

“El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad: un análisis documental entre la primera versión del Plan Colombia y la definitiva”

Monografía para optar por el grado de Sociólogo
Escuela de Ciencias Humanas
Programa de Sociología
Tutora: Nadia Rodríguez
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Juan Pablo Guevara Latorre

2009

Tabla de contenido

Agradecimientos

Resumen/Abstract

Listado de siglas y abreviaturas

1. Introducción

1.1. Las 'nuevas guerras' y el caso colombiano

1.2. El Plan

1.2.1. El desarrollo para que las relaciones sociales funcionen 'bien'

2. Del caos a una propuesta para la reconstrucción de las relaciones sociales a nivel local y un nuevo rol del Estado

2.1. Las zonas objetivo del Plan Colombia

2.2. La promesa

2.3. El desarrollo como seguridad

2.3.1. El modelo neoliberal y la ayuda para el desarrollo

2.3.2. Los 'Estados Metropolitanos' y 'las afueras'

2.3.3. Soberanía vs. Agenda de desarrollo

3. La génesis del Plan Colombia

3.1. La internacionalización de un conflicto y la redacción de varios planes

3.2. Un oscuro antecedente

3.3. La redacción final: Bogotá y Washington sincronizan objetivos

4. Los dos Planes y la materialización del desarrollo como seguridad

4.1. Un modesto Plan Colombia

4.1.2. Estrategia primaria: hacia una renovación de la gestión pública local

4.2. Construcción de la paz: de 'arriba' hacia 'abajo' o de 'abajo' hacia 'arriba'

4.3. El eje mercado-seguridad-desarrollo. Estrategias.

4.4. Soberanía flexible

5. Conclusiones: las relaciones sociales en función de la seguridad

5.1. La ayuda para la seguridad, pero no para la paz

5.2. La estrategia antidrogas: ¿un asunto soberano?

6. Referencias

6.1. Bibliográficas

6.2. De prensa

7. Anexos

7.1. Proyección para la obtención de recursos del Plan Colombia según el gobierno nacional

7.2. Ayuda proveída por los Estados Unidos en millones de dólares desde 1997

7.3. La ayuda norteamericana militar en dinero y en especie para el año 2000 en el marco de Plan Colombia

- 7.4. Millones de dólares entregados por parte de Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Regional Andina (IRA)
- 7.5. Plan Colombia uno, PND, 1999.
- 7.6. Plan Colombia dos, Presidencia de la República, 2000

Agradecimientos

A mi tutora, Nadia Rodríguez, por la paciencia y dedicación que ofreció para asesorarme en este largo camino, a mi compañera de investigación Carmen Helena López, por sus aportes y buenos consejos, al profesor e investigador David Rojas, por haber sembrado la curiosidad y propiciado los primeros acercamientos al tema de investigación de esta monografía, a mi tía Maruja Guevara de Romero, por su fuerza como ejemplo de vida y su apoyo incondicional, y a toda mi familia, por la inspiración. Este trabajo está especialmente dedicado a la memoria de mi padre, Fernando Guevara Cortés, QEPD, quien siendo arquitecto disfrutó y celebró incluso más que yo el transcurso de mi pregrado de sociología.

Para ti papá.

Resumen

El Plan Colombia fue diseñado como un paquete de ayuda internacional para la búsqueda de la paz en un marco de colaboración multilateral. Tras una negociación bilateral de dos años entre Colombia y Estados Unidos, el Plan concentró sus objetivos en la lucha contra el narcotráfico. Este trabajo pretende mostrar en qué consistió este cambio y describir el significado de la política del Plan. Se plantea que la política está determinada por la concepción del *desarrollo como seguridad* (Duffield, 2001 y 2002). Para ello, se realiza un análisis comparativo documental entre el primer texto del Plan Colombia, incluido en el Plan Nacional de Desarrollo de 1998, y el texto definitivo hecho por el gobierno en el 2000. La monografía argumenta que la ayuda otorgada está determinada por la lucha internacional contra las drogas y un nuevo modelo de Estado que implica tanto replantear las relaciones sociales a nivel local como una reflexión acerca de la soberanía estatal en el marco de nuevas tendencias globales.

Términos clave: Plan Colombia, seguridad, desarrollo, lucha contra el narcotráfico, globalización, neoliberalismo, soberanía y gobernabilidad.

Abstract

The “Plan Colombia” was designed as an international aid package for the construction of peace in a multilateral donors frame. However, after two years of bilateral negotiation between Colombia and The United States, the Plan focused on the fight against drug trafficking as its main goal. This text intends to show how did the Plan pass from one goal to another, and to describe the meaning of the Plan policy. It has been said that its policy is determined by the conception of *development as security* (Duffield, 2001 and 2002). In order to do that, this research carries out a comparative documentary analysis between the first Plan Colombia text, included in the National Development Plan of 1998, and the final one done by the Government in 2000. This monograph argues that the given aid is determined by the international fight against drugs trafficking and a new State model, which implies not only a reconsideration of the social relationships in a local level, but also a reflection upon the state sovereignty in a new global trends frame.

Key words: Plan Colombia, security, development, fight against drug trafficking, globalization, neoliberalism, sovereignty and governance.

Listado de siglas y abreviaciones

AUC: Autodefensas Unidas de Colombia

BM: Banco Mundial

CIP: Center For International Policy

CODHES: Consultoría para los derechos humanos

DNP: Departamento Nacional de Planeación

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FMI: Fondo Monetario Internacional

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ONG: Organización no gubernamental

PND: Plan Nacional de Desarrollo

USAID: (en español) Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

“El conflicto es una característica incluso de las relaciones más permanentes”

Anthony Giddens parafraseando a Max Weber,

Capitalismo y moderna teoría social (1998)

1. Introducción

1.1. Las ‘nuevas guerras’ y el caso colombiano

Dentro de la lógica de las guerras, existen dos o más actores beligerantemente reconocidos que interactúan en un tiempo y espacio definidos con el fin de neutralizar o debilitar a su enemigo. Caben allí choques entre Estados, un grupo rebelde y un Estado, en fin. Por lo general, a la hora de ejecutar un ataque por parte de los contendores se diferencia entre combatientes y no combatientes. No obstante, este razonamiento no siempre se da. El caso colombiano es muestra de ello, pues la evolución del conflicto armado de este país convirtió a la población civil indefensa en un objetivo militar. “Entre 1998 y 2000 hubo 37.089 víctimas de la violencia política, a razón de 34 diarias [...] Para 2001 se contaban más de 2,200.000 desplazados por el conflicto armado especialmente por consecuencia de masacres” (Archila et al, 2002: 42). Este fenómeno, en todo caso, no es exclusivo de la dinámica colombiana. De hecho, es una situación que se presenta en la actualidad y tiene lugar en varios países como Afganistán, Congo, Sudán, etc., y ha sido examinada por autores como Mark Duffield (2001, 2002) y Mary Kaldor (2001), quienes coinciden en señalar estos enfrentamientos violentos como ‘nuevas guerras’.

