



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Rojas, Diana Marcela

Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?

Colombia Internacional, núm. 65, enero-junio, 2007, pp. 14-37

Universidad de Los Andes

Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81206502>

- 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

## **PLAN COLOMBIA II:**

¿más de lo mismo?

---

## **PLAN COLOMBIA II:**

More of the Same?

---

**Diana Marcela Rojas\***

---

recibido 25/04/07, aprobado 25/05/07

## Resumen

A principios de 2007 el gobierno colombiano presentó la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013 (EFDDS), considerada la fase II del Plan Colombia. Esta estrategia está fundamentalmente dirigida a conseguir el apoyo de la comunidad internacional para la consolidación de los que se considera son logros del Plan Colombia I y la Política de Seguridad Democrática. El artículo analiza el contenido de la propuesta de Plan Colombia II con miras a establecer cuáles son las razones para prolongar la estrategia, qué modificaciones presenta frente al Plan inicial y vislumbrar cuáles podrían ser sus implicaciones en las acciones del estado tanto frente al conflicto armado como en las relaciones con Estados Unidos.

**Palabras clave:** Plan Colombia, relaciones Colombia-Estados Unidos, cooperación internacional, política antinarcóticos, conflicto armado.

## Abstract

In early 2007 the Colombian government introduced the Strategy for the Strengthening of Democracy and Social Development 2007-2013. This strategy is considered Plan Colombia's second phase and it seeks to garner support from the international community to consolidate the Plan's goals as well of those of the Policy of Democratic Security. This article analyzes the content of Plan Colombia II in order to identify the reasons for extending this strategy and the changes it contains compared to the initial plan. The author also highlights possible implications for state actions vis-à-vis the armed conflict and Colombian relations with the United States.

**Key words:** Plan Colombia, Colombia-U.S. relations, international cooperation, anti-drug policy, armed conflict.

## Introducción

El Plan Colombia ha sido la estrategia más ambiciosa emprendida por el estado colombiano para encontrar soluciones al conflicto armado interno y al problema del narcotráfico de los últimos años. Desde 1999 cuando se formuló bajo el gobierno de Andrés Pastrana, la estrategia no ha dejado de

transformarse al punto que hoy dado el número de temas que abarca y la relación entre ellos, resulta prácticamente inasible en su significación y alcances. El Plan que estaba contemplado originalmente para seis años, hasta el 2005, se prolongó por un año más casi de manera inercial hasta que a principios de 2007 el gobierno de Álvaro Uribe en su segundo mandato

\* Filósofa, Magíster en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Universidad Externado de Colombia. Se encuentra en proceso de culminar su Ph.D. en Relaciones Internacionales, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, Francia. Investigadora y docente del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI. Universidad Nacional de Colombia. Correo Electrónico: dianarojas@analisispolitico.edu.co

presenta la *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social 2007-2013*, EFDDS, la cual se asume como la fase II del Plan Colombia (DNP 2007).

Esta estrategia está fundamentalmente dirigida a conseguir el apoyo de la comunidad internacional para la “consolidación de los logros del Plan Colombia I y la Política de Seguridad Democrática del gobierno Uribe”. En este sentido representa una continuidad de la orientación de la política internacional, que asumió el país desde 1998 cuando se decidió “internacionalizar la solución al conflicto armado” y direccionar la preocupación y el interés crecientes de actores internacionales sobre la crisis humanitaria en el país, que venía en ascenso desde mediados de los años noventa hasta convertirla en apoyos concretos a las políticas gubernamentales. (Rojas 2006a). De este modo, la EFDDS no sólo da continuidad, sino que, además, profundiza esta visión de la política internacional en torno a la necesidad de una activa participación internacional en la solución a los problemas del país.

La EFDDS o fase II del Plan Colombia está sustentada en la necesidad de consolidar los que se considera son los logros de una serie de programas y políticas que se habrían desarrollado bajo Plan Colombia I, el cual, pese a los avances, aún requeriría una segunda etapa de una duración similar a la primera que asegure el fortalecimiento del estado y la solución al conflicto armado. El documento en el que

se presenta la nueva estrategia fue elaborado por la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación que coordinó las discusiones y centralizó la información y las visiones de las entidades estatales concernientes<sup>1</sup>. Además de presentar los lineamientos de la propuesta gubernamental, dicho documento sintetiza en su primera parte los resultados del balance del Plan Colombia presentados en el informe del DNP en septiembre del año anterior (DNP 2006).

El objetivo de este artículo es analizar el contenido de la propuesta de Plan Colombia II presentada por el gobierno nacional con miras a establecer cuáles son las razones para prolongar la estrategia, qué modificaciones presenta frente al Plan inicial y vislumbrar cuáles podrían ser sus implicaciones en las acciones del estado tanto frente al conflicto armado como en las relaciones con los Estados Unidos.

La primera parte del artículo se ocupará, entonces, del balance presentado por el gobierno sobre el Plan Colombia I; la segunda parte estará dedicada al análisis del contenido de la EFDDS; finalmente nos centraremos en algunas reflexiones acerca de las implicaciones de la segunda fase del Plan Colombia y las perspectivas para el país en los años próximos.

## 1. Balance del Plan Colombia I

La valoración de los resultados de Plan Colombia I, PCI, tal y como aparece en el documento de la EFDDS presenta tres rasgos que lla-

1 Ministerio de Defensa, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Embajada de Colombia en los Estados Unidos y el Ministerio del Interior y Justicia.

man la atención. En primer lugar, se parte de una ambigüedad prolongada, pues si bien se evoca el Plan Colombia I los logros aparecen como resultados de la Política de Seguridad Democrática, PSD. Así, si bien al principio dicha política se presenta como complementaria a PCI, en realidad este último termina diluyéndose en la PSD.

Denominado “Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado” (Presidencia de la República 2000), el PCI establece que la negociación con los grupos guerrilleros es la respuesta más adecuada por parte del estado al problema del conflicto armado; todas las demás variables: narcotráfico, inseguridad, subdesarrollo, de una manera u otra, dependen de esta solución. Por ello mismo el proceso de paz es la piedra angular del Plan formulado en 1999. Sin embargo, ante la necesidad de lograr el apoyo de los Estados Unidos, el Plan termina siendo en lo fundamental un programa de lucha antinarcóticos intensificado. Una vez fracasan las negociaciones a principios de 2002, el PCI sufre otra mutación, y se plantea una ambigüedad en torno a su prolongación a través de la Política de Seguridad Democrática del nuevo gobierno.

Esta ambigüedad ha acompañado la estrategia desde el 2002 cuando la administración Uribe al mismo tiempo que decide continuar con los compromisos asumidos por la administración Pastrana bajo PCI, necesita mostrar un cambio en la posición política frente al conflicto armado y endurecer la confrontación militar con los grupos guerrilleros. Dicho giro lo constituye la Política de Seguridad

Democrática presentada como pilar del programa del nuevo gobierno, la cual en su esencia apuntaba a los mismos objetivos del Plan Colombia original: la recuperación del control territorial y el fortalecimiento del estado. Así mismo, una vez agotada la posibilidad de una salida negociada del conflicto, los medios para alcanzar tales objetivos eran los mismos: la modernización de las fuerzas armadas, la erradicación de cultivos con el fin de acabar con la principal fuente de financiación de las guerrillas y el copamiento de los territorios hasta entonces controlados por los grupos armados ilegales. La ambigüedad se establece, entonces, entre el Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática que en principio parecen ser lo mismo pero que son presentados como estrategias relacionadas pero distintas.

En segundo lugar, el Plan Colombia II representa en lo fundamental una continuación del PCI. El diagnóstico en el cual se basaba la estrategia en 1999 partía de la situación de grave debilidad del estado colombiano, que lo hacía incapaz de hacer frente a las amenazas planteadas por la agudización del conflicto armado, el avance del narcotráfico y la crisis económica. Una debilidad que se evidenciaba a finales de los años noventa en la incapacidad del las fuerzas armadas para enfrentar a los grupos armados ilegales; en un sistema judicial precario con una alta tasa de impunidad; en la incapacidad del estado para mantener y garantizar el orden en su territorio y brindarles seguridad a sus ciudadanos; en una crisis de credibilidad en la clase dirigente y unos altos niveles de corrupción, así como el socavamiento de valores fundamentales para la sociedad colombiana.

