

REVISTA COLOMBIANA DE  
**SOCIOLOGÍA**

Revista Colombiana de Sociología

ISSN: 0120-159X

revcolso\_fchbog@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia  
Colombia

Guevara Latorre, Juan Pablo  
El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad  
Revista Colombiana de Sociología, vol. 38, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 63-82  
Universidad Nacional de Colombia  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=551556223004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad\*

Plan Colombia or development as security

*O Plano Colômbia ou o desenvolvimento como segurança*

**Juan Pablo Guevara Latorre\*\***

Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia

Cómo citar este artículo: Guevara, J. P. (2015). El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad.

*Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 63-82.

doi: <http://dx.doi.org/10.15446/rcs.v38n1.53264>

Este trabajo se encuentra bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0.

## Artículo de reflexión.

Recibido: 31 de octubre del 2015.

Aprobado: 30 de marzo del 2015.

\* Esta investigación se deriva de la monografía de grado del autor para optar por el título de sociólogo.

\*\* Sociólogo de la Universidad del Rosario y fotógrafo. Se ha desempeñado como periodista, docente e investigador. Actualmente, es profesor de cátedra de la Universidad del Rosario y asesor de fomento de prácticas culturales del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.

Correo electrónico: [guevara.juan@urosario.edu.co](mailto:guevara.juan@urosario.edu.co), [jguevara@idpc.gov.co](mailto:jguevara@idpc.gov.co)

## Resumen

El Plan Colombia fue diseñado como un paquete de “ayuda” internacional para la búsqueda de la paz y la consecución de un nuevo modelo de administración pública local, en un marco de colaboración multilateral. Sin embargo, en su segunda y definitiva versión, el objetivo del plan fue la lucha contra el tráfico de drogas. Este trabajo pretende deconstruir y analizar los supuestos conceptuales que se encuentran detrás de los objetivos de la política en sus dos versiones y describir el significado de los cambios que sufrió. Para ello, se analizará el contenido de los dos textos: el Plan Nacional de Desarrollo de 1998 y el *Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*, texto definitivo publicado por la Presidencia de la República en el año 2000. Este artículo plantea que la política pasó de hacer énfasis en la armonización de las relaciones sociales a nivel micro (Lederach, 1997), en las regiones más afectadas por la violencia y la ausencia del Estado, a partir de la generación de proyectos de desarrollo alternativo, en una perspectiva de *desarrollo como seguridad* (Duffield, 2001, 2002) y apoyo internacional, a concentrar sus objetivos en la lucha contra las drogas ilegales, con un amplio componente de inversión militar proveído principalmente por Estados Unidos. El trabajo propone un marco de análisis para entender el origen del Plan Colombia, sus transformaciones y los contenidos de la política de construcción de Estado más relevante del siglo XXI en el país, desde una postura crítica. El documento permite establecer que el Plan Colombia es una forma privatizada de desarrollo, interpretada en términos de seguridad a partir de una incompleta comprensión del conflicto colombiano que prevalece hasta nuestros días.

Palabras clave: desarrollo, gobernanza, narcotráfico, Plan Colombia, seguridad, sociedad civil.

## Abstract

Plan Colombia was designed as an international “aid” package for peace-seeking and the achievement of a new model of local public administration, within a framework of multilateral collaboration. However, in a second and definitive version, the goals of the plan were concentrated on the struggle against drug trafficking. This study intends to deconstruct and analyze the conceptual assumptions behind the objectives of the policy of the plan in its two versions and to describe the significance of the changes it underwent. For this purpose, the study conducts an analysis of the content of the two texts: the National Development Plan of 1998 and the definitive Plan Colombia, entitled *Plan Colombia: plan for peace, prosperity, and the strengthening of the state*, published by the Presidency of the Republic in 2000. This article suggests that the policy shifted from its initial emphasis on the harmonization of social relations at a micro level in the regions most affected by violence and the absence of the State, hence a *development perspective*, to a new *security perspective*. Whereas the former approach sought the generation of alternative development projects and international support, the latter concentrated its objectives on the struggle against illegal drugs, with an ample component of military investment principally provided by the United States. This study suggests a framework of analysis for understanding the origin of Plan Colombia, its transformations, and the content of the most relevant policy for the construction of the State in 21<sup>st</sup>-century Colombia from a critical standpoint. The document makes it possible to show that Plan Colombia is a privatized form of development, interpreted in terms of security based on an incomplete understanding of the Colombian conflict that prevails into our present.

Keywords: development, governance, drug trafficking, Plan Colombia, security, civil society.

## Resumo

O Plano Colômbia foi desenhado como um pacote de “ajuda” internacional para a busca pela paz e pela consecução de um novo modelo de administração pública local num âmbito de colaboração multilateral. Contudo, numa segunda e definitiva versão, o plano concentrou seus objetivos na luta contra o tráfico de drogas. Este trabalho pretende desconstruir e analisar os supostos conceituais que se encontram por trás dos objetivos da política do plano, em suas duas versões, e descrever o significado das mudanças que sofreu. Para isso, será feita uma análise de conteúdo dos dois textos: o Plano Nacional de Desenvolvimento de 1998 e o Plano Colômbia definitivo intitulado *Plano Colômbia: plano para a paz, a prosperidade e o fortalecimento do Estado*, publicado pela Presidência da República em 2000. Este artigo mostra que a política passou de enfatizar a harmonização das relações sociais no âmbito micro (Lederach, 1997), nas regiões mais afetadas pela violência e pela ausência do Estado, a partir da geração de projetos de desenvolvimento alternativo, numa perspectiva de *desenvolvimento como segurança* (Duffield, 2001, 2002) e apoio internacional, a concentrar seus objetivos na luta contra as drogas ilegais, com um amplo componente de investimento militar fornecido principalmente pelos Estados Unidos. O trabalho propõe um referencial de análise para entender a origem do Plano Colômbia, suas transformações e os conteúdos da política de construção de Estado mais relevante do século XXI no país, a partir de uma postura crítica. O documento permite estabelecer que o Plano Colômbia é uma forma privatizada de desenvolvimento, interpretada em termos de segurança a partir de uma incompleta compreensão do conflito colombiano, que prevalece até os nossos dias.