Charles Tilly subrayaba que la motivación de entablar la guerra exigió al Estado mejorar su capacidad productiva y de extracción de recursos, para lo cual sofisticó un sistema de tributación que garantizara tanto la gobernabilidad y la legitimidad de éste, como su supervivencia y fuerza frente a sus iguales (Tilly, 1975, 1985). De ahí el popular aforismo de Tilly según el cual *el Estado hizo la guerra y la guerra hizo al Estado*. En esta misma línea, Kaldor sostiene que “para llevar a cabo las guerras, los gobernantes necesitaban aumentar la fiscalidad y los préstamos [...] eliminar la corrupción y la ineficacia, regularizar las fuerzas armadas y la policía, eliminar los ejércitos privados y movilizar el apoyo popular para recaudar dinero y reclutar hombres” (Kaldor, 2001:

20). Y aún así no se estuviera haciendo referencia a escenarios en donde se enfrentasen Estados entre sí, sino por ejemplo un grupo alzado en armas en oposición a un Estado, las estrategias básicas de guerra de la búsqueda de control territorial, la obtención de recursos y el control y simpatía de la población civil a nivel local se conservaban. Así sucedió en Colombia durante los años 60, 70 y 80, donde surgieron varios movimientos guerrilleros de izquierda que buscaban reivindicar los intereses de sectores de la población excluida política, social y económicamente.

Sin embargo, ninguno de los elementos mencionados en el párrafo anterior caracterizan a las denominadas 'nuevas guerras'. De hecho, las 'nuevas guerras', según Kaldor, surgen gracias a un proceso de debilitamiento del Estado moderno, contrario a lo que sucedía con las guerras de antes.

“Las nuevas guerras surgen en situaciones en las que los ingresos del Estado disminuyen por el declive de la economía y la expansión del delito, la corrupción y la ineficacia; la violencia, así, está cada vez más privatizada, como consecuencia del creciente crimen organizado y la aparición de grupos paramilitares mientras la legitimidad política va desapareciendo. Por tanto, las distinciones [...] entre el combatiente como legítimo portador de armas y el no combatiente, entre el soldado o policía y el criminal, son distinciones que están desvaneciéndose” (Kaldor, 2001: 20).

En Colombia, en los años 90, particularmente la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la más antigua del país, comenzó a diversificar sus maneras de obtener recursos e intensificó prácticas como el secuestro y la extorsión; si bien el accionar de la guerrilla estaba dirigido al control de las zonas mineras, al sabotaje de la infraestructura petrolera y a extender su dominio en zonas cocaleras, los nuevos rubros mencionados le permitieron acercarse a los centros urbanos, en los cuales no tenía presencia efectiva, y aumentar sus ingresos (Echandía, 2004). Sumado a esto, la guerrilla empezó paulatinamente a concentrar sus esfuerzos en fortalecer sus corredores de tráfico de drogas y armas. En otras palabras, la guerrilla fue reemplazando su objetivo primordial, a saber, la victoria militar o lograr forzar una negociación con el gobierno, por asegurarse los recursos en una guerra cuyo fin no se vislumbraba ni a corto ni mediano plazo.

Es allí cuando el apoyo de la gente comienza a ser algo prescindible para los intereses guerrilleros, pues al hecho de querer 'ganarse la gente' se sobrepone el hecho de

sembrar el miedo. Y aquí surge el segundo elemento más particular de este fenómeno de las 'nuevas guerras' que tiene que ver con el cambio de sentido que dan los insurgentes a su propósito político, en la medida en que se desvanece la ideología para dar paso a la reivindicación de una identidad particular. Es por esto que se ataca a aquel que piensa diferente, "el objetivo es controlar a la población deshaciéndose de cualquiera que tenga una identidad distinta (e incluso una opinión distinta). Por eso el objetivo estratégico de estas guerras es expulsar a la población mediante diversos métodos como las matanzas masivas, los reasentamientos forzosos y una serie de técnicas políticas, psicológicas y económicas de intimidación. Esa es la razón de que en todas estas guerras haya habido un aumento considerable del número de refugiados y personas desplazadas y de que la mayor parte de la violencia esté dirigida a civiles" (Kaldor, 2001: 23).

En 1997, a la guerrilla de las FARC se le unió en esta dinámica sangrienta su antagonista, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), una federación de grupos paramilitares que ese año se articularon bajo el mando de un solo comandante. La crueldad de esta agrupación de ejércitos privados aportó, según la Comisión Colombiana de Juristas, para el periodo de julio de 1997 a junio de 1998, el 60, 87% de las víctimas de violaciones de derechos humanos y violencia sociopolítica en el país, mientras que la guerrilla para el mismo periodo aportó el 12,56% de las víctimas (Comisión Colombiana de Juristas, 2009). Estos porcentajes se mantuvieron más o menos estables hasta el año 2000, lo que convierte, de lejos, a los grupos paramilitares en la principal amenaza para la población civil colombiana en ese periodo de tiempo, liderando la institucionalización de las masacres y las desapariciones forzadas como forma de intimidación política a nivel regional.

Así pues, este tipo de conflictos en donde los civiles indefensos resultan ser los directamente afectados por la guerra al interior de las fronteras de un país evidencia una debilidad del Estado para imponer un orden legítimo y un control efectivo sobre el monopolio de las armas. Acerca de las múltiples dificultades y circunstancias que han impedido al Estado colombiano cumplir ese objetivo no tratará esta monografía. Tampoco será éste un intento por descifrar o explicar la violencia reciente en Colombia. Más bien, se aprovechará el marco que ofrece el país para analizar un

particular tipo de intervención para el desarrollo que tuvo lugar allí a partir del final de la década del noventa con una política específica: el Plan Colombia.

Según Mark Duffield, la problemática de las 'nuevas guerras' tiene dos caras. Por un lado, se encuentra el conflicto local, encarnizado con la población civil, sin salidas políticas viables y con un bajo nivel de apoyo popular hacia los rebeldes alzados en armas, y, por el otro, la necesidad de intervenir por parte de los países económica y democráticamente sostenibles en los lugares en donde se desarrolla la confrontación, con el fin de evitar que sus consecuencias negativas lleguen a otras regiones (2001, 2002). El objetivo de estos países que lideran el desarrollo es, por consiguiente, lograr que en las zonas conflictivas del globo surjan países económica y democráticamente sostenibles. Esto explica la contundente participación internacional en el diseño final y ejecución de la política del Plan Colombia.

1.2. El Plan

El Plan Colombia surgió en un escenario político en el que las relaciones internacionales de Colombia se encontraban en muy mal estado. Previo a la toma de posesión como presidente de la República de Andrés Pastrana Arango en 1998, en cuyo gobierno tomó forma el Plan, Colombia fue desertificada en materia antinarcóticos, y Estados Unidos le retiró la visa americana al presidente Ernesto Samper (1994-1998). De otra mano, la inserción colombiana en el plano internacional era bastante limitada, y el gobierno enfilaba sus esfuerzos en ganarle el pulso diplomático a las guerrillas de extrema izquierda que sumaban aliados internacionales. En ese entonces, el narcotráfico y la guerrilla eran problemas que se encontraban desligados el uno del otro a la luz internacional, y la lucha radical de izquierda contaba con la legitimidad necesaria para reclamar cierta reivindicación por fuera de las fronteras nacionales.

En general, la crisis institucional generada por la corrupción y el escándalo del proceso 8000 durante el gobierno Samper, en el cual se descubrió que a su campaña presidencial entraron dineros del cartel de Cali, la situación de violencia, el fortalecimiento de los grupos paramilitares de extrema derecha y el terrorismo perpetrado por las mafias del narcotráfico empeoraron la situación y pusieron al

Estado colombiano contra las cuerdas. Al interior de la sociedad colombiana, como Myriam Jimeno examina (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: 221-222).