Frente a ello, el PCI establecía cinco estrategias para subsanar el grave riesgo de falla estatal. Además del ya señalado componente de la negociación de la paz con las guerrillas, el Plan incluía una estrategia de recuperación económica basada en la adopción de una serie de medidas de ajuste y en la promoción del comercio y la inversión que se corresponden en su mayoría al tipo de reformas estructurales promovidas por el consenso de Washington; una estrategia antinarcóticos que en lo esencial profundizaba la política de lucha contra las drogas aplicada en los últimos años, haciendo énfasis en la necesidad de la participación de las fuerzas armadas en su conjunto en las operaciones contra el narcotráfico y, en especial, brindando apoyo operacional a las labores de erradicación de cultivos ilícitos. Igualmente, se contemplaba una estrategia de reforma del sistema judicial y de protección a los derechos humanos, así como un componente de democratización y desarrollo social.

En tercer lugar, la ampliación y profundización que significa la EFDDS frente al Plan Colombia I implica también una reinterpretación del esquema original; algunos objetivos iniciales son reelaborados; se incluyen temas que no estaban contemplados originalmente tales como la desmovilización, el desarme y la reinserción, y se redefine el conflicto como amenaza terrorista; además, se suprimen o se cambian de importancia otros temas que antes parecían ser centrales en el Plan presentado en el 2000, como la negociación con las guerrillas. La ampliación y reinterpretación que hace la EFDDS del Plan

inicial se hace en función de mostrar una continuidad de las políticas bajo el gobierno Uribe, y con el objetivo de enfatizar la eficacia y los logros positivos de PCI, de modo tal que sirvan de sustento a la demanda de apoyo para la consolidación de tales logros en la fase II.

## 2. Resultados

Estos tres rasgos, ambigüedad, continuidad en las políticas y reformulación en retrospectiva revelan elementos cruciales de lo que ha sido el Plan Colombia hasta ahora. A su vez, tales rasgos se ven reflejados en los temas principales del balance de la estrategia que se hace en el documento sobre la EFDDS entre 1999 y 2006. A continuación analizaremos con algún detalle estos temas con el fin de establecer sus vínculos con la estrategia presentada para la fase II del Plan Colombia.

### a. Impacto económico y política social

El primer tema considerado en el balance corresponde a la reactivación económica. Allí se plantea que el PCI ha contribuido al reestablecimiento de la confianza de consumidores e inversionistas, a la recuperación de la productividad factorial, al mantenimiento de una política macroeconómica sana. Ello se demuestra a través del crecimiento positivo en casi todos los indicadores económicos entre el 2002 y el 2006. Así mismo, se presentan como logros la renovación del SGP a través del SGP Plus con la Unión Europea, la extensión de las preferencias arancelarias otorgadas por los Estados Unidos y, más recientemente, la negociación del TLC con el mismo país; estos acuerdos aparecen como formas de compensa-

ción a Colombia por su lucha contra el problema de la drogas y como un reconocimiento a la corresponsabilidad internacional en esta materia (DNP 2007:27-28).

Comparados con la situación de 1998-1999, considerada la peor crisis económica que ha sufrido el país en las últimas décadas, es innegable la recuperación económica que se presenta a través de las cifras. El asunto radica en establecer cuáles de estos resultados son directamente atribuibles al Plan Colombia. En la medida en que el programa de reajuste económico fue incluido como parte de la estrategia inicial, habría que aceptar que el conjunto de la política macroeconómica del país sea presentado como un resultado exitoso del Plan Colombia; sin embargo esto termina diluyendo el significado y los logros concretos de la estrategia. De otra parte, sería necesario establecer si este mejoramiento en los indicadores económicos ha contribuido considerablemente al fortalecimiento del estado y con ello a la solución del conflicto armado.

Ahora bien, indudablemente la recuperación de la seguridad tiene efectos en el desempeño de la economía colombiana. De un lado, la reducción del conflicto permite un mayor aprovechamiento de los recursos productivos e incentiva la acumulación de capital que aumenta el potencial de crecimiento futuro. Pero de otra, el incremento en el gasto público que demanda la financiación de la estrategia tiene un impacto fiscal que puede afectar negativamente el crecimiento económico (Cárdenas 2004: 14).

En relación con los temas sociales y en su formulación inicial, el PCI los considera vinculados directamente a los programas de desarrollo alternativo, de asistencia a las víctimas de la violencia y a los desplazados internos. En las discusiones de aprobación de la ayuda estadounidense en 2000, varios sectores, organizaciones sociales y ONG tanto colombianas como estadounidenses pusieron en cuestión el énfasis militar del Plan y reclamaron un enfoque más social, así como también una reorientación de mayores recursos para la atención a la población afectada por los cultivos ilícitos y, por ende, por el conflicto armado mismo<sup>2</sup>. Varios países, particularmente los europeos, hicieron a su vez eco de tales demandas, lo que dio lugar a la controversia en torno de cuál debería ser la estrategia más adecuada para resolver el conflicto armado colombiano: a través de una ofensiva militar sostenida o mediante una salida negociada. Tales debates en torno a la naturaleza de la estrategia y a la destinación de los recursos han sido una constante a lo largo de los seis años de aplicación del Plan.

En el balance presentado en el documento de la EFDD, a los programas iniciales de desarrollo alternativo se le terminan sumando como logros aquéllos alcanzados por la política social en su conjunto, tales como la Red de Apoyo Social con los programas de Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción; se contempla también la ampliación de la cobertura de aseguramiento en salud y de cobertura básica y media en educa-

2 Para las críticas al enfoque de Plan Colombia ver: (Varios 2003; LAWG 2005; Acción Social 2006).

ción. Igualmente, se presentan como logros los resultados de los programas de desarrollo alternativo vinculados a proyectos productivos, a la inversión en infraestructura social y gestión comunitaria, así como el programa de Familias Guardabosques (DNP 2007:31); en fin, prácticamente toda la inversión social de estos seis años es atribuida a Plan Colombia.

#### **b. La lucha contra las drogas y el terrorismo**

Resulta curioso que éste que ha sido núcleo de la estrategia aparezca tan sólo en tercer lugar en el documento de la EFDD. Los logros presentados no tienen ni la centralidad ni la contundencia que se esperaría de un balance sobre Plan Colombia.

La ambigüedad que ha acompañado al Plan Colombia desde sus inicios se ve claramente reflejada aquí: ¿lucha antinarcóticos o lucha contrainsurgente? En la formulación inicial de la estrategia, la modernización de la fuerza pública se justificaba en la necesidad de hacer posible la fumigación aérea de los cultivos ilícitos, particularmente en aquellas áreas controladas por la guerrilla, de allí la creación de los batallones antinarcóticos; sin embargo, rápidamente se hizo evidente que la distinción entre lucha antinarcóticos y guerra contrainsurgente, aunque políticamente correcta sobre todo para los congresistas en Washington, resultaba artificiosa<sup>3</sup>. Esta ambigüedad terminó disolviéndose después del 11 de septiembre, 11-S, con el fracaso de las negociaciones con las FARC, cuando ambas estrategias terminaron fusionándose en la lucha global contra el terrorismo (Rojas 2006b).

En el balance se presenta como resultado principal la modernización de la fuerza pública, FP, la cual se reflejaría en una mejora de la capacidad aérea para prestar apoyo de fuego en combate, así como para acompañar las operaciones de erradicación y movilizar provisiones y personal hacia y desde áreas de difícil acceso terrestre o fluvial. También, se reflejaría en el mejoramiento de la capacidad para realizar operaciones nocturnas, la implementación creciente de inteligencia técnica en las operaciones de la fuerza pública y la unificación de los sistemas de comunicación.