Palavras-chave: desenvolvimento, governança, narcotráfico, Plano Colômbia, segurança, sociedade civil.

## Introducción

En este artículo serán analizados dos documentos: el fragmento dedicado al Plan Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y el texto publicado por la Presidencia de la República en el año 2000 titulado *Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Para efectos de este escrito, los denominaremos de aquí en adelante Plan Colombia uno (PC1) y Plan Colombia dos (PC2). Los dos textos compartieron un supuesto teórico central, a saber, que la descentralización de la administración pública genera beneficios a nivel local, en cuanto al empoderamiento de la base de la sociedad civil. No obstante, en el PC1 prevalecía la idea de que la paz se construye de “abajo” hacia “arriba”. En esto radicó su diferencia con respecto al PC2. Como se detalla en el siguiente aparte, uno de los principios rectores del PC1 fue la participación de la comunidad en la construcción de consensos locales:

Uno de los principales criterios o principios que servirán de base para el desarrollo del Plan Colombia es el fomento de la participación de la comunidad, bajo el precepto de que el Plan solamente logrará sus objetivos en la medida en que se tengan en cuenta los puntos de vista de los beneficiarios, especialmente de las poblaciones más vulnerables, y se logre el compromiso activo y solidario de la colectividad local en la resolución de sus propias dificultades. (Departamento Nacional de Planeación, 1999, p. 308)

Entonces, el PC1 buscaba establecer las condiciones sociales y de infraestructura en las zonas más olvidadas por el Estado, que habían sido igualmente las más afectadas por el conflicto, para así construir un ambiente de progreso e igualdad de oportunidades, bajo un gobierno que pretendía solucionar el conflicto armado (Departamento Nacional de Planeación, 1999, pp. 307-310). Por su parte, el PC2 basó su idea de desarrollo en la seguridad. De acuerdo con este plan, el principal factor que amenazaba la construcción del Estado y la gobernanza local, o el buen gobierno, era el narcotráfico. Cabe preguntarse ¿bajo qué supuestos conceptuales se cambió el sentido del plan? Esta pregunta implica una revisión a fondo de los contenidos de ambos textos y una deconstrucción discursiva que permita dilucidar qué ocurrió a la hora de formular esta política de Estado. Vale decir que con este paquete de recursos Colombia pasó a recibir por parte de Estados Unidos más “ayuda” militar que América Latina y el Caribe juntos, y sustituyó a Turquía como el principal receptor de ayuda norteamericana, después de Israel y Egipto (Chomski, 2002, p. 81).

## El primer Plan Colombia: un plan para que las relaciones sociales funcionen bien

El PC1 era principalmente una política de inversión en infraestructura, agricultura y el sector social, mediante programas productivos sostenibles. El objetivo general de este plan era generar un ambiente propicio para

construir la paz. La propuesta inicial de la política consistió en elaborar un Plan Marshall, en alusión al procedimiento que se ideó para reconstruir a Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Mediante la propuesta, se buscaba recaudar recursos internacionales, de múltiples países, para ser invertidos en la búsqueda de la paz (Ramírez, Restrepo, Rojas, León Atehortúa y García, 2001). Este documento tenía un fuerte componente social y de desarrollo regional, que se ejecutaría mediante inversión pública (véase la tabla 1).

**Tabla 1.** Proyección para la obtención de recursos del Plan Colombia, según el Gobierno nacional

Origen de los recursos	¿Cómo se obtendrían?	Presupuestado por el Gobierno (en millones de dólares)
Colombia	Presupuesto nacional y bonos de paz	4.000
Organizaciones multilaterales e internacionales	Créditos, bonos y donaciones	1.000
Estados Unidos	us Aid Package	1.500
Europa y otros países	Acuerdos bilaterales	1.000
Total		7.500

Fuente: Elaborado a partir de Ramírez et al. (2001).

En este plan se señalaba la importancia de trabajar en las siguientes acciones: fortalecer los grupos sociales de base y las organizaciones comunitarias, llevar a cabo esquemas novedosos de reforma agraria negociada y desarrollar el capital humano. Dentro de las prioridades del PC1 estaba ejecutar estas iniciativas en las poblaciones más afectadas por la violencia, de ahí la imposibilidad de separar la inversión social de la atención humanitaria. Veamos:

En primera instancia y como eje central de la política de paz, el gobierno ha estructurado el Plan Colombia el cual, a través de combinar adecuadamente las acciones de atención humanitaria con las de desarrollo, dejando atrás el tradicional esquema asistencialista, adelantará su acción en tres frentes: sustitución de cultivos ilícitos por medio de programas de desarrollo alternativo, atención a la población desplazada y acciones priorizadas y focalizadas hacia regiones donde la violencia ha asumido un carácter crítico. (Departamento Nacional de Planeación, 1999, p. 306)

El PC1 partía, también, de dos supuestos importantes: la afectación de la violencia se daba primordialmente a nivel local y rural, y el Gobierno debía ceder a privados parte o la completa gestión de la administración pública local para el desarrollo de los programas productivos, con el fin de empoderar a la comunidad de manera perdurable. Así “a través del modelo de gestión participativa, acercar las voluntades de la sociedad y las partes enfrentadas” (Departamento Nacional de Planeación, 1999, p. 309). Al respecto el plan dice:

Para el caso de los proyectos productivos participativos, una vez realizadas las inversiones e iniciada la etapa productiva se buscará dejar en manos de los actores y comunidades locales y regionales la administración de los proyectos y actividades productivas, sustituyendo la participación pública por participación privada y comunitaria regional, nacional o internacional. (Departamento Nacional de Planeación, 1999, p. 309)