En este contexto fue creado el Plan Colombia. De la manera en que fue planteado, durante la campaña presidencial de Pastrana, éste consistió en una política enfocada en construir la paz. Sin embargo, a juzgar por el apoyo que recibió el candidato conservador en las urnas, el estrecho margen por el que Pastrana derrotó en la segunda vuelta al candidato contrario, Horacio Serpa Uribe, el ex ministro del interior de Ernesto Samper, no había grandes expectativas de éxito en la idea de Pastrana. La probabilidad de conseguir la paz estuvo siempre asociada al discurso pastranista, pero el escepticismo generalizado respecto a la situación del país y la desconfianza hacia las instituciones fueron los elementos que prevalecieron a la hora del voto, pues Serpa implicaba continuidad de un gobierno percibido como corrupto. Ahora, como se verá más adelante, el Plan tomó un giro inesperado y si bien no representó en su gestación una política de grandes cambios, impuso una agenda de desarrollo que encontraría en los periodos de gobierno subsiguientes la legitimidad y las circunstancias propicias para convertirse en una de las políticas de Estado más importantes y determinantes de los últimos años en nuestro país.

El componente más importante del definitivo Plan Colombia fue la participación estadounidense. El primer plan contemplaba la participación de todos los aliados internacionales que Colombia pudiese reunir para 'reconstruir' el país, como lo indicaba Pastrana, pero a falta de más colaboradores, Estados Unidos surgió como el donante más importante. Esto allanó el camino para una negociación en la cual la ayuda norteamericana estaría supeditada a efectuar algunos cambios en el texto del Plan Colombia incluido en el Plan Nacional de Desarrollo. Tanto los cambios introducidos como el dinero de ayuda no fueron menores. Con el Plan, Colombia pasó a recibir más ayuda militar que América latina y el Caribe juntos por parte de Estados

Unidos, y sustituyó a Turquía como el principal receptor de ayuda norteamericana después de Israel y Egipto (Chomski, 2002: 81). Este indicador marcó la tendencia del nuevo Plan, cuyo énfasis ahora estaba concentrado en garantizar la seguridad del Estado colombiano, y consecuentemente la seguridad regional y del hemisferio.

1.2.1. El desarrollo para que las relaciones sociales funcionen 'bien'

La intervención internacional en materia de desarrollo no es para nada una cuestión nueva. La investigadora María Clemencia Ramírez identifica tres grandes momentos de la ayuda para el desarrollo que tomaron forma a partir de los años cuarenta del siglo XX (2006: 295-297). El primer momento tiene lugar en el ocaso de la segunda guerra mundial, cuando son creados el FMI y el BM, dos organismos supranacionales cuya intención sería la de 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. Posteriormente, en los años 80 y 90, el mercado adquiere inusitada importancia debido al surgimiento del modelo neoliberal. Con este, se da paso a una paulatina reducción del aparato estatal, y ahora es el mercado el encargado de erradicar la pobreza y promover el desarrollo. En este sentido, la ayuda internacional entra a estar determinada por qué tan comprometidos están los estados en seguir los lineamientos del consenso de Washington, la receta neoliberal por excelencia para que la economía funcione 'bien'. Por último, el protagonismo en las agendas de desarrollo en la actualidad lo toman las relaciones sociales, pues se concibe un nuevo modelo de Estado: un Estado facilitador, es decir, uno que se concentra en ofrecer las garantías de seguridad en defensa de la propiedad privada y las libertades individuales, hasta aquí nada diferente al momento previo, pero que además 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. Como se ve, cada uno de los momentos de la ayuda para el desarrollo corresponde a un modelo de Estado en particular. El Plan Colombia, por su parte, surge en el marco del último momento de la ayuda para el desarrollo expuesto.

Weber entendía que “las formas más estables de relación social son aquellas en las cuales las actitudes subjetivas de los individuos que participan en ellas están orientadas por la creencia en un orden legítimo” (Giddens, 1998: 256). Sucede, por ejemplo, con las relaciones mercantiles, armonizadas por códigos de comercio, con las prácticas y conductas que para sus creyentes implica una religión, y con nuestras relaciones como ciudadanos, en donde la burocracia y el Estado suponen un orden y unos procedimientos que conciertan nuestra convivencia. Resulta ser que en las zonas objetivo del Plan Colombia, aquellas en donde la guerrilla, el narcotráfico y el paramilitarismo se hicieron presentes a causa de la falta de presencia del Estado, existía la carencia de un orden legítimo que justificara el uso de la fuerza, es decir, las armas allí no estaban bajo el monopolio del Estado. Ahora, y si se pone en duda la legitimidad de un sistema político o se pierde el control absoluto de la coerción por parte del Estado, “la violencia, en sus diferentes manifestaciones y concreciones, entraría en escena desatando todos los lazos orgánicos que conectan a la sociedad. Desde este punto de vista, lo contrario de la violencia no es la paz sino el poder legítimo; mientras éste exista es posible contar con mecanismos para controlar la violencia” (Uribe de H., 1993: 40)

El Plan Colombia propuso así trabajar en este tipo de escenarios, en donde las relaciones sociales se hacían más difíciles de mantener o convenir toda vez que para el guerrillero existe un orden legítimo, para el paramilitar otro y para el ciudadano del común quizás ninguno, quien de hecho demanda la presencia estatal con el fin de, por lo menos, asegurar su vida. Un orden legítimo proporciona organización y regulación de las relaciones sociales, y he ahí la importancia de los contenidos y objetivos del Plan Colombia, pues de ellos se desprenden la manera en cómo se pretendió buscar que las relaciones sociales se reestablecieran de manera constructiva en los escenarios tendientes al conflicto. Ramírez explica, parafraseando a Stiglitz, que después de que se entendió que para el desarrollo no era solamente necesario que la economía funcionara bien, pues se creía que la ‘mano invisible’ del mercado se encargaría de impulsar el desarrollo y llevar el capital a las regiones más pobres, se dio paso a entender que la tarea es “hacer que las relaciones sociales trabajen ‘bien’” (Ramírez, 2006).

La meta de esta monografía será así describir de qué manera pretende el Plan Colombia modificar la dinámica de las relaciones sociales a nivel local. En la medida en que el Plan se encuentra en el marco de una iniciativa de ayuda para el desarrollo, y en base al precepto según el cual el desarrollo se articula hoy en día para que las relaciones sociales “funcionen bien”, este trabajo busca estudiar el sentido en el que el Plan Colombia proyecta reconstruir estas relaciones y qué papel desempeña el Estado en esta tarea de acuerdo al diseño de la política. Así, y en otras palabras, partiendo del supuesto de que el Plan tiene como fin lograr que las relaciones sociales “funcionen bien”, ¿qué camino plantea éste para lograrlo?

Ahora bien, como se explicó anteriormente, el Plan Colombia sufrió una transformación de su primera propuesta en 1998 a la última que presentó el gobierno en el año 2000. Más adelante, la descripción del contexto permitirá ver más clara la relevancia del primer documento y su metamorfosis al Plan definitivo. Se analizarán por tanto ambos textos teniendo en cuenta la importancia que tuvo el cambio de un documento a otro. Así mismo, el desarrollo del trabajo pretenderá explicar el significado de la política del Plan y dar respuesta a la pregunta planteada arriba para ambos casos. De todos modos, al análisis del segundo texto se le prestará mayor despliegue toda vez que fue éste el que terminó implementando el gobierno (Plan Colombia del 2000), y que serviría como hoja de ruta para que hasta hoy el tema más importante de la agenda binacional entre Estados Unidos y Colombia haya sido el Plan Colombia.

