacional, territorial y municipal.
- Vincular masivamente a la población desplazada a la Red para la Superación de la Extrema Pobreza (JUNTOS) y al Programa Familias en Acción.
- Elaborar un marco conceptual que defina las condiciones requeridas para que una persona desplazada sea caracterizada como social y económicamente estable y, posteriormente, el diseño y aplicación de un conjunto de indicadores sectoriales que permitan valorar dicho nivel de estabilidad.
- Cumplir el cronograma presupuestal, establecido en el CONPES 3400 de 2005 sobre *Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia*, el cual establece el ritmo de asignación de recursos para atender gradualmente a la población desplazada durante el período 2007 - 2011.
- Profundizar en los esquemas de atención de la ayuda humanitaria de emergencia en las principales ciudades receptoras de población desplazada, e implementar procesos integrales de atención psicosocial y tránsito hacia la estabilización socio-económica.
- Desarrollar proyectos prioritarios en vivienda, empleo, y generación de ingresos y tierras con el fin de lograr la estabilización socio-económica de la población desplazada.
- Continuar el programa de protección de tierras y bienes patrimoniales de la población desplazada, buscando su institucionalización y profundización.

En aras a avanzar en la superación del fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia, en el Gobierno Nacional ha venido avanzando en la ejecución de una política de prevención y atención de esta población particularmente vulnerable. Para la ejecución de esta política, el Gobierno Nacional ha previsto la inversión de más de US\$1.200 millones para la ejecución de programas específicamente dirigidos a esta población.

VI. Componente de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR)

a. Antecedentes

Como resultado del fortalecimiento estatal y la constante presión de la Fuerza Pública, los grupos armados ilegales decidieron entrar a un proceso de negociación con el Gobierno colombiano. Esta negociación ha implicado iniciar un proceso de desmovilización, reintegración y desarme, que a pesar de tener una larga tradición en el país³¹, es atípico en el contexto internacional.

Colombia es el único país en el que se han llevado a cabo PDR en medio de la violencia armada con grupos con los que no se han logrado acuerdos de paz; así mismo, se trata de la primera vez que se realizan de forma paralela dos PDR, colectivo e individual, cuyas motivaciones y formas de implementación difieren. Este reto del Estado, se ha complementado con el desarrollo de normas que buscan contribuir a la reintegración social y económica de personas desmovilizadas que han aclarado su situación legal y que, paralelamente, permiten la judicialización de combatientes relacionados con delitos de lesa humanidad y la inmediata reparación de sus víctimas. Sobre el particular, las leyes 782 de 2002 y 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, reglamentada por el decreto 4760 del mismo año, facultan al Estado colombiano a cumplir estas tareas.

Es importante anotar que el componente de desmovilización, reintegración y desarme está enmarcado dentro del tercer objetivo de la Estrategia de Cooperación Internacional, Reconciliación y Gobernabilidad. Este objetivo enfatiza la importancia de que la comunidad internacional renueve su oferta de cooperación orientada al fortalecimiento del Estado Social de Derecho y la promoción de los derechos humanos, el desarrollo regional y la asistencia humanitaria. Así mismo, invita a la comunidad internacional a avanzar de una forma más decidida y concreta en la creación de alternativas económicas para la población que se ha reintegrado a la vida civil, y en la reparación integral de las víctimas de la violencia, en el marco de la labor que desempeña la Comisión Nacional de Reconciliación y Reparación.

³¹ Durante la década de los noventa, diferentes grupos armados ilegales firmaron acuerdos de paz con el Gobierno, que buscaban desmontar sus estructuras, desmovilizar y reincorporar a sus miembros (4.715 personas siguieron este proceso).

b. Objetivo

Este componente tiene como objetivo dar continuidad al Programa de Desmovilización de miembros de grupos armados ilegales y fortalecer el Programa de Reintegración, de manera que se facilite el retorno de los excombatientes a la sociedad.

c. Líneas de acción

Las líneas de acción de este componente se resumen en el Gráfico 14.

Gráfico 14. Componente de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR)

Consolidar el proceso de desmovilización, desarme y reintegración (DDR)

-
- Fortalecer la Alta Consejería para la Reintegración Económica y Social
 - Construir un Plan Nacional de Acción para la reintegración
 - Diseñar y aplicar una política de prevención del reclutamiento infantil por parte de los grupos armados ilegales
 - Descentralizar la política de reintegración
 - Fortalecer un Sistema Único de Información
 - Diseñar y aplicar un sistema de monitoreo y acompañamiento al desmovilizado

Para asumir los nuevos retos institucionales que presenta este componente, el Gobierno Nacional, a través de la *Alta Consejería para la Reintegración Económica y Social*, ejecutará las siguientes acciones:

- Fortalecimiento institucional de las políticas de atención a la población desmovilizada, a través de la creación de la Alta Consejería para la Reintegración Económica y Social. La Alta Consejería será responsable del diseño, coordinación y evaluación de la política de reintegración de personas y grupos armados ilegales que se desmovilicen o dejen las armas individual y colectivamente.