Estas estrategias corresponden a lo que el teórico Mark Duffield ha acertado en denominar *internacionalización de la política pública*, que, a pesar de funcionar en lo local, integra redes globales de participación y esquemas innovadores de gestión en poblaciones conflictivas, en especial, en las regiones más afectadas por el conflicto. Este modelo requiere de una “significativa expansión y profundización en la complejidad de arreglos de subcontratación, técnicas de auditoría, esquemas de trabajo asociado, redes globales con países desarrollados, agencias multilaterales y la empresa privada” (Duffield, 2001 pp. 2-3). De esta forma, el PC1 enfocaba sus esfuerzos en las regiones más olvidadas del país, que describía de la siguiente manera:

Estas regiones se caracterizan por bajos niveles de organización social, presencia estatal y legitimidad institucional, que se reflejan en la ausencia de gobernabilidad. Adicionalmente, en muchas de estas zonas surgen problemas ambientales generados a causa de la expansión de la frontera agrícola y la presencia de cultivos ilícitos [...]. En estas circunstancias, las acciones del Plan Colombia buscan beneficiar, de una parte, a la población víctima de la violencia, en especial a la población que se ha visto forzada a desplazarse como resultado de la disputa por el control territorial entre los diversos actores armados, y de otra, a la población campesina vinculada a los cultivos ilícitos. (Departamento Nacional de Planeación, 1999, p. 308)

Si bien esta situación se mantiene, para la época gran parte de las zonas selváticas y montañosas colombianas conformaba una extensa porción de territorio que había permanecido sistemáticamente en el olvido y había carecido de la presencia de las instituciones del Estado. Variados análisis coinciden en denominar estas áreas de nuestro país “espacio vacíos” o “tierras de nadie” (González, 1997; Rivera, 2005; Serje, 2005). Allí la ley no parece estar representada por el Estado, sino por los grupos que por tradición han actuado en oposición al establecimiento y han aprovechado



el vacío de poder para establecer sus bases de operaciones y expandir su influencia en las zonas rurales.

En el año de 1998, la Defensoría del Pueblo advirtió sobre la influencia de grupos armados ilegales en 780 municipios del país (El Tiempo, 1998, 10 de diciembre). Las regiones y departamentos más afectados por el conflicto eran Putumayo, Cesar, Meta, Urabá, el Magdalena Medio, Sumapaz, el sur de Bolívar, Chocó, Guaviare, Caquetá, Arauca y Nariño (El Tiempo, 1998, 10 de diciembre; El Tiempo, 2000, 7 de julio). En general, al interior de la sociedad colombiana, como Myriam Jimeno examinaba (2001), las variadas fuerzas criminales crearon la percepción de que la vida pública nacional no podría separarse de los hechos violentos, al punto de que la gente perdió la esperanza en la consecución de un camino efectivo hacia la paz y se conformó con la cotidianidad de la guerra, pues las experiencias vividas en el pasado reciente y el presente colmaban la mayoría de referencias cognitivas a nivel cultural (Jimeno, 2001, pp. 221-222).

En este contexto, la intervención internacional para la ayuda del desarrollo se conectó con una solución al conflicto. Esta cuestión no fue una innovación. La investigadora María Clemencia Ramírez (2006) identifica tres grandes momentos de la ayuda para el desarrollo que tomaron forma a partir de los años cuarenta del siglo xx (pp. 295-297). El primer momento tiene lugar en el ocaso de la Segunda Guerra Mundial, cuando fueron creados el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), dos organismos supranacionales cuya intención era financiar y prestar dinero bajo el paradigma de la formación del Estado de bienestar, en el marco de la democracia y el crecimiento del capitalismo. En el segundo momento, en los años ochenta y noventa, el mercado adquirió una inusitada importancia debido al surgimiento del modelo neoliberal. Con este, se dio paso a una paulatina reducción del aparato estatal. Entonces era el mercado el encargado de erradicar la pobreza y promover el desarrollo. En este sentido, la ayuda internacional estuvo determinada por qué tan comprometidos estaban los Estados en seguir los lineamientos del Consenso de Washington, la receta neoliberal por excelencia para que la economía funcione “bien”. En el tercer momento, en la actualidad, las relaciones sociales toman el protagonismo en las agendas de desarrollo y se concibe un nuevo modelo de Estado: el Estado facilitador, que se concentra en ofrecer las garantías de seguridad en defensa de la propiedad privada y las libertades individuales. Lo que marca la diferencia es que este nuevo modelo posibilita el ambiente empresarial y las conexiones necesarias para que la sociedad civil, sobre todo los grupos de base de las regiones apartadas con sistemática ausencia del Estado, se integren al mercado y participen de los procesos democráticos a nivel local. El PCI tenía precisamente este objetivo: que las relaciones sociales funcionaran “bien”, en otras palabras, buscaba garantizar la gobernanza local para el desarrollo de la base de la sociedad civil (Ramírez, 2006).

La cantidad de recursos y la naturaleza del plan suscitaron interrogantes acerca de qué consecuencias traería para la construcción del Estado a nivel

regional, y, sobre todo, acerca de sus implicaciones en lo relativo al nuevo modelo de administración pública en zonas sistemáticamente echadas al olvido. Por ejemplo, la capacidad de recaudar impuestos ya estaba siendo sustituida por la economía de la coca y por los grupos armados al margen de la ley<sup>1</sup>, así que la política implicaba un cambio general en las costumbres y hábitos locales. En efecto, el Estado era representado por la guerrilla, y cuando no, los paramilitares se convirtieron en los garantes de la seguridad local, como figura de poder. En esta medida, la configuración estatal, deteriorada desde años atrás, entraba en un nuevo modelo administrativo que tenía el reto de recuperar la credibilidad local, satisfacer las necesidades de las comunidades a nivel micro y transformar positivamente las relaciones sociales y los marcos de significado para la gobernanza local.