De acuerdo con este propósito, la monografía está dividida en cuatro capítulos más. El primero, titulado “Del caos a una propuesta para la reconstrucción de las relaciones sociales a nivel local y un nuevo rol del Estado”, realiza un acercamiento preliminar a la situación social y política de las primeras zonas objetivo del Plan Colombia, especialmente la región del Putumayo y el sur occidente del país, y problematiza la interrelación de varios factores como la presencia de grupos alzados en armas de ideologías tanto de izquierda como de derecha, el uso extensivo de cultivos de carácter ilícito, la reducida presencia del Estado y la encrucijada del campesinado de permanecer en medio del fuego cruzado y la presión política inherente al conflicto. También en este capítulo se plantean los elementos teóricos con los cuales se aborda

el tema de investigación, a saber, el concepto de desarrollo que está detrás del primer documento del Plan Colombia y el definitivo, y la metodología a utilizar para realizar el análisis comparativo de los documentos. La propuesta de esta monografía está basada en realizar el estudio a través de las estrategias planteadas por ambos documentos, y a partir de allí fragmentar los contenidos de ambos planes con el fin de observar sus diferencias y detallar sus objetivos e implicaciones en dos esferas diferentes: las relaciones sociales en el nivel local y el papel del Estado.

El siguiente capítulo titulado “La génesis del Plan Colombia” recopila diferente información histórica soportada mayoritariamente en prensa relativa al surgimiento del Plan Colombia y el proceso de negociación binacional que hubo para su concertación. Esto hará las veces de contexto para el análisis posterior, en la medida en que allí se explican las circunstancias políticas a nivel nacional que por un lado posibilitaron el nacimiento del Plan, y por otro influyeron en el cambio del primer documento al otro. Posteriormente, se encuentra el capítulo destinado al análisis que lleva por nombre “Los dos planes y la materialización del desarrollo como seguridad” y recoge el análisis de los dos documentos que interesan en esta monografía. Por último el capítulo titulado “Las relaciones sociales en función de la seguridad” contiene las conclusiones del estudio.

Acerca de por qué se hace un estudio enfocado especialmente en la política del Plan y no se contempla el abordaje de manera sistemática de otro material como informes de evaluación por parte de organismos como la Contraloría¹, material de prensa u otros documentos que evalúen el impacto del Plan es necesario realizar la siguiente aclaración. Este estudio surgió a partir de una investigación acerca del programa ADAM² y sus relaciones e impacto en la población campesina en el departamento del Putumayo, liderado por el entonces coordinador del programa de antropología de la Escuela de Ciencias Humanas, David Rojas, en el año 2007. De los estudiantes que integramos dicho grupo de investigación surgieron dos perspectivas de análisis que

¹ La Contraloría General de la República tiene documentación anual acerca de los resultados del Plan Colombia, con cifras del impacto en los cultivos de uso ilícito, condiciones humanitarias de las víctimas en las regiones en donde se aplica el Plan, etc.

² El programa Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal (ADAM) corresponde a la gestión y administración emprendida por la USAID en el marco del Plan Colombia para los años entre 2005 y 2010.

pretendían explicar el fenómeno de ADAM, a saber, una que estudiaría los documentos que alimentaron la política de ADAM, en este caso el Plan Colombia, y la otra que buscaría describir las dinámicas locales y la aplicación de ADAM en el Putumayo. El contenido de este trabajo obedece a la depuración de la primera perspectiva de análisis hasta llegar a concentrarse en el estudio específico de los textos del Plan Colombia. Por esta razón, la presente monografía puede leerse complementariamente con el trabajo de Carmen Helena López “La gubernamentalidad a través del estudio de caso de ADAM en el Putumayo”³, el cual aborda la materialización del Plan como tal en la región del Putumayo. En ninguna medida, se pretende acá privilegiar o defender la idea según la cual a partir de la lectura exclusiva de los documentos de una política se puedan extraer conclusiones generales sin tener conocimiento de sus resultados a posteriori. En esta medida, este trabajo es un ejercicio de análisis documental que busca descifrar el significado de la política del Plan Colombia. Acerca de sus efectos directos en la población, el estudio de López es más conclusivo y pertinente.

³ Monografía de grado para optar por el grado de sociología (2009) que se puede consultar en la Biblioteca de la Universidad del Rosario.

“Tratándose del Estado, nunca se desconfía lo suficiente...”

Pierre Bourdieu, *Razones prácticas* (1997)

2. Del caos a una propuesta para la reconstrucción de las relaciones sociales a nivel local y un nuevo rol del Estado

2.1. Las zonas objetivo del Plan Colombia

Buena parte de las zonas selváticas y montañosas colombianas conforma una extensa porción de territorio que ha permanecido en el olvido y ha carecido de la presencia de las instituciones del Estado. Variados análisis coinciden en denominar estas áreas de nuestro país como “espacio vacíos” o “tierras de nadie” (González, 1994; Rivera, 2005; Serje, 2005). Allí la ley no parece estar representada por el Estado; por el contrario, los grupos que tradicionalmente han actuado en oposición al establecimiento y paralelamente a éste aprovecharon este vacío de poder para establecer sus bases de operaciones y expandir su influencia a nivel rural. Durante años, la generación de conflicto y el fortalecimiento de guerrillas liberales, que tuvieron lugar a finales de los años cuarenta, las década de los cincuenta y los sesenta del siglo XX, estuvieron asociados a la problemática de la tierra y a causas de carácter campesino. De ahí que la guerra se concentrase en zonas rurales y algunos municipios y ciudades secundarias y las consecuencias directas de la confrontación armada y las secuelas de la guerra no impactaran directamente las grandes capitales.

No obstante, en las décadas del ochenta y el noventa el fortalecimiento y crecimiento de las guerrillas y el protagonismo que fueron adquiriendo los grupos paramilitares en el concierto de la guerra dejó claro que las zonas rurales habían dejado de ser una circunstancia del conflicto para convertirse en una ventaja para los insurgentes, pues allí podían esconderse, establecer rutas para el comercio de droga y aterrorizar poblaciones enteras en donde hubiera poca o nula presencia de la fuerza pública. En el año de 1998 la Defensoría del Pueblo advertía sobre la influencia de grupos armados ilegales en 780 municipios del país (*El Tiempo*, 10 de diciembre de 1998). Las regiones

y departamentos mayormente afectados por el conflicto eran Putumayo, Cesar, Meta, Urabá, Magdalena Medio, Sumapaz, Sur de Bolívar, Chocó, Guaviare, Caquetá, Arauca y Nariño (*El Tiempo*, 10 de diciembre de 1998 y *El Tiempo*, 7 de julio de 2000)

La ausencia del Estado, especialmente en el sur del país, propició el origen de vastos cultivos de coca. Para los campesinos dedicados al cultivo de coca, ésta representaba una vía honesta de conseguir el sustento, pues el uso de coca estaba asociado a prácticas y costumbres indígenas y no para el procesamiento de cocaína, pero la participación a mayor escala de los grupos ilegales en el negocio del narcotráfico complicó la situación de la población campesina, pues la estrategia de la cual echó primera mano el gobierno fue la de fumigar los cultivos de uso ilícito sin tener en cuenta las peticiones del campesinado⁴. De 1993 a 1997 Colombia pasó de albergar 42.769 hectáreas de cultivos de uso ilícito a 91.100 (*El Tiempo*, 11 de octubre de 1998). Según Guillermo Rivera, congresista por el departamento del Putumayo (2000 – 2008), la región del sur del país más afectada por la siembra de ‘cultivos ilícitos’, en los años ochenta este departamento se consolidó como una región productora de hoja de coca debido a la disminución de la producción en Perú y Bolivia, y en los años noventa la extensión de los cultivos empezó a ser descomunal. Basado en información de prensa y en el Censo Nacional de Cultivos Ilícitos de Coca 2002, Rivera explica que “en 1996 este departamento tenía aproximadamente 17.000 hectáreas, en 1999 pasó a tener 58.297 y en 2000 se registraron 66.022” (Rivera, 2005: 32).