La modernización también ha traído consigo la profesionalización del personal en el Ejército y la Armada, así como un aumento y una recomposición del pie de fuerza. El número de efectivos de la fuerza pública, pasó de 249.833 en 1998, a 380.069 en 2005, lo que representa un aumento del 52,1%. Igualmente, ha habido un incremento importante del gasto en defensa y seguridad, como porcentaje del PIB: pasó del 3,5% en 1999 a 4,23% en el 2005 (DNP 2006:19). De acuerdo con el estudio de la DJS-DNP (Urrutia 2004), el gasto en seguridad es alto comparado con los estándares internacionales. En el contexto latinoamericano, por ejemplo, en el gasto en defensa y seguridad como porcentaje del PIB, Colombia sólo es superada por Chile y Ecuador.

A la par, se presentan como logros del PCI el mejoramiento en los principales indicadores de violencia en Colombia entre 1999 y 2005: la

3 Para el debate acerca de la ambigüedad estratégica en Colombia ver: (Schulz 1999; Rabasa 2001; Marcella 2003).



disminución del 33,3% en la tasa nacional de homicidios, la reducción del número de secuestros extorsivos en el 85,4% y la caída del número de masacres en el 71,4% (DNP 2006:20). No obstante en el informe tales indicadores no discriminan entre la violencia en general y aquella vinculada de manera específica al conflicto armado.

No obstante, ¿cuáles han sido los resultados de las operaciones adelantadas por las fuerzas armadas contra los grupos guerrilleros? Al respecto, el balance se limita a indicar que:

...los esfuerzos realizados en materia de modernización, reestructuración y profesionalización de la Fuerza Pública, combinados con las estrategias de erradicación (aérea y manual), interdicción y extradición, han permitido mayor control estatal del territorio, revertir la tendencia creciente de los cultivos ilícitos y disminuir la violencia financiada por tales cultivos (DNP 2006:27).

Uno de los objetivos del Plan Colombia, explícito después del 11-S con la inscripción del conflicto armado colombiano en la lucha global contra el terrorismo, ha sido el debilitamiento de los grupos guerrilleros tanto por la vía militar como por la vía de financiación a través del narcotráfico. El balance no hace ninguna mención del tema, tampoco se presentan en el balance los resultados del Plan Patriota que se emprendió a partir de 2004 y que fue

anunciado como la operación contrainsurgente de mayor envergadura que haya emprendido las fuerzas armadas<sup>4</sup>; ¿a qué se debe esta omisión? O bien no existen cifras consolidadas y públicas, o bien los resultados no son los esperados.

Más allá del documento analizado, se encuentra que algunos analistas señalan un creciente agotamiento de la capacidad militar de las guerrillas como resultado de las acciones de la fuerza pública (Ortiz 2007:4). En los informes producidos por la Fundación Seguridad y Democracia el impacto de la modernización de la fuerza pública se evidencia en la reducción significativa de los atentados a la infraestructura económica, del número de retenes y paros armados, así como también en el aumento en el número de combates por iniciativa de la fuerza pública; de 839 combates en 2001, se pasó a 1.534 en 2002, 2.414 en 2003, 1.975 en 2004, 2.176 en 2006 (FSD 2005; 2007).

De acuerdo con estos análisis, las FARC han perdido su capacidad para realizar operaciones ofensivas de envergadura, y han sido expulsadas de amplias zonas del territorio nacional. Sin embargo, parece aún muy lejana su completa derrota militar. El repliegue hacia zonas de difícil acceso, así como el retorno de una estrategia de guerra de guerrillas por parte de las FARC, somete a un duro desgaste la política de seguridad del gobierno. De allí que el tono sea más bien modesto: “Si bien las FARC están lejos de alterar un balance estratégico abrumadoramente

4 Pensado como una gran ofensiva en la retaguardia de la FARC, el Plan Patriota movilizó 18 mil hombres de las fuerzas armadas en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Vichada y Putumayo. Hoy se habla del Plan Victoria, del cual tampoco se conocen los resultados.

favorable a la Fuerza Pública, conservan fuerzas para prolongar el desafío militar al Estado de forma prolongada” (Ortiz 2007:5).

Ante la improbabilidad de que la guerrilla acepte a corto o mediano plazo una negociación con el gobierno, la opción que queda es la de continuar una campaña militar hasta forzar a las FARC a una desmovilización negociada o infringirle una derrota contundente; el asunto radica en si el estado está en capacidad de mantener el esfuerzo militar que se requiere para ello. Y es precisamente a eso a lo que apunta la fase II del Plan Colombia.

Pese al repliegue estratégico de las FARC, este grupo mantiene una importante capacidad de desestabilización y de acción en muchas zonas del país. Igualmente se muestra que las fuerzas armadas ya estarían llegando al tope de sus posibilidades operacionales y que difícilmente podrán aumentar su presencia en otras zonas del territorio nacional o incrementar en forma sustancial la cantidad y la duración de sus operaciones (FSD 2005:7).

Lo cierto es que los datos presentados en el balance del PCI no permiten establecer el grado de eficacia de la estrategia de seguridad tal y como lo señala un estudio sobre el tema:

Para evaluar la estrategia de seguridad no es suficiente analizar el monto de los recursos que se destina para ejecutarla sino que resulta imperativo dilucidar si el aumento de los recursos tanto humanos como financieros que se invierten en mejorar las condiciones de seguridad del

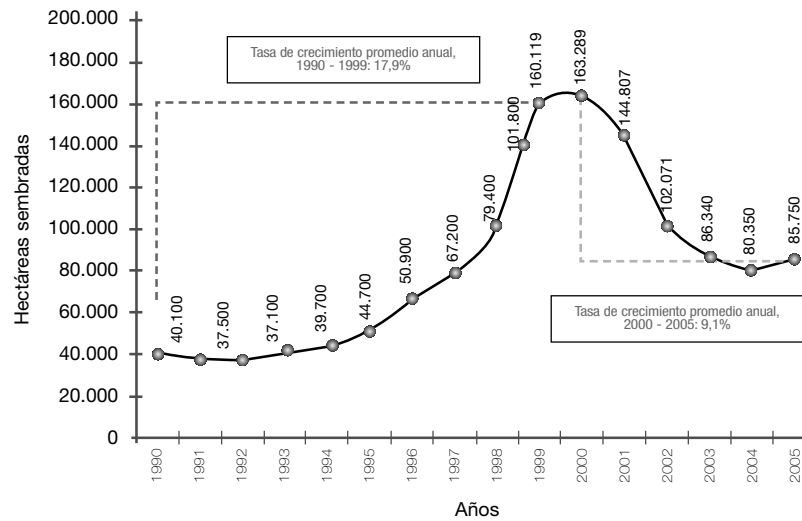
país se refleja en un mejoramiento en los indicadores del conflicto. Lastimosamente la información sobre los resultados directos de las acciones de la fuerza pública contra la insurgencia, es decir baja o captura de los miembros de los grupos al margen de la ley es muy reciente. Por esta razón, si bien los indicadores muestran resultados que han mejorado en los últimos años, poco se puede decir sobre el impacto de la estrategia pues no se cuenta con periodos anteriores que permitan establecer una comparación (Cárdenas 2004:11).

### ***c. Resultados de la política antinarcóticos***

En lo concerniente a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, el programa principal del PCI ha consistido en una intensiva campaña de fumigación de los cultivos ilícitos, cuyos resultados generan una amplia polémica acerca de la eficacia de la política antinarcóticos aplicada en los últimos años. Recordemos que en el Plan Colombia I se planteó como objetivo la reducción del 50% en el cultivo, procesamiento y distribución de las drogas ilícitas en los seis años de duración previstos (Presidencia de la República 2000:20).