La segunda estrategia del PCI hacía referencia al desarrollo alternativo. Existía una firme convicción de que la puesta en marcha de proyectos empresariales para el cambio de cultivos de uso ilícito por otros de índole legal que integraran a la sociedad civil al sector productivo, redundaría en beneficio de la comunidad y del empoderamiento de los ciudadanos. Esta estrategia tenía su base en lo local y, como lo subraya el texto, parte del supuesto de una fuerte colaboración del sector privado para su desarrollo:

Otro elemento fundamental para el desarrollo de los procesos productivos será el establecimiento de alianzas estratégicas entre pequeños productores, empresas privadas, asociaciones de productores, comercializadores, organizaciones no gubernamentales y el gobierno en sus distintos rangos. El objetivo principal de estas alianzas es la conformación de un marco integral para los proyectos que permita difundir el uso de técnicas modernas de producción, almacenamiento, comercialización y mercadeo, asistencia técnica y organización empresarial. [...] La participación de las empresas privadas se llevará a cabo a través de diferentes esquemas, entre los cuales se incluyen la suscripción de acuerdos para la compra de productos, convenios para la iniciación y puesta en marcha de proyectos cuya producción es de mediano y largo plazo, esquemas de concesión

1. En principio, en el departamento del Putumayo, la guerrilla de las FARC comenzó a cobrar un “impuesto”, comúnmente conocido como gramaje, por cada kilo de base de coca que saliera de la región. Después, decidió participar en todas las etapas del negocio. Con la presencia diaria de guerrilleros en lugares públicos, en plena convivencia con la sociedad civil e incluso con funcionarios públicos, se dio lugar a lo que Rivera (2005) llama un *Estado embrionario* paralelo al reconocido oficialmente. Ahora bien, la situación se tornó conflictiva cuando el paramilitarismo entró en el departamento, alrededor de 1997. A propósito de esto, Rivera señala que se dio una competencia económica por el control de las diferentes zonas del departamento, competencia traducida en los costos que tanto la guerrilla como los paramilitares ofrecían por el kilo de coca a los campesinos. Con datos del año 2000, Rivera (2005) afirma que “las FARC se vieron en desventaja porque las autodefensas empezaron a pagar al cultivador de coca \$2.600.000 por kilo de coca, en tanto que las FARC pagaban \$2.000.000” (p. 58).

y fiducia, y convenios de capacitación y transferencia tecnológica e inversión privada directa en asociación con los campesinos, entre otros. (Departamento Nacional de Planeación, 1999, p. 311)

El desarrollo alternativo era un método para ofrecer nuevas vías de desarrollo a comunidades, cuyo sustento dependía de cultivos de uso ilícito. Para lograr esto, se requería de una renovación de la gestión pública local. Se trataba, así, de un modelo que integraba la empresa privada con el sector público a nivel local. El modelo propendía por la eficiencia en el gasto de los recursos, una reducida intervención del Estado, la recuperación de la confianza ciudadana a nivel micro y la participación de la comunidad en proyectos productivos.

### **El segundo Plan Colombia: un paquete de estrategias para combatir el narcotráfico**

Por su parte, el PC2 planteó nuevos aspectos transversales: la seguridad nacional y las relaciones internacionales. La lucha contra las drogas, que en el PC1 era un apéndice de la política de paz y se destacaba porque recibiría un tratamiento diferente al tradicional (Departamento Nacional de Planeación, 1999), se convirtió en este segundo documento en un tema fundamental en la política de construcción de Estado. El énfasis del PC2 estaba puesto, entonces, en la administración nacional, antes que en la administración local. Si en el primer documento nos encontrábamos frente a una política que privilegiaba la consecución de la paz y la construcción de consensos desde “abajo”, en el segundo documento nos encontramos frente a una iniciativa proveniente desde “arriba”, que concebía al narcotráfico como la fuente estructural del conflicto nacional:

No cabe duda que Colombia padece de los problemas de un Estado que aún no ha sabido consolidar su poder, una falta de confianza en la capacidad de sus fuerzas armadas, policía y sistema judicial, de garantizar la permanencia del orden y la seguridad; una crisis de credibilidad en los distintos niveles y en las varias instancias de gobierno; y corrupción en la conducta de los sectores público y privado. Todo esto ha sido fomentado y agravado por los desestabilizadores efectos del narcotráfico. (Presidencia de la República, 2000, p. 8)

Para el sociólogo Jean Paul Lederach (1997), es posible dividir en varios niveles la estructura de un conflicto armado, como si se tratara de una pirámide. Según este autor, existen tres niveles en donde se ubican los actores y principales implicados en el conflicto. En el primer y más alto nivel, se encuentran los líderes de los bandos enfrentados que reúnen la mayor concentración de poder; en el nivel intermedio, se ubican, por ejemplo, los dirigentes regionales; y en el tercer y último nivel, están los voceros comunales y representantes locales de la población. En consecuencia, se puede hablar de la búsqueda de la resolución del conflicto de “arriba” hacia “abajo” o al revés. Para Lederach, es necesario que todos los niveles trabajen

sincronizadamente para resolver las diferencias que originan el conflicto, aunque, como la imagen de la pirámide lo sugiere, la base es el nivel más amplio y en el que se soporta toda la estructura. Para los procesos de paz con un enfoque de “abajo” hacia “arriba”, Lederach explica:

[Estos procesos] frecuentemente trabajan a través de redes locales establecidas, tales como la Iglesia y las asociaciones de salud [...], que se caracterizan también por su intención de subsanar los enormes traumas que la guerra ha producido, especialmente entre la juventud. La guerra en este nivel [“abajo”] se experimenta directamente, tanto en términos de violencia como en el sentido en que la gente vive cerca y en continua interdependencia de quienes fueron, y puedan ser aún, percibidos como enemigos. (1997, p. 55)

En el caso del PC1, había mayor interés por trabajar desde “abajo” para allanar el camino hacia la paz, pues se pretendía focalizar la mayoría de recursos en inversión social local y se proyectaba acercar a las partes enfrentadas en, por así decirlo, el origen del conflicto. Desde esta perspectiva, se reconoce la importancia de transformar la cultura política atravesada por los hábitos, los valores, las creencias, las actitudes (Weber, 1962, 1964, 1995; Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1948) y, finalmente, las acciones que en el día a día los individuos de una sociedad ejercen en relación con sus pares ciudadanos y las instituciones, en la esfera pública. Los escenarios de estas interacciones son las juntas comunales, los consejos locales, las plazas públicas, los parques y las calles, entre otros. Como reconocen algunos teóricos, el cúmulo de estas actitudes y valores representa una conciencia colectiva que se construye y reproduce socialmente a diario (Durkheim, 1995; Hallwachs, 2004; Giddens, 1984).