Este panorama exigió un mayor interés por parte del Estado colombiano en dos aspectos: recuperar el monopolio de las armas e ingeniar políticas novedosas que procuraran aliviar el conflicto a nivel local y las confrontaciones de identidad que se producían en el seno de las zonas en medio de la guerra, mediante una estrategia que buscara la recuperación de la legitimidad y el respeto de las Instituciones para poder conseguir una paz duradera.

⁴ La autora colombiana María Clemencia Ramírez en su texto *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocales del Putumayo* profundiza acerca de la problemática que representó en los años previos al Plan Colombia la política de fumigación de los cultivos de coca y la consecuente reacción de los campesinos, quienes se organizaron para negociar medidas alternativas con el gobierno y evitar que los etiquetaran como guerrilleros.

El tema de la identidad se hace relevante aquí en la medida en que, como Ramírez observa, a finales de los noventa, los intereses a nivel local promovieron la formación de movimientos sociales de carácter campesino que abogaban por la defensa de sus cultivos y la suspensión de las fumigaciones ejecutadas por el gobierno central. En este sentido, el campesinado reclamaba estar entre el Estado y la guerrilla, como bien Ramírez lo sugiere, ya que tanto las vías legales como las ilegales que eran ofrecidas por estas dos partes iban en contra de sus intereses como grupo social. Cualquier intervención del gobierno allí debía contemplar nuevas alternativas de construcción de Estado, pues el objetivo la política de fumigaciones tenía acorralada a la población indefensa.

2.2. La promesa

En el año de 1998 se dio la contienda política por la presidencia en un marco democrático. Dentro de las principales premisas del candidato conservador Andrés Pastrana Arango se encontraba la búsqueda de la paz por la vía de una negociación con las FARC, el grupo guerrillero de ideología comunista más representativo, así como una política de construcción de Estado en las zonas olvidadas del país. Durante su campaña presidencial, Pastrana mencionó que lograría esto con un plan que contaría con apoyo financiero multilateral e internacional que tomaría el nombre de Plan Colombia. Con el dinero reunido, Pastrana adelantaría un plan de gobierno con un fuerte componente de inversión social y en infraestructura con el fin de reducir la pobreza y la inequidad, y atacar las causas económico - institucionales de la violencia⁵ (Gaitán, 1995 pp. 127-139). El 21 de junio de 1998, Pastrana derrotó a su rival liberal en las urnas con el 50.39% de los votos (*El Tiempo*, 22 de junio de 1998).

⁵ Existen múltiples causantes de violencia asociadas a diferentes teorías sociales y psicológicas (Gaitán, 1995). En este caso, el tratamiento que da la primera versión del Plan Colombia a la generación de violencia corresponde a lo que Fernando Gaitán denomina como causas económico-institucionales, cuyo trasfondo teórico comparte el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). En él se explica que la violencia obedece a una “confluencia de injusticias económicas, producto de un modelo de desarrollo que no se preocupó de manera suficiente por atender las regiones más pobres; limitación de la participación ciudadana, y falta de credibilidad de los habitantes rurales en el Estado” (Gaitán, 1995: 133). Estas causas de violencia reciben también el nombre de “causas objetivas”, pues lejos de surgir a partir de la subjetividad del individuo o de una decisión consciente de cometer acciones criminales, surgen del entorno.

Tras la posesión de Pastrana como presidente (1998-2002), el Plan Colombia pasó a ser un fenómeno de concertación y negociación fuera de las fronteras nacionales. Si bien el Plan expuesto en el PND de 1998 contemplaba pedir ayuda para financiar el proyecto, nunca se mencionó que se negociarían sus contenidos en el exterior con el fin de obtener el apoyo económico, tal como terminó sucediendo. Tras recurrir inicialmente a la ayuda de otros países, y obtener algún dinero, Estados Unidos terminó siendo el foco del gobierno para desarrollar el Plan Colombia. El paquete de ayuda que fue solicitado a ese país por parte de la administración Pastrana osciló entre los 1300 y 1600 millones de dólares para el año 2000. El texto que fue presentado a la opinión pública, aunque conservaba la idea del primer Plan de implementar un nuevo modelo de gestión pública local, tuvo cambios significativos respecto al del PND de 1998, especialmente en el tema de la lucha contra las drogas ilícitas y el énfasis en el fortalecimiento de la defensa nacional y las fuerzas militares.

Cuando el paquete de ayuda solicitado por el gobierno colombiano llegó al Congreso de los Estados Unidos, la idea de la imposibilidad de conseguir la paz sin derrotar al narcotráfico constituyó una verdad absoluta. En este sentido, se puede ver cómo el papel que Estados Unidos jugó en la propuesta del Plan Colombia definitivo fue determinante (García, 2001). A decir verdad, un plan con un fuerte componente antinarcóticos calaría mejor en la política internacional de los Estados Unidos que otro que no lo tuviese. Incluso, no se descarta, como lo afirma Noam Chomsky (2002), que el documento final del Plan Colombia hubiese sido redactado en inglés y luego sí dado a conocer a la opinión pública colombiana. Durante el tiempo que tomó la negociación con Estados Unidos, dos años en total - de 1998 a 2000 - los contenidos del nuevo Plan fueron desconocidos al interior del país. En el capítulo tres de esta monografía se expondrá más detalladamente lo sucedido durante este periodo de tiempo.

Una vez el Plan Colombia entró en vigencia en el año 2000, fueron invertidos 743.6 (el 73% de la ayuda enviada) millones de dólares 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 ésta era la zona que presentaba más cantidad de cultivos de uso ilícito (Vaicius, 2002). El objetivo principal era debilitar las estructuras

militares de los insurgentes y combatir el narcotráfico atacando los cultivos de uso ilícito. En lo que respecta al eje social, ONGs y organismos privados fueron contratados por USAID, la entidad del gobierno de los Estados Unidos que se encarga de ejecutar los recursos de ayuda internacional. En esta materia, se manejaron recursos por 231.4 millones de dólares para el 2000 (CIPONLINE, 2008).

Esta cantidad de recursos y la naturaleza del Plan plantearon interrogantes acerca de qué consecuencias existían para la construcción del Estado a nivel regional, y, sobre todo, 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 los grupos armados al margen de la ley⁶, así que la política implicaba un cambio general en las costumbres locales. De facto, el Estado estaba siendo representado por la guerrilla, y cuando no, los paramilitares se convirtieron en los garantes de la seguridad local como figura representativa de poder. En esta medida, la configuración estatal, que de por sí había estado deteriorada años atrás, entraba a trabajar con un nuevo modelo administrativo, que se explicará más adelante, con el reto de recuperar la credibilidad local y satisfacer las necesidades de las comunidades a nivel micro.