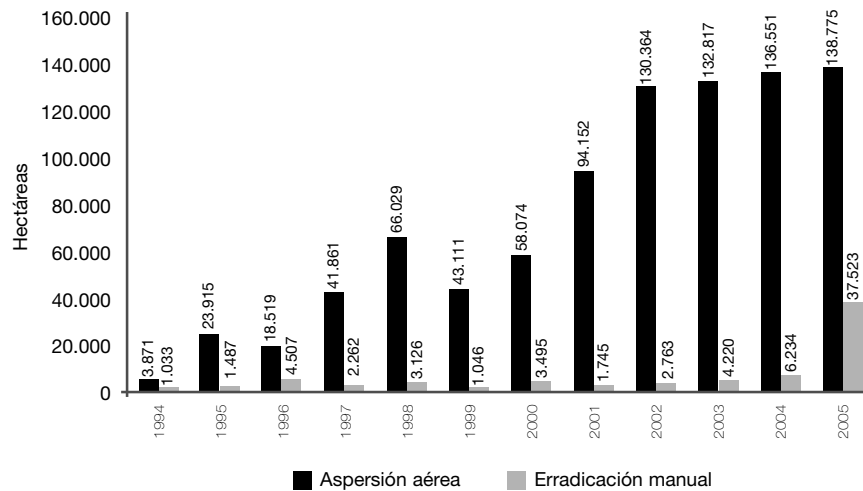
En el balance presentado por el gobierno se sostiene que entre 1999 y 2005 los cultivos disminuyeron en un 46,4%. Así, los cultivos ilícitos habrían pasado de 163.290 hectáreas en el año 2000 a 85.750 en 2005. En particular, la activa campaña de erradicación permitió asperjar, en el periodo 1999-2005, un total de 732.125 hectáreas y erradicar manualmente otras 61.614 hectáreas (DNP 2006:13).

Gráfico 1. Comportamiento del número de hectáreas sembradas de coca en Colombia, 1990 - 2005



Fuente: SIMCi, Policía Nacional - Dirección Antinarcóticos, UNODC y Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

Gráfico 2. Hectáreas asperjadas y erradicadas manualmente, 1994 - 2005



Fuente: ODC y DNE.

Sin embargo, las cifras presentadas por el gobierno en el balance varían significativamente de aquéllas que aparecen en el último informe de la oficina antinarcóticos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, las cuales se presentan a continuación (BINLEA 2007).

Mientras en el balance del DNP el número total de hectáreas cultivadas es de 102.017, 86.340, 80.350 y 85.750 para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 respectivamente, durante este mismo período el número de hectáreas que aparecen en el Informe del Departamento de Estado son: 144.450, 113.850, 114.100 y 144.000, respectivamente. Por su parte, el Reporte Mundial de Drogas de la ONU coincide con las cifras presentadas por el gobierno nacional al afirmar que, para finales de diciembre del año 2005, Colombia contaba 86.000 hectáreas de coca cultivadas en 23 departamentos del país (UNODC 2007). Recientemente, la Office of National Drug Control Policy, ONDCP, presentó las cifras del 2006 en las que se registran 156.000 hectáreas de coca en el país, es decir, 12.000 más que el año anterior, lo que representa un aumento del 8%. ¿A qué se debe la gran diferencia entre estas cifras? ¿Se trata sólo de una divergencia en los métodos de medición de los cultivos ilícitos y la fumigación, o de la prueba fehaciente de que la fumigación es una política fracasada?

A los avances en el campo de la interdicción, el balance presenta también el uso intensivo de la extradición como instrumento en contra de los narcotraficantes. El gobierno colombiano ha extraditado, entre 1999 y 2005, un total de 428 personas. Así mismo la extradición se ha constituido

en un elemento de presión y de negociación con los grupos armados ilegales; por primera vez Estados Unidos solicita en extradición a los jefes paramilitares y a los altos mandos de las FARC tanto bajo cargos de narcotráfico como en tanto miembros de organizaciones terroristas incluidas en la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Más allá de la polémica en torno a la cifras el asunto radica en establecer cuáles son los efectos de la política antinarcóticos en torno a los objetivos propuestos en el Plan Colombia. Además del hecho de que la fumigación no ha logrado el objetivo de disminuir en un 50% los cultivos ilícitos, otras preguntas quedan por resolver; de un lado, en relación con los objetivos de la lucha antinarcóticos en sí misma: ¿Cuál es el impacto de esta reducción en la participación colombiana en el negocio ilícito? ¿De qué manera ha afectado el mercado mundial de la cocaína? ¿Esta reducción de la oferta ha implicado una reducción en la demanda? Y, de otro lado, en relación con la situación política interna: ¿Hasta qué punto se han afectado las finanzas de los grupos armados ilegales? ¿De qué modo la disminución de los cultivos ilícitos se ha revertido en un debilitamiento político y militar de las guerrillas, y en una aproximación a la solución del conflicto armado interno?

Ahora bien, con respecto a la estrategia antinarcóticos en sí misma, si como se señala en el balance gubernamental del PCI los cultivos ilícitos hubiesen descendido en los niveles señalados, cabría esperar, entonces, que la oferta de cocaína en los mercados estadounidense y europeo estuviese afectada como consecuencia del descen-

so vertiginoso del cultivo de su insumo básico. El consumo debería, igualmente, verse impactado bien sea por el aumento en los precios de las dosis, o por la modificación de otras condiciones del producto<sup>5</sup>. Este ha sido el supuesto fundamental de la estrategia antinarcóticos centrada en combatir la producción.

No obstante, los hechos contradicen las premisas de la política. El impacto de la erradicación de los cultivos ilícitos ha sido muy marginal en la disponibilidad de la droga en los mercados internacionales; no ha habido una variación sustancial de la oferta de droga que esta saliendo del país (Contraloría 2004). Esto se reflejaría en el hecho de que en vez de aumentar, el precio final al consumidor ha disminuido en las calles en los Estados Unidos<sup>6</sup>. Aumentos en la productividad y movilidad de las áreas sembradas, así como también modificaciones en la pureza del producto final explicarían por qué estos resultados no se corresponden con los esfuerzos hechos en la lucha contra el narcotráfico (Rangel 2005). Numerosos han sido los estudios que muestran de manera reiterada la ineficacia de la actual política antinarcóticos promovida por los Estados Unidos en la solución al problema<sup>7</sup>.

En relación con los efectos de la política antinarcóticos sobre la dinámica del conflicto armado, ni el balance de

PCI ni la EFDDDS proporcionan elementos que permitan establecer la relación entre las medidas implementadas y los resultados obtenidos en este ámbito.

#### **d. Fortalecimiento institucional**

En relación con el fortalecimiento institucional el balance está centrado en dos elementos: fortalecimiento de la justicia y apoyo a los derechos humanos en relación con el primero, se resalta la implementación del Sistema Penal Acusatorio, el fortalecimiento de las capacidades para la investigación criminal, el mejoramiento del acceso a la justicia a través del Programa Casas de Justicia, la creación de Centros de Convivencia Ciudadana y el fortalecimiento de los Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos. En cuanto a la protección de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario se señala la aprobación en marzo de 2006 de un documento Conpes que busca fortalecer la capacidad del estado para la investigación, juzgamiento y sanción para las infracciones y violaciones en esta materia. Igualmente, se subrayan los avances en el respeto y la formación por parte de las fuerzas armadas en este campo, así como en los resultados en los programas de protección a los defensores de los derechos humanos en Colombia.

5 De acuerdo con el informe de la UNODOC de 2004, los precios del gramo de cocaína en Estados Unidos y en Europa cayeron en forma considerable en la década de los noventa. En el país del norte el precio al por mayor de gramo de cocaína cayó de US\$45 en 1990 a US\$24 en el 2002, mientras que el precio al detal descendió de US\$260 a US\$92 en el mismo periodo. Esto aparece igualmente documentado en (WOLA 2006).

6 Más recientemente, en un informe del Instituto para el Análisis de la Defensa, IDA, que se encarga de recopilar la información que utiliza la DEA, se establece que el precio en las calles de los Estados Unidos hasta octubre del 2006 es de US\$135 por gramo de cocaína totalmente pura. Esa misma cantidad valía US\$210 en julio del 2003. Además, ahora, el alcaloide tiene mayor pureza. Se pasó de un promedio del 60% en el 2003 al 72% el año pasado. De acuerdo con los expertos esta situación se explicaría o bien, porque la cocaína que está saliendo de Colombia es de mayor calidad o porque hay una mayor producción que las 700 toneladas anuales que, oficialmente, se estiman. Ver: "Precio de cocaína en calles de E.U. ha bajado 36 por ciento en los últimos años", El Tiempo, Abril 25 de 2007.