- Construcción de un Plan Nacional de Acción que de cuenta de los programas, estrategias y metas requeridas para la reintegración a la vida civil de personas o grupos armados al margen de la ley, que se desmovilicen o dejen las armas individual y colectivamente.
- Diseño y aplicación de una política de prevención del reclutamiento infantil por parte de los grupos armados ilegales.
- Priorización de la atención psicosocial y la educación como elementos de inclusión.
- Inclusión activa y directa de los núcleos familiares en el proceso.
- Inclusión de las comunidades receptoras en el proceso de reintegración.
- Descentralización de la política de reintegración social y económica, a través de la articulación de las iniciativas locales y la construcción de planes regionales de reintegración, comenzando con Cesar, Magdalena, Córdoba y Urabá Antioqueño.
- Consolidación de la participación del sector privado y la sociedad civil en general, en el desarrollo y consolidación de la política de reintegración social y económica.
- Creación de un sistema único de información que permita, de manera ágil, oportuna y confiable, monitorear y evaluar las acciones y resultados de la política de desmovilización y reintegración.
- Diseño y aplicación de un sistema de monitoreo y acompañamiento, durante y después de la vinculación de los desmovilizados a los programas de atención, que garantice su permanencia en la legalidad.
- Articulación de la política nacional y local de reintegración social y económica con la política social y de empleo del Estado colombiano.

Paralelo a estos esfuerzos, la PONAL, el Ministerio de Defensa Nacional y el MIJ, con el apoyo técnico y financiero de USAID y la Universidad de Georgetown, han implementado, desde el año 2004, el *Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS)*³². A partir de

³² El DMS busca tres objetivos fundamentales: a) lograr que las autoridades territoriales y de Policía conozcan y apliquen la normatividad vigente para el manejo de la seguridad ciudadana y el orden público; b) lograr que los alcaldes y gobernadores asuman las responsabilidades constitucionales y legales en materia de seguridad y de orden público, y que con las autoridades territoriales y la ciudadanía ejecuten y evalúen planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana; y, c) institucionalizar la gestión de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana en todos los municipios y departamentos del país.

2006, gran parte de las acciones del DMS se desarrollarán en 115 municipios vinculados con el proceso de desmovilización de las autodefensas ilegales. El proyecto en estos municipios³³ busca el fortalecimiento institucional para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana y cuenta con la financiación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y la PONAL.

33 Estos 115 municipios pertenecen a los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, Antioquia, Chocó, Tolima, Bolívar, Sucre, Córdoba, Norte. de Santander, Arauca, Magdalena, Meta, Vichada, Cundinamarca, Boyacá, Casanare y Risaralda.

4. OBSERVACIONES FINALES

Tal y como se ha señalado, puede afirmarse que el Plan Colombia ha sido una estrategia exitosa y ha contribuido, favorablemente, al cambio que dio el país en la última década. Este éxito se debe, en buena parte, a que los significativos recursos aportados por Colombia han sido complementados con generosos aportes de la comunidad internacional, y en particular de los EEUU. Este esfuerzo conjunto, sin precedentes en la historia del país, ha permitido generar un entorno propicio para la recuperación de la seguridad, el crecimiento económico, el desarrollo social, y en general, el mejoramiento de las condiciones de vida de más de 40 millones de colombianos.

Ahora es necesario consolidar los logros obtenidos, cosechar los beneficios derivados de aquellos y asegurar el mantenimiento y mejoramiento de las condiciones objetivas que han hecho posible estos avances. Nada sería más perjudicial en este momento crucial que reducir la presión sobre las actividades de los grupos armados ilegales y otros factores generadores de violencia, resultado inevitable si los recursos disponibles son reducidos.

La estrategia de desarrollo económico y social del país contempla en forma expresa la apertura de nuevos mercados como mecanismo de generación de divisas, empleo y crecimiento. De esta manera, en la medida en que el aprovechamiento de los diferentes acuerdos comerciales fortalezca el comportamiento creciente y positivo de la economía, el Estado colombiano contará con la estabilidad y los recursos para asumir en el futuro las actividades que se han venido realizando en el marco del Plan Colombia.