2.3. El desarrollo como seguridad

2.3.1. El modelo neoliberal y la ayuda para el desarrollo

A partir de los años noventa, el consenso de Washington sentó las bases para una nueva configuración del Estado en un marco de políticas neoliberales. Así mismo, marcó una nueva agenda de desarrollo (Soederberg, 2004: 281) que inicialmente se

⁶ En primer lugar, fue la guerrilla de las FARC la que en el departamento del Putumayo comenzó por cobrar un “impuesto”, comúnmente conocido como gramaje, por cada kilo de base de coca que saliera de la región y, en una segunda instancia decidieron participar en todas las etapas del negocio. Sin embargo, vale la pena resaltar este hecho del “impuesto” en la medida en que de la mano de la presencia diaria de guerrilleros en lugares públicos en plena convivencia con la sociedad civil e incluso con funcionarios públicos se dio lugar a una especie de lo que Rivera llama “Estado embrionario” paralelo al reconocido oficialmente. Ahora, la situación tomaría carácter conflictivo en tanto el paramilitarismo entró en el departamento alrededor del año 97. A propósito de la entrada a la región de los paramilitares, explica el texto, se dio también una competencia económica por el control de las diferentes zonas del departamento traducida en los costos que tanto guerrilla como paramilitares ofrecían por el kilo de coca a los campesinos. Con datos para el año 2000, Rivera enuncia 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.” (Rivera, 2005: 58)

trató de una política para Latinoamérica, pero con el tiempo se convirtió en un paradigma global (Stiglitz, 2004). Entre estas políticas se destacaba lo siguiente: disciplina presupuestaria, cambios en las prioridades del gasto público, liberalización tanto financiera como comercial, desregulación del comercio y los capitales financieros por parte del Estado, reforma fiscal y tributaria, apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas y privatización de las empresas públicas. Para cumplir esto, debía darse una reducción en el aparato público que convirtiera al Estado en un órgano más eficiente, una flexibilización laboral y una descentralización política. (Botero et al, 1995)

A partir de la administración de César Gaviria, Colombia empezó a dar pasos para cumplir con estas nuevas directrices y con esto el Estado comenzó a transformarse y reducirse (Holmes, 1995). Algunos teóricos subrayaron en su momento que este proceso de transformación sufrido por varios países en los años noventa era el camino para la desaparición del Estado. Sin embargo, solamente marcó un punto de quiebre para que el Estado cambiara mas no desapareciera. El Estado eliminaba algunas de sus funciones y entraba a priorizar su papel de ser un Estado vigilante. Para los teóricos económicos neoliberales más ortodoxos, la mano invisible del mercado llevaría el capital a donde mejor conviniera y el Estado debía concentrarse en sus funciones de garantizar las libertades y la propiedad privada (Hayek, 1950; Friedman, 1988). La premisa de esta doctrina según la cual la democracia garantizaba la supervivencia del capitalismo y de la mano de éste vendría el crecimiento económico se constituyó en la idea central del desarrollo.

Por su parte, la ayuda para el desarrollo era ya desde los años setenta una forma de intervención internacional (Duffield, 2001). Con ella, y el modelo de privatización del Estado, se dio entrada a la proliferación de organizaciones no gubernamentales que técnicamente entraron a cumplir labores estatales. Las ONGs y las agencias internacionales entraron a tejer redes de poder y a manejar recursos superiores a los institucionales. Con el tiempo, se reforzó esta estrategia y se ingenió un modelo administrativo que fortaleció la independencia de la gestión y los actores locales con respecto al Estado, y propició una mayor participación ciudadana. Según Mark Duffield, este modelo corresponde a lo que él denomina como internacionalización de

la política pública, que a pesar de funcionar a nivel local, integra redes globales de participación y esquemas innovadores de gestión en poblaciones conflictivas.

“La internacionalización de la política pública es más que una colección de iniciativas programáticas. Hubiera sido imposible que surgiera sin una considerable innovación organizacional. Requirió por ejemplo 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: 2, 3)

2.3.2. Los ‘Estados metropolitanos’ y las ‘afueras’

Dentro de la teoría de Duffield existen lo que él denomina estados ‘metropolitanos’ (*metropolitan states*) y ‘afueras’ (*borderlands*), que según él vienen a ser metáforas de las palabras orden y caos (Duffield, 2002: 1052) Dentro de los ‘estados metropolitanos’ se encuentran los que conocemos como países del primer mundo, aquellos cuyas instituciones están consolidadas, salvaguardan la propiedad privada, los derechos civiles y la democracia. En las ‘afueras’ se encuentran aquellos países en los cuales ni la democracia, ni la protección de los derechos civiles están garantizados, y por ende tienden a caer en conflicto. Porque dentro de las agendas del desarrollo se parte de la premisa de que las sociedades democráticas no caen en conflicto (Duffield, 2002: 1049). Es en este sentido que los ‘estados metropolitanos’ intervienen en las ‘afueras’, para que el conflicto no se esparza y llegue hasta sus fronteras, o peor aún las traspase. Para Duffield, este ánimo de intervención traducido en ayuda internacional para el desarrollo hace parte de un emergente sistema global de gobierno que lo que busca es instalar economías de mercado productivas e instituciones democráticas en las ‘afueras’ (Duffield, 2001).

Ahora bien, como se vio en el anterior párrafo, dicha intervención tiene un sentido preventivo, a saber, evitar el esparcimiento del caos de las ‘afueras’ hacia los ‘estados metropolitanos’. Este sentido preventivo tiene nombre propio: seguridad. Según Duffield, la búsqueda de la seguridad de los ‘estados metropolitanos’ es la fuente de ayuda para el desarrollo en las ‘afueras’. Es más, la seguridad estatal se ha convertido en un paradigma contemporáneo

“que 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 bastamente privatizada forma de seguridad se llama desarrollo.” (Duffield, 2001: 3)

Esta dinámica de la ayuda internacional, en lo que denominaremos, basados en la teoría de Duffield, *desarrollo como seguridad*, está necesariamente relacionada con el modelo económico neoliberal. Para la autora Benedetta Rossi, en referencia a la dinámica de cooperación internacional para el desarrollo, esta “ayuda contribuye a la expansión del sistema neoliberal de gobierno junto a sus valores, esencialmente a través de las condiciones que impone el modelo económico, pero también a través de mecanismos menos visibles de presión política e integración social” (Rossi, 2004: 1). En cierto modo, el apoyo económico a los países menos desarrollados o a las ‘afueras’ está determinado por el seguimiento de las condiciones pregonadas por organismos multilaterales y de cooperación como el BM, el FMI, la OCDE, y la Agencia Estadounidense para la Ayuda Internacional (USAID). Las políticas pluralistas y la democracia deben ser llevadas a aquellos lugares en donde éstas son débiles o no existen. Así mismo, deben crearse condiciones para resolver las diferencias entre grupos antagónicos, reformar la justicia y fomentar la cultura ciudadana.

En los escenarios políticos y en la academia fue acuñándose a finales de los años noventa la denominación de ‘Estados fallidos’ para señalar aquellos Estados con características de falta de garantías para ejercer la democracia, conflicto interno, reducidos márgenes de gobernabilidad, economías desarticuladas, pobreza, etc. El adjetivo “fallido” en cierto sentido pretendió indicar lo mismo que el conjunto de ‘afueras’ de Duffield, pero la argumentación que le da origen tiene implicaciones mucho más serias para la soberanía estatal. Ya se verá por qué.