7 Ver (Thoumi 2002; Tokatlian 2001; WOLA 2006).

### ***e. Negociación con los grupos paramilitares***

El último tema que se incluye en el balance es el que se identifica como programa de Desmovilización, Desarme y Reintegración, DDR, y se refiere fundamentalmente a la negociación con los grupos paramilitares; se trata, en efecto, de un tema polémico que muestra claramente tanto la ambigüedad entre el Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática como la tendencia a la reinterpretación en retrospectiva de la estrategia inicial. En realidad, esta política no formó parte del Plan Colombia inicial, pero se integró como parte de la PSD del gobierno Uribe. Durante el período de PCI 1999-2005 no se destinaron recursos específicos para los programas de desmovilización y reinserción. La negociación con los grupos paramilitares que se inició en diciembre de 2002 muestra como resultados la Ley de Justicia y Paz promulgada en 2005 y los más de 40.000 desmovilizados hasta finales de 2006. Se trata de una política cuyos efectos sobre el conflicto armado se concentran en la desarticulación de uno de los grupos armados ilegales de modo tal que le permita al estado concentrar sus esfuerzos militares en combatir a las guerrillas; sin embargo, hasta ahora los resultados del proceso no son claros.

### **3. La fase II del Plan Colombia**

En el documento presentado a principios de 2007 por el gobierno nacional y denominado Estrategia para el Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social, EFDDS, se da a

conocer la fase II del Plan Colombia para el período 2007-2013.

La estrategia presenta varias características: en primer lugar, tiene como objetivo principal la consolidación de lo que establece como logros del Plan Colombia I; en segundo lugar, existe una concordancia con los objetivos y programas de PCI, en parte como el resultado del consenso en torno a un proyecto político de los sectores dirigentes, pero también como efecto de la reinterpretación retrospectiva del PCI. En tercer lugar, la EFDDS significaría un cambio más de orden cuantitativo que cualitativo entre el PCI y la segunda fase en la medida en que esta última aparece como una ampliación y una profundización de la estrategia inicial; la fase II se presenta como todo un plan de estado para los próximos seis años, y no sólo como una estrategia focalizada en la lucha contra las drogas y el combate a las guerrillas.

#### ***a. ¿Y cuánto cuesta?***

Esta profundización se reflejaría tanto en el hecho de que la EFDDS abarca la mayoría de los temas de la acción del estado como en el presupuesto presentado para financiar el conjunto de la estrategia; el costo total se estima en US\$ 43.836,6 millones de dólares comparados con el costo total del PCI que ascendió a US\$10.732 millones<sup>8</sup>. De estos recursos, US\$6.950 millones (64,8%) se ejecutaron como esfuerzo fiscal colombiano, y US\$3.782 millones (35,2%) como aportes del gobierno de los Estados Unidos<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Es preciso recordar que en su formulación inicial en el 2000 la financiación total del Plan Colombia se estimaba en US\$7.200 millones, de los cuales US\$4.000 millones provendrían de Estados Unidos, los países europeos y préstamos de la banca multilateral.

<sup>9</sup> Es de señalar que en el Balance de Plan Colombia presentado por el DNP, el PCI se define como "una estrategia integral de cooperación bilateral" con los Estados Unidos. No se incluye en este balance los aportes de otros países u organismos internacionales que, aunque bastante modestos en relación con los estadounidenses, también se hicieron en el marco del Plan Colombia.

Cuadro 1. Recursos ejecutados del Plan Colombia 1999-2005 (millones de dólares) (DNP 2006:11)

Componente	Nación		EE.UU.		Total	
Fortalecimiento institucional	2.387	22,2%	465	4,3%	2.852	26,6%
Luchas contra las drogas ilícitas y el crimen organizado	3.378	31,5%	2.787	26%	6.165	57,5%
Reactivación económica y social	1.185	11,0%	530	4,5%	1.715	16%
<b>Total</b>	<b>6.950</b>	<b>64,8%</b>	<b>3.782</b>	<b>35,2%</b>	<b>10.730</b>	<b>100%</b>

Fuentes: MDN y Acción Social. Cálculos DNP-DJS.

Cuadro 2. Esfuerzo colombiano por componente de la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013) (millones de dólares) (DNP 2007:44.)

Componente	Nación		EE.UU.		Total	
Fortalecimiento a la Justicia y DDHH			2.749		6%	
Lucha contra el terrorismo y el narcotráfico			6.172		14%	
Internacionalización económica			12.000		27%	
Social			20.661		48%	
Atención a la población desplazada			1.201		3%	
Reintegración			1.045		2%	
<b>Total</b>			<b>43.836</b>		<b>100%</b>	

Fuentes: Marco de Gasto de Mediano Plazo (MHCP). Cálculos: DNP<sup>10</sup>.

Las cifras presentadas por el gobierno nacional para cada una de las fases del Plan Colombia son incompatibles, por lo cual no tenemos elementos que nos permitan tener una visión objetiva de los costos del conjunto de la estrategia.

Para empezar no se explica el significativo aumento en los costos de la estrategia entre la fase I y la fase II; de un total de US\$ 10.730 millones se pasa a un estimado de US\$ 43.836 millones,

es decir, un aumento del 400%, sobre todo teniendo en cuenta que los programas contemplados en general se mantienen y el período considerado es similar, seis años para cada fase.

En segundo lugar, en el presupuesto estimado de la EFDD no se incluye el aporte de los Estados Unidos; los US\$ 43.836 millones son asumidos en su totalidad por Colombia, no se sabe, por consiguiente, cuál sería el costo total de la fase II ni a cuánto

10 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. Los datos incluidos en el cuadro no reflejan los recursos destinados a la ejecución de políticas intersectoriales. Incluye la atención a 3.000 familias en situación de desplazamiento.

ascendería el porcentaje de aporte internacional, que se supone como fundamental para consolidar los logros obtenidos en la fase I. Hasta cierto punto ello resulta explicable, porque justamente la EFDDS está dirigida a buscar recursos internacionales, enfatizando que el compromiso y los aportes colombianos son considerables. Así, al mismo tiempo que se trata de mostrar el gran esfuerzo que está dispuesto a hacer el estado colombiano para mantener el Plan Colombia, se subraya la necesidad del apoyo internacional, apelando al argumento de la corresponsabilidad en materia de lucha contra las drogas.

En tercer lugar, se presentan disparidades en relación con cada uno de los componentes de la estrategia; el correspondiente a fortalecimiento institucional (Justicia y Derechos Humanos en la fase II) se mantiene casi en los mismos niveles de la fase I a la fase II, asimismo la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado (contra el terrorismo en la fase II), la variación sustancial se va a presentar en torno al componente de la reactivación económica y social, (que en la fase I forman parte de uno solo, en la II aparecen desagregados), pasando de US\$ 1.715 millones a US\$ 12.000 en el tema económico y US\$ 20.000 para la política social. Un aumento que no es explicado en el documento ni se deduce de los programas contemplados para estos componentes en la EFDDS. En realidad lo que sucede es que para la EFDDS se incluyen la totalidad del gasto del estado destinado a la política económica y a la política social para el período 2007-2010, que por lo demás tampoco se corresponde con el período de la estrategia

(2007-2013). Esto por supuesto no fue estimado así para la fase I del Plan Colombia. De los anteriores argumentos se deduce que hay una falacia en la presentación del gobierno de la EFDDS como un plan más social y menos militar.

Esta manera de considerar los costos de la estrategia obedece fundamentalmente a dos razones: de un lado, responde a la necesidad del gobierno colombiano de hacerle frente a las críticas recurrentes al Plan Colombia como una estrategia militarista, que deja de lado la necesidad de hacer mayor inversión social como respuesta a los factores estructurales del conflicto armado. Críticas que provienen de las organizaciones sociales y de algunos gobiernos, en su mayoría europeos, pero también de algunos sectores estadounidenses y, por supuesto, de grupos de presión y ONG colombianas. Esta respuesta refleja precisamente la puja que se ha dado en torno los recursos provenientes de la cooperación o de la asistencia internacional, y la mejor manera de emplearlos de acuerdo con cuál se considera puede ser la mejor vía para resolver el problema del conflicto armado; se trata de un debate encarnizado cuyos escenarios han sido las reuniones de las mesas de donantes, así como los debates anuales en el Congreso de los Estados Unidos a la hora de aprobar la ayuda para Colombia. De allí el afán del gobierno Uribe de mostrar un Plan Colombia II con un fuerte énfasis en lo social.