Los retos que enfrenta Colombia actualmente no son menos considerables que aquellos que encaró en 1999. Colombia realizará nuevamente una inversión en recursos presupuestales y humanos de considerable magnitud y, al igual que en el pasado, espera contar con el respaldo y apoyo decidido de la comunidad internacional.

Es fundamental que para la ejecución de este Plan 2007-2013, Colombia se prepare adecuadamente para asumir la administración y manejo de los programas del Plan

Colombia, así como supone un período de transición durante el cual el Estado colombiano tomará las medidas requeridas para ese efecto. Un elemento fundamental para garantizar el éxito de este proceso es contar con una mayor flexibilidad en la implementación de los componentes de los diferentes programas. Bajo esta perspectiva, se ha iniciado la capacitación y el adiestramiento del personal necesario para ejecutar los programas, y se están diseñando los esquemas para su correcta y eficiente administración.

Así, el Gobierno colombiano considera de la mayor importancia consolidar los resultados obtenidos con la participación definitiva de la cooperación internacional. La Estrategia aquí presentada que busca consolidar la confianza de los colombianos y del resto de la comunidad internacional en el país, se basa en la convicción de que la generación de condiciones de normalidad y paz, junto con una activa política de promoción de los DD.HH., es un prerrequisito indispensable para asegurar la competitividad de la economía y, así, generar riqueza y crecimiento para todos.

En síntesis, este documento es una invitación para que la Comunidad Internacional, con base en el principio de corresponsabilidad, se vincule a esta Estrategia para el Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social, que sin duda, garantizará un futuro más próspero para todos los colombianos por la vía de la neutralización definitiva de la amenaza narcoterrorista y la promoción de un desarrollo económico incluyente y equitativo.

5. ANEXOS

Anexo 1

Cuadro 2. Líneas de acción, planes y programas de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática

Acciones para enfrentar las amenazas a la ciudadanía	Acciones para la sostenibilidad de la política	Reformas estructurales al interior de la Fuerza Pública	Acciones para mejorar la eficiencia y la transparencia de los recursos públicos	Acciones para fortalecer la relación con la comunidad
Política de consolidación del control territorial	Inversión en seguridad	Programa de educación y formación de las FFMM.	Plan para el Grupo Social y Empresarial de la Defensa	Programa de acercamiento con la ciudadanía
Política de lucha contra el narcotráfico		Programa de bienestar de la Fuerza Pública		
Política de seguridad en zonas de desmovilización		Plan de coordinación y definición de roles de la FP.		
Plan de Fronteras	Ley de seguridad y defensa	Creación de un centro de estudios estratégicos	Programa de mejoramiento gerencial del sector	Acción integral
Nuevo plan de guerra		Programa de ciencia y tecnología		
Estrategia para fortalecer la seguridad ciudadana				
Fortalecimiento de la movilidad, la inteligencia y el pie de fuerza	Reforma y fortalecimiento de la inteligencia	Creación de la oficina de veteranos	Programa de estandarización de bienes en las compras del sector	Estrategia hacia la comunidad internacional
Política contra el secuestro y la extorsión		Reforma de la Justicia Penal Militar		
Política para la desmovilización		Política de DD.HH..		
Programa para mantener capacidades estratégicas mínimas		Firmeza en el uso de las facultades discrecionales		

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Anexo 2. Elementos de la Doctrina de Acción Integral (DAI)

Simultáneamente a la profundización del proceso de fortalecimiento y legitimidad de la Fuerza Pública, es preciso desarrollar herramientas y mecanismos que le permitan al Estado hacer uso combinado e integral de su fuerza legítima y de la acción social, en su objetivo de ir consolidando, progresivamente, el control del territorio nacional.

Con este fin, se ha concebido la Doctrina de Acción Integral como el conjunto de principios que deben orientar la acción coordinada de la fuerza legítima y la acción social del Estado. En este sentido, se entiende la consolidación del control territorial como el escenario en el que se ejerce plenamente la autoridad del Estado y se permite el libre funcionamiento de todas sus instituciones y agencias.

Así como el grado de control territorial difiere de una zona a otra dependiendo de las particularidades de los diferentes teatros de operaciones, la fase de consolidación del control territorial no se implementará de manera uniforme y simultánea en todo el territorio nacional. Habrá una priorización de zonas donde el grado de control territorial por parte de la Fuerza Pública permita el desarrollo de las labores de los componentes de la acción social del Estado.

Al elevar los principios de la acción integral al nivel de doctrina operacional, se busca establecer la obligatoriedad de incluirlos en el diseño y ejecución de cada una de las operaciones que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional desarrollen en sus respectivos teatros de operación.