Para Stephen Krasner (2004), investigador de la Universidad de Stanford y asesor de la secretaría de Estado estadounidense durante la segunda administración Bush (2004-2008), el significado tradicional de soberanía cobra sentido cuando se habla de Estados que se encuentran ‘bien gobernados’, es decir, entre estados ‘no fallidos’ pares (Krasner, 2004). En el plano internacional, la soberanía entra, así, a ser un bien

adquirido, pues si existe un Estado que no ofrece las garantías para llevar a cabo el 'buen gobierno', necesario para satisfacer las necesidades y demandas políticas de sus ciudadanos, este país no tiene control total sobre su territorio. Ahí es cuando la soberanía deja de ser un asunto de injerencia nacional para trasladarse al escenario internacional, donde se debe debatir una solución para enfrentar los problemas locales y evitar que lleguen a desestabilizar países vecinos o afectar intereses globales.

De acuerdo con esta argumentación, Krasner da forma a lo que él llama "soberanía compartida" (2004). Gracias a que los 'estados fallidos' son incapaces de fortalecer sus instituciones, deben compartir su soberanía para dar entrada a la ayuda internacional, según él de manera voluntaria sin oponer resistencia. En particular, si se mira, la visión de Washington durante la era republicana de George W. Bush, exponía que los principales puntos del 'buen gobierno' eran el fortalecimiento del imperio de la ley, la calidad institucional y la lucha contra la corrupción (Calle, 2005). Esa era la receta para evitar la expansión del caos en un mundo globalizado. Para Krasner, los Estados débiles debían acudir al escenario internacional para obtener asesorías en la explotación de materias primas indispensables como petróleo, gas, etc., y la puesta en marcha de políticas monetarias con bancos centrales independientes (Calle, 2005).

No es coincidencia ver materializada en una política concreta, como la expuesta por Krasner, la radicalización de las políticas de desarrollo que tuvieron lugar de los años noventa en adelante. Algo en particular que caracterizó esta radicalización fue la manera en que el desarrollo fue interpretado para ser introducido en los países "riesgosos". La vieja discusión relativa a las teorías tercermundistas y de dependencia, que veían en el desarrollo un discurso y un mecanismo de exclusión y dominación ejercido por parte del comercio internacional y las naciones poderosas, quedó atrás para dar paso a la representación según la cual el conflicto local es generado por causas estructurales de desarrollo, lo que impuso compromisos en las 'afueras' en términos de transformar sus costumbres políticas, su modelo económico y la sociedad en general. Esta es una forma de desarrollo eminentemente politizada que trabaja para erradicar la amenaza del conflicto, en teoría, inherente al subdesarrollo. Antes de los noventa, la principal amenaza para la seguridad de las naciones era el riesgo de los conflictos interestatales; hoy son los conflictos generados en las 'afueras'.

Para Duffield (2002) el concepto de *will to govern* engloba el sentido que tiene esta forma radical de desarrollo que pretende expandirse de manera global. En español, *will to govern* podría traducirse como ánimo o necesidad de gobernar, aunque resulta complejo hallar una traducción completamente exacta o textual al español debido a la carga idiomática y semántica de la palabra *will*. En inglés, *will* puede interpretarse como un llamado o una voluntad última a cumplirse necesariamente. Ya se verá que esta aclaración no es en vano. Según Duffield (2002), gracias a la modernidad, las ‘afueras’ son vistas como espacios imaginados que se encuentran a la deriva del terror, el desorden y la irracionalidad.

Por el contrario, los territorios desarrollados, los ‘estados metropolitanos’, albergan la racionalidad y el orden. Lo ‘otro’, ‘lo diferente’, ‘las afueras’, desde la perspectiva de la modernidad, por su condición, resultan ininteligibles y por ende intentar cambiar su situación es un acto legítimo. Ahora, como se vio en la introducción de este trabajo, en las ‘nuevas guerras’, los conflictos típicamente presentados en las ‘afueras’, son conflictos que atacan deliberadamente a la población civil indefensa, un aspecto interpretado como irracional desde los ‘estados metropolitanos’. Así, la naturaleza de las ‘nuevas guerras’ justifica y da un carácter legítimo a la intervención proveniente de los ‘estados metropolitanos’; el *will to govern* se materializa en las ‘afueras’ en el híbrido que constituye la administración público-privada fomentada por la intervención internacional en términos de ayuda (Duffield, 2002).

Ahora bien, según Duffield, de acuerdo a las razones que justifican el ánimo de intervenir por parte de la comunidad internacional y los ‘estados metropolitanos’ en las ‘afueras’, la soberanía estatal de los países conflictivos entra a ser interpretada como un estatus condicional (2001), tal como sucede con la exposición de Krasner. Duffield observa que gracias a esta dinámica del desarrollo, ‘las afueras’ son vistos como Estados que deben ser reformados o reconstruidos (Duffield, 2001). En este sentido, la soberanía de las ‘afueras’ está supeditada a la seguridad de los ‘estados metropolitanos’, y la seguridad, como se explicó anteriormente, es lo que está detrás del desarrollo en la nueva agenda del sistema de gobierno global. El tema de fondo deja de ser la ayuda como tal para convertirse en “las posibilidades para pensar en la seguridad que esta ayuda como *will to govern* hace posible” (Duffield, 2002: 1062).

2.3.3. Soberanía vs. Agenda de desarrollo

Toda esta discusión implica una reconsideración acerca de la soberanía en ‘las afueras’. Para Michael Hardt y Antonio Negri, los autores del libro *Imperio*, la nueva soberanía reposa precisamente en el ‘Imperio’, una metáfora que representa hoy en día la última instancia de poder global que no tiene asidero nacional ni estatal (2002). Desde un punto de vista clásico, la soberanía es la capacidad de convertir el poder de hecho en poder de derecho al interior de una sociedad política y unas fronteras (Bobbio, 1983: 1483). En este sentido, el planteamiento de Hardt y Negri sugiere que la última autoridad constituida jurídica y racionalmente se encuentra, hoy, fuera de las fronteras de los Estados – nacionales (Hardt y Negri, 2002). Esto implica, según estos autores, que haya “una nueva noción del derecho o, más bien, una nueva inscripción de la autoridad y un nuevo diseño de la producción de normas e instrumentos legales de coerción que garantizan los contratos y resuelven los conflictos” (Hardt y Negri, 2002: 24). De acuerdo con esto, estaríamos hablando de la instrumentalización de la ley que necesita el *will to govern* de Duffield. Si bien la argumentación de Hardt y Negri es más filosófica y no habla de ayuda internacional, abre sí el espacio para pensar en los mecanismos que emplean los ‘estados metropolitanos’ para intervenir en los asuntos de las ‘afueras’.

La soberanía es la máxima expresión de poder dentro de una sociedad política. Según Carl Schmitt, uno de los teóricos más destacados que trata el tema, ésta precisa quién tiene la autoridad para decidir un estado de excepción, es decir, un estado de cosas al margen de la constitución y la ley establecidas (Aguilar, 2001: 23). La carga de esta definición supone que el poder soberano tiene la capacidad de pasar por encima de la ley cuando así lo considere. En este sentido, es la última instancia dentro de un sistema de normas, si consideramos que al interior de un Estado existe una regulación sistemática que atañe a los individuos que se encuentran al interior de sus fronteras. Es de esta manera que los Estados–nacionales ejercen control y organización al interior de una sociedad, y reclaman para sí el monopolio de la fuerza. La ley y el derecho son herramientas de poder (Benavides, 2004).