De otro lado, la estimación del costo de la estrategia tiene que ver con la necesidad de mostrar que la segunda fase del Plan Colombia se orienta a una progresiva ‘colombiani-



zación' de la estrategia, asunto en el cual el gobierno estadounidense ha venido insistiendo. Frente a ello y ante la incapacidad de asumir completamente los costos que implican mantener los programas de PCI, el imperativo del gobierno colombiano es lograr que la ayuda proveniente de este país se mantenga en montos similares a los de la fase I y que se prolonguen hasta el 2013, es decir, hasta el final del siguiente mandato en la Casa Blanca (2009-2013), puesto que el actual, vigente a 2008, se consideraba hasta hace un tiempo que ya estaría asegurado. Esto explicaría por qué la estrategia abarca el período 2007-2013, y no se corresponde con los períodos gubernamentales colombianos (2006-2010, 2010-2014).

Dependiendo de la correlación de fuerzas entre republicanos y demócratas en el Congreso de los Estados Unidos, así como de quien llegue a la Casa Blanca a partir de 2009, podría haber algunas modificaciones, sobre todo en la distribución de los recursos y, por ende, tal vez un poco de mayor énfasis en los programas sociales y de desarrollo alternativo. No obstante, la citación es altamente contingente como lo demuestra la discusión del paquete de ayuda a Colombia para el 2008 en el Congreso estadounidense y

las dificultades para hacer aprobar el TLC en Washington<sup>11</sup>.

Pero, entonces, si la "colombianización" del Plan Colombia no consiste en un retiro de la ayuda estadounidense, ¿en qué consistiría? El asunto radica en que para algunos sectores en Washington dicha "colombianización" consistiría en una disminución sustancial en los montos de la ayuda para Colombia, mientras que para su actual gobierno, este proceso se daría más en torno a una mayor responsabilidad de funcionarios y agencias colombianas en programas inicialmente dirigidos o coordinados por funcionarios estadounidenses, como lo es el de la operación, mantenimiento y reparación de las aeronaves utilizados por el Ejército y la Policía Antinarcóticos en las operaciones de lucha contra las drogas y los grupos armados ilegales, así como también en los programas de entrenamiento del personal de la FP. Igualmente, habría un traspaso de funciones en torno a la planeación estratégica y la dirección logística de los operativos militares y policiales. Todo ello acompañado de la necesidad de mostrar que el esfuerzo colombiano en la financiación de la estrategia es mucho mayor para la fase II que el aportado en la fase I<sup>12</sup>.

11 A principios de junio de 2007 los debates en la Cámara de Representantes de Estados Unidos apuntaban a una disminución del 10% del total de la ayuda para Colombia y un cambio en los porcentajes para los programas de asistencia policial y militar frente a la ayuda económica y social. De este modo, se pasaría de un 80% en ayuda militar y un 20% en ayuda económica, que había sido la constante durante los seis años de Plan Colombia, a un 65% y un 35%, respectivamente. Ver: "Democrats plan major shift in direction for Colombia aid", June 7, 2007, Houston Chronicle.

12 Así, 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 EFDD. Este monto no incluye la ayuda estadounidense, la cual de mantenerse en los niveles actuales de US\$700 millones anuales para los seis años siguientes equivaldría a US\$ 4.400 millones; esto es apenas el 10% del costo total de la segunda fase, comparado con el aporte de US\$ 3.782 millones para PCI equivalentes al 35,2% del costo total.

Ahora bien, ¿significa esto un cambio sustancial en la estrategia o más bien se trata de una forma de justificar a través de las cifras la “colombianización” del Plan Colombia? Una “colombianización” que en buena medida estaría orientada a convencer a los congresistas estadounidenses para mantener la ayuda a Colombia en los mismos niveles y, en esa misma medida, apelar a los otros países aportantes en el corto y mediano plazo, con la esperanza de que en el largo plazo el estado colombiano pueda hacerse cargo de los costos de la estrategia.

#### ***b. El contenido de la estrategia***

El análisis del contenido de la EFDDS nos permitirá identificar los tres rasgos indicados de consolidación de los logros, continuidad en los programas y “colombianización” de las responsabilidades. El objetivo central de la nueva estrategia consiste en “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” (DNP 2007:41).

La EFDDS contempla nueve objetivos y seis componentes principales: lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo; fortalecimiento de la justicia y promoción de los derechos humanos; apertura de los mercados; desarrollo social integral; atención integral a la población desplazada; y desmovilización, desarme y reintegración.

#### ***Lucha contra el terrorismo y las drogas ilícitas***

La fase II del Plan Colombia consagra la fusión entre lucha antinar-

cóticos y estrategia contrainsurgente bajo la denominación de “amenaza narcoterrorista”, con la cual el gobierno nacional ha buscado superar la ambigüedad que acompañó el PCI en su formulación inicial. En torno a este componente se definen dos líneas de acción: la política de consolidación de la Seguridad Democrática y la política de lucha contra las drogas. Mientras en la primera se hace énfasis en la consolidación del control territorial a través de la acción integrada del estado en zonas diferenciadas y clasificadas de acuerdo con el grado de debilitamiento o contención de los actores armados ilegales, en la modernización de la fuerza pública y en el aumento en el presupuesto de Seguridad y Defensa, la política antinarcóticos se reafirma en el combate a todos los eslabones de la economía ilícita, a la necesidad de mayor flexibilidad para combatir simultáneamente el narcotráfico y el terrorismo, y de mantener el apoyo internacional a la lucha antinarcóticos.

#### ***Fortalecimiento de la justicia***

##### ***y promoción de los derechos humanos***

En este componente fundamentalmente se refuerzan los programas de reforma a la justicia desarrollados en PCI; la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio en sus últimas fases, el fortalecimiento de los mecanismos de justicia alternativa y la integración de la justicia local a la nacional, así como la continuidad en el apoyo a los programas de defensa y promoción de los derechos humanos.

#### ***Apertura de los mercados***

Bajo la argumentación de que el éxito en la lucha contra el “narcoterrorismo” depende el fortaleci-

miento integral de la economía, este componente de la estrategia termina de legitimar el modelo de desarrollo económico volcado sobre el libre comercio, que el país viene implementando desde los años noventa. En la fase II del Plan Colombia, el tema económico además de la implementación de una serie de reformas (tributaria, financiera, del sistema general de participaciones) se concentra en la promoción de los tratados de libre comercio y, particularmente, en la preparación de la economía colombiana para la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

#### *Desarrollo social integral*

Este componente incluye todos los programas de la política social del actual gobierno; sus líneas de acción incluyen los temas de pobreza y población vulnerable, mercado y relaciones laborales, sistema de protección social, banca de oportunidades, ciudades amables, infraestructura para el desarrollo, equidad en el campo, prevención y atención de desastres, y cobertura universal en educación básica y en salud hasta 2010. La atención integral a la población desplazada aunque también es considerada como parte de la política social aparece en la EFDDDS considerada como un componente en sí mismo.

#### *Desmovilización, desarme y reintegración*

El último componente de la EFDDDS tiene como objetivo dar continuidad al programa de desmovilización a miembros de grupos armados ilegales y, además, fortalecer el programa de reintegración de los excombatientes a la sociedad.

La negociación con los grupos paramilitares es el tema más novedoso y aunque fue incorporado más tardíamente al PCI, constituye un elemento fundamental en la estrategia del actual gobierno para hacer frente al conflicto armado. Es también tal vez el asunto en torno al cual se suscita mayor polémica internacional.

De hecho, el proceso de negociación con los grupos paramilitares ha generado una conmoción a lo largo del escenario estratégico colombiano en la medida que busca disolver las estructuras armadas, que habían respaldado poderes regionales basados en la corrupción política y económica; al mismo tiempo ha creado la urgente necesidad de poner en marcha un masivo proceso de reinserción a la vida civil para los excombatientes paramilitares (Ortiz 2007:2).