De esta manera, la DAI se implementará bajo los siguientes principios:

1. La protección de la población y la satisfacción de sus necesidades básicas es la primera y más importante responsabilidad.
2. La unidad de esfuerzo y la coordinación interagencial, particularmente entre unidades militares y agencias civiles, es la clave para la consolidación del control territorial.

3. Existe total interdependencia entre todas las acciones militares y sociales. El fracaso de una impide el éxito de las demás.
4. El esfuerzo militar es secundario al esfuerzo político y social.
5. El rol del esfuerzo militar es el de proteger a la población, identificar sus necesidades y garantizar la libertad y seguridad suficiente para permitir el trabajo de las instituciones de acción social con la población.
6. La acción social es la que en definitiva creará las condiciones de estabilidad para la consolidación del control territorial.
7. Cuando sea necesario las Fuerzas Militares y la Policía Nacional adelantaran tareas civiles y sociales en procura de satisfacer necesidades básicas mínimas de la población.
8. Lo local es lo estratégico. Esfuerzos y resultados en lo local tienen un efecto estratégico.
9. Este es un esfuerzo de mediano y largo plazo. Es necesario ser perseverantes y reconocer que no hay salidas rápidas ni soluciones contundentes.

Esta doctrina deberá tener en cuenta la posibilidad de ejecutarse en dos escenarios diferentes. Un primer escenario en el cual el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) de la Presidencia de la República no tiene los medios para llegar a la zona de manera inmediata y, por tanto, la Fuerza Pública debe actuar para estabilizar la zona. El otro escenario se da cuando la Fuerza Pública actúa en apoyo directo de los esfuerzos que el CCAI adelantará, dados los recursos de que dispone. En cualquiera de los dos escenarios, la coordinación entre la Fuerza Pública y el CCAI es una condición necesaria.

Anexo 3. Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas.

1. Movilidad. Se pretende aumentar la eficiencia en las operaciones de control territorial, en la medida en que a mayor movilidad las tropas podrán cubrir más extensión de territorio en menor tiempo.

Durante los próximos cuatro años, se destinarán importantes recursos para aumentar la capacidad de movilidad y transporte aéreo. En primer término, serán adquiridos aviones medianos y pesados, así como helicópteros pesados que permitan realizar labores de transporte, comando, control y enlace, asalto aéreo y misiones de extracción. Del mismo modo, se adquirirán aeronaves de ataque para misiones de apoyo aéreo cercano, apoyo de fuego e interdicción.

2. Inteligencia. Al enfrentar enemigos que recurren, cada vez con más insistencia, a las acciones terroristas, el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia se convierte en un aspecto fundamental.

En esta área, los esfuerzos se enfocarán en el fortalecimiento global de la comunidad de inteligencia nacional y en la adquisición de equipo técnico de inteligencia y contrainteligencia, así como la adquisición de plataformas aéreas. También en el mantenimiento de los equipos existentes, en la reposición y actualización de los mismos y en el fortalecimiento de la inteligencia humana.

3. Pie de fuerza. El aumento en el control territorial debe basarse necesariamente en un aumento del pie de fuerza. En el caso de la Policía Nacional se aumentará el número de hombres para la realización de operaciones de estabilización en zonas controladas, así como todas las demás acciones que contribuyan a seguir reduciendo los índices de criminalidad y violencia en los centros urbanos del país. Con este objetivo, se ha establecido la meta de llevar la Policía a 200 corregimientos donde en la actualidad no hace presencia.

En cuanto a las Fuerzas Militares, estas tendrán la misión de realizar las operaciones de choque en las zonas donde persisten concentraciones de cultivos ilícitos y grupos armados ilegales, así como en las zonas de desmovilización de grupos de autodefensas y áreas de frontera. Serán las

Fuerzas Militares las responsables de recuperar el control territorial donde en la actualidad siga en disputa.

De esta manera, se incrementará el pie de fuerza en el Ejército Nacional en un total de 14.177 hombres, la Armada Nacional en 1.511 hombres, la Fuerza Aérea Colombiana en 860 hombres. La Policía Nacional será la fuerza que más crezca en este periodo, alcanzando los 20.056 hombres adicionales.

4. Mantenimiento de las capacidades estratégicas. El Estado seguirá haciendo uso de todo su material estratégico para apoyar las operaciones contra el narcotráfico y el terrorismo, como el uso de fragatas y submarinos para vigilancia e interdicción marítima de drogas y armas, así como los aviones de combate para apoyo de fuego aéreo contra blancos de los grupos terroristas. Atendiendo un principio establecido por el Ministro de Defensa, Colombia no adquirirá ningún equipo que no sea utilizado directamente para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. En esta medida los recursos destinados a este programa tendrán como único objetivo repotenciar equipos existentes y en uso, así como algunas adquisiciones menores con este fin.