En el caso del PC2, no se descuidó del todo la base de la pirámide, pues se insistió en la misma innovación del modelo de gestión en lo local y en la descentralización de la política pública. Pero, el plan simultáneamente involucró elementos de seguridad y guerra contra las drogas, elementos que desde “arriba” se oponían a la construcción de un camino conducente a resolver el conflicto, con un énfasis en las problemáticas locales y en una transformación de los hábitos y marcos de referencia a nivel micro.

El segundo texto resaltó la importancia de construir un marco institucional confiable para la inversión extranjera. Este planteamiento correspondía a un sistema global de gobierno que propendía por la generación de economías de mercado e instituciones democráticas en países conflictivos (Duffield, 2001), tal como lo era Colombia. Así, se dejó en un segundo plano el diálogo local, el consenso con los grupos sociales de base y las problemáticas a nivel micro generadoras de conflicto, para dar prelación a un modelo de construcción de Estado acorde con un consenso negociado con aliados que se identificaran como enemigos del narcotráfico, como lo muestra el texto del PC2:

La violencia y la corrupción, alimentados por el narcotráfico, han generado desconfianza entre los inversionistas extranjeros,

hecho que ha sido uno de los mayores obstáculos en nuestro camino hacia la modernización. La inversión extranjera es un elemento esencial en la generación de empleo y en el logro de una posición estable y próspera para Colombia en un mundo ahora globalizado. (Presidencia de la República, 2000, p. 8)

Las estrategias del PC2 eran las siguientes: 1) Fortalecer una economía que estimule la inversión privada, incrementar la capacidad de recaudar impuestos por parte del Estado y contrarrestar las fuerzas del narcotráfico. 2) Reposicionar la imagen de Colombia en los mercados internacionales. 3) Buscar la paz. 4) Reestructurar las fuerzas armadas nacionales. 5) Hacer una reforma a la justicia. 6) Combatir el narcotráfico. 7) Ejecutar programas de desarrollo alternativo. 8) Fomentar la participación social para fortalecer el gobierno local. 9) Pensar en el desarrollo humano con el fin de garantizar salud y educación a la población más vulnerable. 10) Trabajar de la mano de la comunidad internacional para superar el problema de la droga (Presidencia de la República, 2000, pp. 15-17).

Al analizar estas estrategias, se identifica que tres de estas mencionaban el problema del narcotráfico. No era para menos, pues “en resumen, las aspiraciones del pueblo colombiano, y las labores de su gobierno, han sido frustradas por el narcotráfico, y esto ha dificultado los esfuerzos del Gobierno en el cumplimiento de sus deberes constitucionales” (Presidencia de la República, 2000, p. 8). Sin embargo, en términos prácticos, el negocio de las drogas constituía un medio para la financiación de las acciones de la violencia, pero no las motivaba. Mientras que en el PC1 la responsabilidad principal del Estado era el diálogo y la inversión social local para encontrar el camino para la paz, en este segundo plan la prioridad del Estado era luchar contra las drogas ilícitas. Según este plan, el narcotráfico “es una causa de distorsiones en nuestra economía, de una reversa en los avances logrados en la redistribución de tierras, una fuente de corrupción en la sociedad, un multiplicador de la violencia, y un factor negativo en el clima de inversión” (Presidencia de la República, 2000, p. 9).

En esta versión, el tráfico de drogas ilícitas se mostraba como la fuente primaria del conflicto colombiano. La inserción en la economía internacional y el reposicionamiento del país en los mercados globales necesitaban, entonces, de una lucha contra esta problemática. Una fuerte inversión en seguridad y una política ajustada a las condiciones del gobierno global allanaban el camino para recibir el apoyo y la ayuda internacional necesarios, para construir un ambiente en donde pudiera llevarse a cabo el “buen gobierno”. La lucha contra las drogas se convirtió, pues, en el objetivo de la política de construcción del Estado:

Hoy una Colombia en paz, progresista y libre de drogas es un ideal invisible; pero estamos comprometidos en hacerlo una realidad en el futuro. Con un compromiso pleno, toda nuestra determinación y recursos, y con la solidaridad y apoyo de nuestros aliados internacionales en la lucha común contra el flagelo del narcotráfico,

podremos forjar y forjaremos una nueva realidad, una Colombia moderna, democrática y pacífica, que entrará al nuevo milenio en plena prosperidad, no en el vilo de la subsistencia, y sobre todo con orgullo y dignidad como miembro de la comunidad mundial. (Presidencia de la República, 2000, p. 11)

Este discurso corresponde a una noción construida históricamente sobre el narcotráfico, según la cual existe

un vínculo entre la demanda y la oferta en el que implícitamente se rechaza la noción de que la demanda genera la oferta. Por lo tanto, se piensa necesario situar el acento de la represión en los polos de cultivo, producción, procesamiento, transporte y tráfico de narcóticos más que en los epicentros de consumo y en los espacios de mayor ganancia para la empresa transnacional ilegal de los narcóticos. (Tokatlián, 2000, pp. 93-94)

Las estrategias tres, cuatro, cinco y seis del PC2 se concentraron en la obtención de recursos para fortalecer las Fuerzas Militares, reformar el sistema judicial y combatir al narcotráfico. El hecho de que la lógica de inversión de recursos por parte del Estado perdiera su componente social para concentrarse en el fortalecimiento del Ejército, la justicia y en perseguir a los narcotraficantes, obedeció al supuesto radicalizado de que el desarrollo se soporta en la seguridad. La defensa nacional se convirtió, así, en la principal condición para lograr la paz y el desarrollo:

El proceso de paz es además parte de una alianza estratégica en contra del narcotráfico, la corrupción, y la violación de los derechos humanos. Para que este proceso se vuelva factible y duradero, se necesita un apoyo complementario en las áreas de seguridad y defensa, una alianza contra la producción, el consumo, la distribución y la comercialización de drogas, el lavado de activos y el tráfico de armas; y un plan de desarrollo que genere empleo y llegue a los más necesitados. (Presidencia de la República, 2000, pp. 19-20)

En este sentido,

Será necesario obtener apoyo externo a fin de que el gobierno pueda consolidar sus reformas económicas y al mismo tiempo aumentar el flujo de recursos para financiar el esfuerzo militar y satisfacer las necesidades sociales. De este modo el Gobierno podrá establecer una base sólida para el crecimiento económico liderado por el sector privado y al mismo tiempo garantizar que la situación económica actual no genere empleo adicional en actividades criminales. (Presidencia de la República, 2000, p. 24)

Así, el eje mercado-seguridad-desarrollo se expresaba en el PC2 como la vía conducente al “buen gobierno”. Se partía del supuesto de que un adecuado clima de confianza de la inversión extranjera daría oportunidades

de crecimiento al país, reduciría los índices de desempleo y crearía mejores oportunidades para los ciudadanos, como lo muestra el siguiente aparte del texto que insiste en aludir al narcotráfico como la fuente del conflicto:

A falta de un espacio para una expansión fiscal, se requiere la inversión privada tanto interna como extranjera para la recuperación y la generación del empleo en negocios lícitos. Sin embargo, esta nueva inversión se encuentra amenazada por el deterioro en la confianza de los inversionistas. (Presidencia de la República, 2000, p. 26)

La séptima estrategia se refería al tema del desarrollo alternativo. De acuerdo con el fuerte énfasis de lucha antinarcóticos del PC2, el desarrollo alternativo ocupaba un lugar subsidiario, en términos de brindar nuevas oportunidades de trabajo al campesinado cocalero y a la población desplazada. Las prioridades de la política redactadas en este documento dedican mayor atención al tema de seguridad que al de programas rurales o comunitarios para el desarrollo local.

Había una salvedad en este segundo documento y consistía en que esta política estaría formalmente destinada en exclusivo a pequeños productores de hoja de coca (Presidencia de la República, 2000). Por consiguiente, las extensiones de cultivos de uso ilícito recibirían el tratamiento de fumigación y erradicación con el empleo de la autoridad y la fuerza del Estado. Así, resultaba coherente que en el marco de conseguir la paz para Colombia se estableciera este tratamiento para los minifundios dedicados a la coca. Lo que no resultaba coherente era, como afirmaba el documento, defender la idea de que “la guerrilla opera bajo un esquema revolucionario de tipo político militar que exige una solución negociada” (Presidencia de la República, 2000, p. 11), y a la par elaborar un plan de guerra, a sabiendas de que la guerrilla controlaba gran parte de los cultivos ilícitos. La paradoja radica en que aunque el PC2 conservaba la idea original del desarrollo alternativo del primero, incorporaba todo un componente militar y de inversión en seguridad justificado en que los “narcotraficantes y grupos rebeldes siguen financiándose a través de los productos del narcotráfico” (Presidencia de la República, 2000, p. 11).

#### **Análisis de contenido: las contradicciones**

El PC2 es contrario al nuevo modelo de gestión pública local, paradigma y marco de la seguridad estatal contemporánea, presentado por Mark Duffield, el cual no busca

la acumulación de armas y alianzas políticas externas con otros países, sino cambiar la conducta de sus poblaciones. Dentro de este esquema público-privado, la seguridad es lograda mediante actividades diseñadas para reducir la pobreza, satisfacer las necesidades básicas, fortalecer la sostenibilidad de la economía, crear instituciones civiles representativas, proteger a los más vulnerables, promover

los derechos humanos, etc. Esta bastante privatizada forma de seguridad se llama desarrollo. (Duffield, 2001, p. 3)

Con el pc2, el presidente Andrés Pastrana presentó al país una política que, por un lado, pretendía convencer a las comunidades locales cocaleras de incorporarse a la economía legal mediante programas productivos sostenibles, y que, por otro, era una estrategia de fortalecimiento de las Fuerzas Militares y de la presencia territorial de los organismos del Estado, con un robusto énfasis en luchar contra las drogas ilícitas. El apoyo de Estados Unidos fue determinante en este aspecto<sup>2</sup> (véase la tabla 2).

**Tabla 2.** Ayuda de los Estados Unidos en millones de dólares desde 1997<sup>3</sup>

Ayuda	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Militar y policial	86,6	114,3	306,6	743,6	236,9	398,9	624,4	614,8	597,8	632,2
Económica y social	0	0,5	8,8	231,4	1,4	115,5	136,7	134,5	134,7	132,2
Totales	86,6	114,8	315,4	975	238,3	514,4	761,1	749,3	732,5	764,4

Fuente: Elaborado a partir de CIPONLINE (2008).