La desmovilización de las AUC ha convertido algunas regiones en escenarios de una rivalidad estratégica entre el Estado y nuevos (y reciclados) actores ilegales dispuestos a sacar provecho del desarme paramilitar. Algunos de estos grupos emergentes están conformados por desmovilizados que se han reincorporado a las actividades criminales, capturando porciones de las economías ilícitas antes controladas por los paramilitares.

De este modo, la EFDDDS incluye todos los temas de PCI; algunos los reformula, otros los subdivide y otros los extiende hasta hacerlos prácticamente coincidir con los del Plan de Desarrollo del actual gobierno. El cuadro comparativo presentado enseguidas nos permite señalar las continuidades y variaciones entre la fase I y la fase II (Ver anexo 1).

## Conclusiones

LA EFDDDS en tanto segunda fase del Plan Colombia es una prolongación de la orientación de la política exterior colombiana de los últimos años, que busca mantener la ayuda internacional como elemento central en la solución del conflicto armado interno. Se caracteriza por una triple “C”: “consolidación” de los resultados de Plan Colombia I, “continuidad” de los programas hasta ahora implementados, y “colombianización” de una estrategia que hasta ahora ha tenido como el más fuerte aliado a los Estados Unidos.

Al ser prolongación, la EFDDDS hereda, al menos en su formulación, los elementos que caracterizaron al Plan Colombia I; de allí que lo que sea posible esperar de esta nueva estrategia pueda ser derivado de una evaluación minuciosa de lo que el Plan ha sido y de sus resultados. Sin embargo, justamente lo que encontramos es que ante una mutabilidad permanente y un enfoque que abarca prácticamente toda la acción del estado existe una enorme dificultad para establecer si el Plan Colombia ha sido exitoso o no.

La mutación permanente del Plan Colombia resulta un fenómeno interesante y complejo a la vez, que revela varias cosas: se trata de una estrategia de ensayo y error en la que Colombia constituye un caso particular de debilidad estatal, que combina formas de institucionalidad estables con disfuncionalidades significativas. En cierto sentido, ha sido un laboratorio para la implementación de una política de intervención en el caso de estados débiles, pero no colapsados, que se ha ido configurando de manera tentativa y al ritmo del choque de

los intereses y de las visiones de los distintos actores involucrados.

Esta mutabilidad permanente es también el reflejo de la ambigüedad con la que se formuló la estrategia; la idea de que se trataba, principalmente, de una estrategia antinarcoóticos en lugar de un plan para hacerle frente al conflicto armado, generó confusión tanto respecto de los objetivos iniciales como en torno a los resultados esperados, y es precisamente esto lo que se hace patente en el Plan Colombia II: aún hoy tanto la verdadera naturaleza, como las dimensiones y los alcances del Plan Colombia I siguen pareciendo fluidos, variables e incluso confusos.

A ello se suma el carácter omni-comprendido de la estrategia. El Plan Colombia orienta el conjunto de la acción del estado hacia una estrategia de resolución del conflicto armado y esto tiene un significado político central; en adelante, el conflicto armado, sus manifestaciones, y derivaciones, sus consecuencias y su propia dinámica ya no serán vistos como un tema más entre otros, como un problema más del cual se ocupa la política de seguridad; de alguna manera uno de los efectos del Plan Colombia ha sido la superación de la mirada esquizofrénica que imperó en el país por años, según la cual “El país va mal pero la economía va bien”. Ello, sin duda, es de una enorme trascendencia política para el país. No obstante, justamente un enfoque integral como éste plantea el problema de que no hay manera de distinguir entre un programa específico para resolver problemas delimitados. ¿Qué esperar, entonces, de una estrategia que abarca el conjunto de las acciones del estado? ¿Cómo evaluar si ha resultado exitosa o no?

¿Cómo se establece su eficacia? ¿Dónde termina? ¿Qué es lo que la ciudadanía puede esperar? ¿Cuáles son las metas concretas? ¿Cuáles son sus costos? En tanto esto no sea establecido claramente, seguiremos en la nebulosa que ha sido el PCI, una indefinición que no sólo se prolonga sino que se profundiza en la fase II. ¿Significa esto que habría que esperar incluso una fase II 2014-2019?

El Plan Colombia tanto en su implementación en la primera fase como en su formulación para la segunda fase ha terminado siendo una especie de estrategia macro para el desarrollo económico y social del país, lo cual genera en la práctica una verdadera y contradictoria reforma del estado colombiano, como condiciones indispensables para la solución al conflicto armado interno y al problema del narcotráfico. Pero en sana lógica, y si todo o casi todo forma parte del Plan Colombia, ¿qué sentido tiene seguir hablando de un “Plan Colombia” como tal? Por qué seguir distinguiéndolo del Plan de Desarrollo del gobierno nacional que en la práctica simplemente “clona”. ¿No será, entonces, que la única justificación que resta para seguir hablando de un “Plan Colombia” y poder distinguirlo del conjunto de la acción del estado es la obtención de recursos internacionales? Sobre todo porque difícilmente un estado como el colombiano, débil ciertamente pero no fallido, subdesarrollado pero no en la extrema pobreza, puede sustentar su modelo de desarrollo en la asistencia internacional sin que medie una apelación a la corresponsabilidad internacional, en este caso frente al tráfico ilícito de drogas.

En tal sentido, el enfoque “holístico” de la estrategia también está pensado en función de la “internacionalización” de la solución al conflicto armado. Dada la profusión de temas que abarca y orientada en lo fundamental a mantener el apoyo internacional a la estrategia por medio de la consecución de recursos provenientes de la cooperación internacional, la EFDDs se constituye como un “plan a la carta” que busca salirle al paso a las álgidas polémicas y a la polarización a la que dio lugar el PCI. Para la segunda fase, el gobierno colombiano ha enfatizado en el mayor peso dado al llamado “componente social” frente al militar; sin embargo, como se evidenció en el trabajo, los términos de referencia son inconmensurables, razón por la cual resulta imposible comparar en términos de financiación la fase II frente a la fase I del Plan Colombia. Se trata, pues, de presentar un programa muy amplio que les permita a los actores internacionales escoger en cuál aspecto o en torno a qué programas va a brindar la ayuda, sin que eso signifique suscribir el conjunto de la estrategia ni comprometerse con un enfoque determinado acerca de cómo lograr la solución del conflicto armado. En este sentido se trata de un plan más flexible e, incluso, más difuso.

De otra parte, las características de la EFDDs hacen aún más difícil asir la naturaleza de las relaciones con Estados Unidos; al trascender la política antinarcóticos e involucrarse directamente en una estrategia contrainsurgente y de transformación del estado que abarca la mayoría de las dimensiones de acción estatal, el papel de los Estados Unidos por supuesto va mucho

más allá de la asistencia y aun de la intervención en términos convencionales. ¿Cuál es, entonces, el papel que juega hoy Estados Unidos en la dinámica política colombiana?

Paradójicamente, la “colombianización” del Plan Colombia que pretende ser la EFDD no resultaría ser más que el reconocimiento abierto de que, como nunca antes, la solución a los problemas del país ya no es una sólo entre colombianos. Una estrategia que refuerza la visión de que dada la fragilidad del estado colombiano y los graves problemas que lo aquejan, sólo es posible solucionarlos apelando a la ayuda de la comunidad internacional y particularmente a la de Estados Unidos. Al respecto, todavía está pendiente el debate político acerca de la conveniencia o inconveniencia de esta visión.

Finalmente, no se trata de establecer si la estrategia denominada Plan Colombia ha sido coherente y consecuente en sí misma con el ánimo de descalificarla o exaltarla; de hecho, toda política pública, en mayor o menor medida, esta atravesada por luchas de poder, reinterpretaciones y acomodamientos; así, resulta absurda una petición de completa coherencia. Tal vez lo más interesante es dar cuenta de esas modificaciones y tratar de entender qué es lo que ellas reflejan de la manera como funciona el sistema político colombiano actual, y de qué manera la estrategia de “internacionalización” del conflicto y sus salidas han modificado la guerra misma y las alternativas frente a ella.