Veamos más de cerca el tratamiento que recibe el narcotráfico en el discurso del pc2:

Recientemente, la relación financiera entre los varios grupos armados y los narcotraficantes ha logrado intensificar el conflicto armado, y ha limitado la capacidad del Estado para cumplir con sus responsabilidades más importantes. La recuperación de esta capacidad por parte del Estado exige un proceso de reconstrucción de la sociedad y de la comunidad. En este sentido, la paz no es una cuestión simplemente de voluntad política. Por el contrario, se tiene que construir la paz gradualmente, y para ello debe haber avances en la institucionalización y en el fortalecimiento del Estado con el fin de garantizar la seguridad y el respeto por los derechos y libertades de todos los ciudadanos, en todas partes del territorio nacional. Un punto central en la estrategia consiste en las negociaciones con la

- Una vez el Plan Colombia entró en vigencia en el año 2000, fueron invertidos 743,6 millones de dólares (el 73 % de la ayuda enviada) en el Ejército (CIPONLINE, 2008), para que incrementara su pie de fuerza cuantitativa y cualitativamente en las zonas de mayor presencia ofensiva de las guerrillas y los paramilitares, pero con especial prioridad en el sur del país, pues esta era la zona que presentaba más cantidad de cultivos de uso ilícito (Vaicius, 2002).
- Desde el año 2000, se puede apreciar el incremento en los montos a raíz de la implementación del Plan Colombia.



guerrilla, que buscan poner fin a conflictos que han tenido cambios profundos con el paso del tiempo. (Presidencia de la República, 2000, pp. 13-14)

En otro aparte se mencionan los siguientes objetivos en el marco del apoyo a las Fuerzas Militares y la estrategia antinarcóticos (véase la tabla 3):

Mayor uso de operaciones conjuntas con la Policía Antinarcóticos.  
Fortalecer los esfuerzos conjuntos entre Colombia y Estados Unidos.  
Mejorar la protección de nuestras propias fuerzas. Integrar las fuerzas para la obtención y análisis de inteligencia. Aumentar el número de tropas empleadas en operaciones. Aumentar la movilidad en las selvas, con énfasis en operaciones aéreas y fluviales. Mejorar la capacidad de las unidades para realizar operaciones conjuntas nocturnas. (Presidencia de la República, 2000, p. 33)

Volvamos al PCI:

el gobierno nacional reconoce que las estrategias de resolución del conflicto armado para la disminución de la violencia en un marco integral deben estar acompañadas de un instrumento que permita realizar inversiones y cubrir una serie de gastos paralelos al proceso de paz, antes, durante y después de eventuales negociaciones con los grupos alzados en armas. Igualmente, reconoce que lograr la paz y sostener posteriormente el proceso puede requerir de una inversión similar o mayor a los costos que actualmente genera la violencia. Por otra parte, puesto que estos costos sociales y económicos afectan de manera generalizada a toda la población [...] los beneficios de lograr la paz tendrán como principal beneficiario a la sociedad civil como un todo. En consecuencia, el gobierno ha propuesto la creación de un Fondo de Inversión para la Paz, FIP, que será el mecanismo financiero para la construcción de la paz y la principal herramienta para la financiación del Plan Colombia. La premisa central del Fondo es que la inversión necesaria para lograr la paz debe ser asumida por toda la sociedad [...]. Así concebido, el Fondo recoge un radical cambio de actitud que se ha venido produciendo en el país, en virtud del cual la sociedad colombiana ha pasado de exigirle exclusivamente al Estado el logro de la paz como claramente sucedió durante la primera mitad de los años noventa. (Departamento Nacional de Planeación, 1999, pp. 324-325)

En el PCI se señala la importancia del Fondo de Inversión para la Paz (FIP) en el conflicto, pues debía ser la fuente primaria del Plan Colombia. De manera explícita, la inversión en la paz y las negociaciones para lograrla eran una condición previa, paralela y posterior a la construcción y armonización de las relaciones sociales, primero, a nivel local y, progresivamente, a nivel nacional. En particular, la frase “la sociedad colombiana ha pasado de exigirle exclusivamente al Estado el logro de la paz” cobra valioso sentido, pues

**Tabla 3.** Ayuda norteamericana militar en dinero y en especie para el año 2000 en el marco del Plan Colombia

600 millones de dólares en equipos y entrenamiento para dos nuevos batallones antinarcóticos del ejército nacional.
30 helicópteros Black Hawk UH-60.
15 helicópteros Huey UH-1H.
341 millones de dólares para radares y equipo aéreo.
96 millones de dólares para modernizar la flota aeronáutica.
145 millones de dólares destinados para atender al campesinado cocalero.
93 millones de dólares para la protección de los derechos humanos y el sistema judicial.
Entre 80 y 90 pilotos civiles norteamericanos encargados de realizar las fumigaciones en aparatos T-65 y OV-10.

Fuente: Elaborado a partir de Ramírez et al. (2001) y El Tiempo (2000, 17 de abril).

muestra que el problema del conflicto, su origen, sus causas y su desarrollo debe ser enfrentado por la sociedad civil, desde “abajo”. En cambio, el PC2 se enfoca en el narcotráfico como problema central, de manera que debe ser atacado vehementemente por el Estado, para así emprender “la construcción de la sociedad”. Para el PC2, ofrecer soluciones tendientes a la resolución de un conflicto que tenía su origen en la base de la sociedad y en las relaciones sociales más cotidianas resultaba mucho más complejo que proponer resolver un enfrentamiento contra un enemigo claro, definido y compartido con Estados Unidos: el narcotráfico. Nótese a continuación que el PC1 exponía incluso un modelo de seguridad diferente al tradicional, que se emplearía en el marco de la política de la resolución del conflicto:

Como un complemento al Plan Colombia, la política de paz involucrará las políticas de convivencia ciudadana, que se fundamentarán en una orientación novedosa, al pasar del modelo tradicional de la seguridad, basado en el esquema de control policía-justicia-prisión al desarrollo de intervenciones con énfasis en un mayor contenido preventivo y pedagógico como estrategias para la disminución de la violencia y la promoción de la convivencia, sin olvidar, por supuesto, las acciones de control. (Departamento Nacional de Planeación, 1999, p. 307)

La última estrategia del PC2, por su parte, aludía a la búsqueda de apoyo internacional para luchar contra las drogas ilícitas, de la mano de una reforma al sistema judicial, un ortodoxo cumplimiento de los principios del modelo neoliberal de mercado y la nueva gestión pública local:

De esta forma, y a pesar de haber logrado 40 años de crecimiento continuo, la economía colombiana no ha podido canalizar los beneficios de su prosperidad hacia el pueblo en general, ni ha

logrado disminuir sus niveles de pobreza en forma significativa. La violencia y la corrupción, alimentados por el narcotráfico, han generado desconfianza entre los inversionistas extranjeros, hecho que ha sido uno de los mayores obstáculos en nuestro camino hacia la modernización. La inversión extranjera es un elemento esencial en la generación de empleo y en el logro de una posición estable y próspera para Colombia en un mundo ahora globalizado. (Presidencia de la República, 2000, p. 8)

Como se ve, la importancia de la inserción de Colombia en una economía internacional determina también que se “falle” o no en el objetivo de promover instituciones democráticas. En particular, solo la economía es culpable del conflicto. En este sentido, y de acuerdo con el texto, la responsabilidad de la economía en la construcción del Estado dio el argumento para que fuera ella misma la que condujera los cambios necesarios que institucionalmente no se pudieron llevar a cabo antes. El modelo neoliberal sentaba las bases, así, para concebir una globalización del desarrollo, en donde las bondades del mercado parecían ilimitadas y la seguridad su garantía. De esta forma, el PC2 representó un retroceso en la concepción del desarrollo, pues prevaleció la idea de que para conseguirlo era más importante que la economía funcionara bien a que las relaciones sociales estuvieran bien.

### Conclusión

La ayuda internacional plasmada en el PC2 es un eslabón más en una cadena de intervención para el desarrollo que tiene una larga historia en América Latina. En este caso, la seguridad es el factor más importante para que la ayuda internacional se materialice. En años anteriores, la influencia ganada por los gobiernos donantes, las ONG, las agencias internacionales y las compañías multinacionales, en zonas de conflicto o en países pobres, era mucho más territorial y carecía de las redes de comunicación que la globalización hizo posibles (Duffield, 2002, p. 1062). En este marco, se inserta la propuesta del PC1 acerca de la reestructuración de la administración pública local y la participación de organismos y compañías privadas e internacionales en procesos alternativos de desarrollo económico para las comunidades locales, que incentivan valores políticos de participación y redibujan la imagen del Estado facilitador. Esta vía, se supone, allana el camino para que consensos de paz sean creados desde “abajo” (Lederach, 1997) y se garanticen los derechos de los ciudadanos, su seguridad y su participación en un sistema democrático de gobierno.

Sin embargo, queda por discutir si la mediación de la ayuda planteada en el PC2 hace o no viable un camino conducente a la paz, como lo enuncia su tercera estrategia. Si bien el segundo texto analizado emplea el concepto de la internacionalización de la política pública, para ofrecer una gestión administrativa local alternativa que busque consensos y remedie las coyunturas que impiden que las relaciones sociales funcionen bien, plantea la

recuperación del monopolio de las armas y el fortalecimiento del ejército como un medio para emprender una guerra contra el mercado ilegal de drogas, no como una garantía, ni mucho menos un resultado lógico de resolver la verdadera guerra, la generada a partir de la desigualdad del país, la inercia de la movilidad social y la ausencia de un relato que apoye la articulación de redes de solidaridad, nuevos hábitos, a partir de una cultura verdaderamente democrática.

## Referencias

- Chomski, N. (2002). *Estados canallas: el imperio de la fuerza en los asuntos mundiales*. Barcelona: Paidós.
- CIPONLINE. (2008). *U.S. Aid to Colombia since 1997: Summary tables*. Consultado el 14 de abril de 2009 en <http://www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm>
- Departamento Nacional de Planeación. (1999). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz*. Consultado el 10 de febrero de 2009 en <http://www.DNP.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx>
- Duffield, M. (2001). Governing the borderlands. En M. Duffield, *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*. Londres: Commonwealth Institute.
- Duffield, M. (2002). Social reconstruction and the radicalization of development: aid as a relation of global liberal governance. *Development and change*, 33, 1049-1071.
- Durkheim, E. (1995). *La división del trabajo social*. Madrid: Akal.
- El Tiempo*. (1998, 10 de diciembre). 780 municipios en conflicto armado. Consultado el 14 de abril de 2009 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-845665>
- El Tiempo*. (2000, 17 de abril). Las cifras del Plan Colombia. Consultado el 14 de abril de 2009 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1213439>
- El Tiempo*. (2000, 17 de julio). Territorio y conflicto. Consultado el 14 de abril de 2009 en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1304765>
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society outline of the theory of structuration*. Berkeley: University of California Press.
- González, F. (1997). Poblamiento y conflicto social en la historia colombiana. En F. González, *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana* (pp. 71-94). Bogotá: CINEP.
- Halbwachs, M. (2004). *La memoria colectiva*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Jimeno, M. (2001). Violence and social life in Colombia. *Critique of anthropology*, 21(3), 221-246.
- Lazarsfeld, P., Berelson, B. y Gaudet H. (1948). *The people's choice*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Lederach, J. P. (1997). *Building Peace. Sustainable reconciliation in divided societies*. Washington: U. S. Institute of Peace Press.

- Presidencia de la República. (2000). *Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ramírez, S., Restrepo L. A., Rojas, D. M., León Atehortúa, A. y García, A. (2001). La internacionalización del conflicto. En *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (pp. 13-74). Bogotá: IEPRI (UNAL), Planeta.
- Ramírez, M. C. (2006). Significado de las acciones de la AID en el Putumayo en el contexto de la promoción de la seguridad global y del buen gobierno. En F. González y G. I. Ocampo (comps.), *Globalización, cultura y poder en Colombia: una mirada interdisciplinaria* (pp. 291-307). Medellín: La Carreta Editores.
- Rivera, G. (2005). *Cultivos de coca, conflicto y deslegitimación del Estado en el Putumayo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Serje, M. (2005). *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Tokatlián, J. (2000). *Globalización, narcotráfico y violencia*. Bogotá: Norma.
- Vaicius, I. (2002). Una perspectiva hacia el entendimiento del Plan Colombia. En J. Estrada (comp.), *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra: aspectos globales y locales* (pp. 21-31). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1962). *The city*. New York: Collier Books.
- Weber, M. (1995). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona: Península.