Aun con las consideraciones presentadas, es política y éticamente relevante preguntarse por la efectividad de la estrategia: ¿Es sólo cuestión

de más tiempo y de mayores recursos para que el Plan Colombia alcance los objetivos planteados y en últimas se logre la pacificación del país? Es preciso plantear el tema de los costos en términos realistas, no sólo con fines de impresionar a los congresistas estadounidenses con la magnitud del esfuerzo colombiano, que es innegable, sino y sobre todo para poder establecer cuánto les cuesta a los colombianos mantener este rumbo. Las restricciones fiscales así como la intensa interdependencia del país con la economía global hacen imperativo plantear la cuestión de las fuentes de financiación para hacer sostenible la estrategia en el tiempo; ya sea a través del aumento en los ingresos del gobierno o de la reducción de los gastos en otros sectores, o a través de la vía del déficit fiscal, existen serias dudas sobre la capacidad del estado para disponer de los recursos necesarios en los años por venir, sobre todo ante el aumento de las presiones fiscales y el agotamiento de las reservas de petróleo del país. Por su parte, los recursos que se esperan de la ayuda internacional que como se ha visto tampoco están asegurados, no representan un porcentaje sustancial del costo total de la estrategia.

¿Ha sido el Plan Colombia una estrategia fracasada o exitosa? Sin caer en maniqueísmos ni en los extremos del gobierno que proclama un éxito absoluto ni en la de sus críticos que declaran el completo fracaso de la estrategia, es necesario volverla de carne y hueso y fijarle algunos referentes y metas concretas que permitan evaluarla con objetividad. La ambigüedad sempiterna, la continuidad en la superficie que encubre una gran mutabilidad y una enorme

polarización de la discusión en torno al Plan Colombia nos han impedido hasta ahora entender a cabalidad qué ha sido este experimento político de los últimos seis años y qué podemos esperar para los siguientes seis.

## Bibliografía

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, APASCI. 2006. “La estrategia de cooperación internacional en Colombia y el proceso Londres-Cartagena”, IV Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación internacional, 28 y 29 de septiembre de 2006, Medellín.

Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. 2007. *International Narcotics Control Strategy Report 2007*. Washington: U.S. Department of State. [www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2007/](http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2007/).

Cárdenas, Mauricio, Ximena Cadenas, y Carlos Caballero. 2005. “Análisis en el incremento en el gasto de defensa y seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia”. Ponencia presentada al Foro sobre la sostenibilidad de la estrategia de seguridad democrática el 5 de marzo de 2005. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/externos/ponenciaMauricioC%C3%A1rdenas.pdf>

Contraloría General de la República. 2004. *Quinto Informe sobre Plan Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional. [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co).

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). 2006. *Balance Plan Colombia 1999-2005*. [http://www.dnp.gov.co/novedades\\_detalle.aspx?idn=113](http://www.dnp.gov.co/novedades_detalle.aspx?idn=113).

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). 2007. *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)*. [http://www.dnp.gov.co/novedades\\_detalle.aspx?idn=113](http://www.dnp.gov.co/novedades_detalle.aspx?idn=113).

Fundación Seguridad y Democracia. 2004. *Colombia: Balance de seguridad 2001-2004*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. [www.seguridadydemocracia.org/](http://www.seguridadydemocracia.org/).

Fundación Seguridad y Democracia. 2007. *Balance de Seguridad 2006*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. [www.seguridadydemocracia.org/](http://www.seguridadydemocracia.org/).

Latin America Working Group, LAWG. 2005. *Blueprint for a New Colombia Policy*. Washington: Center for International Policy.

Marcella, Gabriel. 2003. *The United States and Colombia: The Journey to Ambiguity to Strategic Clarity*. Pennsylvania: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute.

Oficina de Las Naciones Unidas Contra Las Drogas y El Delito. 2007. *Reporte Mundial de Drogas 2006*. [www.unodc.org/pdf/colombia/](http://www.unodc.org/pdf/colombia/).

Ortiz, Román. 2007. “La seguridad en Colombia: los riesgos del éxito”. *ARI* N° 7. Madrid: Real Instituto Elcano.

Presidencia de la República. 2000. *Plan Colombia*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. <http://www.presidencia.gov.co/web-presi/plancolo/plancolo.htm>

Rangel, Alfredo. 2005. *La sostenibilidad militar de la seguridad*. Ponencia presentada en el Foro Sostenibilidad de la Seguridad Democrática, Bogotá : Fundación Seguridad y Democracia.

Rojas, Diana Marcela. 2006a. "Balance de la política internacional del gobierno Uribe", *Revista Análisis Político* N° 57: 85-115.

Rojas, Diana Marcela. 2006b. "Estados Unidos y la guerra en Colombia" en *Nuestra Guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Varios Autores, 37-70. Bogotá: Editorial Norma, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

Thoumi, Francisco. 2002. *El imperio de la droga: narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. IEPRI, Planeta.

Tokatlian, Juan Gabriel. 2001. *Estados Unidos y los cultivos ilícitos en Colombia: los trágicos equívocos de una fumigación fútil*. Working Paper. Berkeley: University of Berkeley.

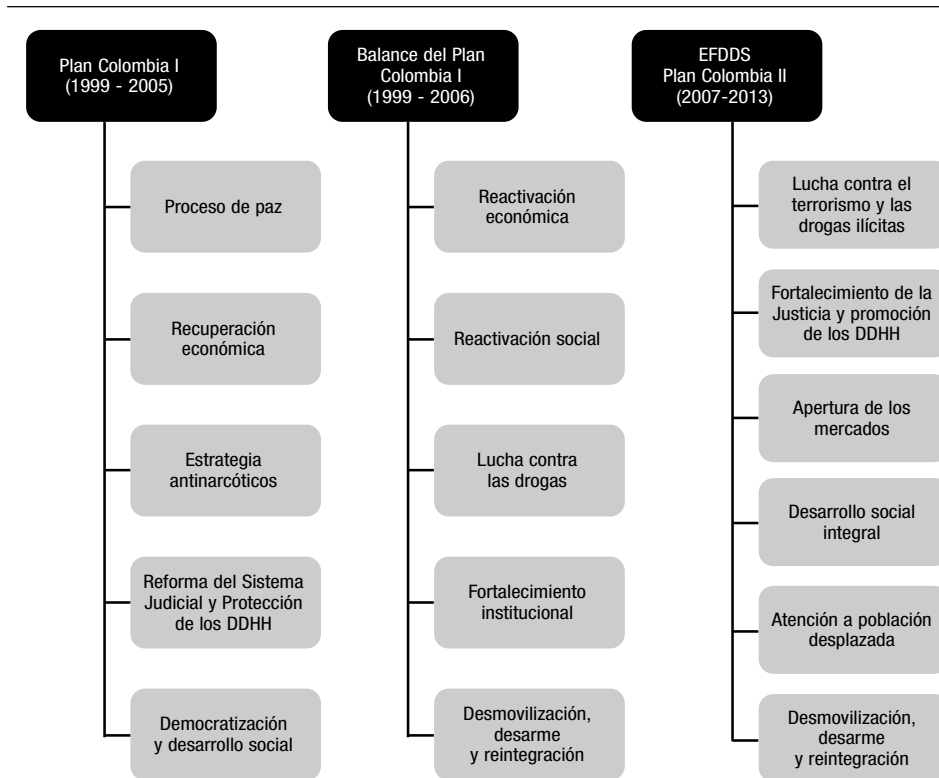
Urrutia, Nicolás. 2004. "El Gasto en Defensa y Seguridad: el caso colombiano en un contexto internacional". *Archivos de economía* No. 247. Bogotá: Dirección de Estudios Económicos.

Varios autores. 2003. *El embrujo autoritario. Primer año de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Ediciones Antropos.

WOLA. 2006. *In dubious battle: Fumigation and the U.S. War on Drugs in Colombia*. Washington: Memo to the Congress.



Anexo 1



Cuadro comparativo Plan Colombia I y II