Ahora bien, ¿qué sucede cuando este poder de la ley deja de estar circunscrito a unas fronteras determinadas? El derecho ha estado tradicionalmente relacionado con el ejercicio del poder al interior de los imperios, las ciudades-estado y los Estados-nacionales (Benavides, 2004). Sin embargo, hoy en día, gracias a un proceso de desnacionalización de la ley nos encontramos frente a la constitución de leyes globales creadas desde occidente para el resto del mundo (Benavides, 2004). El desarrollo hace parte, por ejemplo, de estas nuevas leyes globales, que pese a no tener pragmáticamente carácter de ley al interior de los estados, hace parte de una receta que en la práctica afecta las identidades locales y transforma las instituciones de los países débiles. En este sentido, la soberanía pierde su significado tradicional para dar cabida a la ejecución de una agenda de desarrollo internacional.

Hasta aquí se han expuesto los elementos teóricos que se emplearán para analizar ambos textos del Plan Colombia. En su calidad de ser una política de ayuda internacional negociada al exterior de las fronteras estatales (como se expondrá en detalle en el siguiente capítulo), esta monografía considera que éste es un caso práctico en el que se evidencian varios de los conceptos teóricos desarrollados. Para realizar el análisis, se elaborará un contexto en el que se expondrá el transcurso de la negociación efectuada entre Colombia y Estados Unidos que dio como resultado el Plan Colombia del año 2000. Allí estarán también consignadas las circunstancias específicas que hicieron que el Plan tuviese dos momentos diferentes: el primero, que fue cuando se hizo pública esta política de ayuda; y el segundo, que fue cuando se entregó a la opinión pública la política de ayuda definitiva, pero con matices bien diferentes.

Para ver las diferencias entre los dos momentos del Plan, se tomarán ambos documentos para realizar un análisis documental de los textos en el tercer capítulo. Mediante este análisis se expondrán las iniciativas del Plan en ambos momentos, sus objetivos, su visión y sus implicaciones a la luz de la teoría. En particular, el documento del segundo momento del Plan Colombia, el que a la final se terminó ejecutando, hubiera podido ser suficientemente ilustrativo del tema de investigación, pero el hecho de que exista un primer documento generado al interior del país con contenidos

diferentes resulta tremendamente afortunado a la luz del análisis, y por eso merece que se le dedique un examen detallado. Ambos textos serán anexados al estudio.

Dentro de la literatura existente acerca del Plan Colombia se encuentran variados análisis que surgieron entre los años 2000 y 2002 y dan cuenta del momento coyuntural del Plan, pero no existe ninguno que haya realizado un análisis documental que compare específicamente los dos textos que se investigarán en esta monografía desde la perspectiva del *desarrollo como seguridad*. A este respecto, vale la pena reseñar los estudios de la Universidad Nacional, el Instituto de Estudios Políticos y de Relaciones Internacionales (IEPRI) y el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) acerca del Plan Colombia que estuvieron a la cabeza del debate. Los textos más representativos son *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (2001) y *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra: aspectos globales y locales* (2002). Ambos son compilaciones de ensayos académicos que recogen los pormenores de las negociaciones llevadas a cabo entre la redacción del primer texto del Plan y el definitivo, precisamente los dos que se analizan acá. Del primer texto se desprende la hipótesis según la cual la participación norteamericana fue determinante para la elaboración del Plan Colombia, mientras que en el segundo texto se abre una discusión más amplia relativa a que si bien Estados Unidos tuvo una influencia superlativa en la concepción del Plan definitivo, existen otras fuentes que marcaron aspectos importantes como el cambio pretendido en la gestión pública local y los modelos estatal y económico. Algunos de estos ensayos son empleados para fortalecer el capítulo de contexto de esta monografía. Entre otros estudios de este corte se encuentra el texto del CINEP de Henry Salgado, *Plan Colombia: respuesta militar a una problemática social* (2002).

El teórico Noam Chomski, por su parte, dedica un capítulo entero en su libro *Estados Canallas, el imperio de la fuerza en los asuntos mundiales* al análisis del Plan Colombia y plantea de igual manera que el rol de Estados Unidos en la negociación y redacción del Plan Colombia fue definitiva. En este sentido, es pertinente aclarar que este trabajo no pretende reescribir acerca de algo que tanto en la academia como en la opinión pública se maneja como una certeza, esto es, la participación categórica de Estados Unidos en alianza con el gobierno colombiano para formular el Plan Colombia. Más

bien, se trata aquí de hacer un esfuerzo por retomar los contenidos de una política específica, la del Plan, y leerla bajo la lupa de una tendencia global según la cual la seguridad es interpretada como sinónimo de desarrollo. No obstante, para la completitud del análisis es necesario hacer el recuento de los hechos y circunstancias que rodearon la generación del Plan, tarea que será desarrollada en el siguiente capítulo de contexto, pero las conclusiones de fondo surgirán a partir del capítulo en donde se abordan los textos seleccionados para el análisis.

Para llevar a cabo este análisis, se dará una lectura de los planes a partir de la identificación de sus estrategias. A éstas se aplicarán los conceptos expuestos arriba a partir de la perspectiva teórica del *desarrollo como seguridad*. En este sentido, el análisis comparará las diferencias entre ambos documentos en cuanto a sus implicaciones en la construcción de las relaciones sociales a nivel local, el papel del Estado, su modelo para conseguir la paz y los supuestos teóricos que fundamentan los cambios que proyectan. En esta medida, se tomará cada documento y, en base a una reconstrucción de sus planteamientos, se buscará explicar qué hay detrás de cada estrategia, qué las explica y cómo se traducen en la gobernabilidad, la gestión pública local, el modelo económico y la soberanía estatal.

“Hoy sería muy difícil volver atrás, por ejemplo a las políticas del gobierno Ospina Pérez (1946-50), cuando se prohibió la hoja de coca y el consumo de chicha como medidas sanitarias. El programa tenía una fuerte influencia norteamericana y un nítido acento racista y etnocéntrico. Y, claro está, un objetivo económico: eliminar los rivales populares de la coca-cola y la cerveza.”

Anthony Henman, autor del libro *Mama Coca*
(*El Espectador*, 15 de noviembre de 2008)

3. La génesis del Plan Colombia

El objetivo de este capítulo será mostrar los antecedentes y el contexto en el que surgió el Plan Colombia. De este modo, se buscará ofrecer un preámbulo para el análisis documental que se desarrollará en el siguiente capítulo.

3.1. La internacionalización de un conflicto y la redacción de varios Planes

A comienzos del año 2000, el Plan Colombia era algo que se encontraba por fuera de los planes de las administraciones locales y regionales. Si bien la prensa nacional e internacional había realizado un seguimiento al proceso que derivaría en el documento definitivo de la política, sus contenidos y objetivos fueron, hasta el momento de su publicación, un misterio para los gobernadores y alcaldes de las regiones apartadas del país que serían el epicentro de las operaciones del Plan. Prueba de ello fue la manera como el texto “Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad, y el fortalecimiento del Estado” llegó a las manos del entonces gobernador del Putumayo Jorge Devia Murcia en abril del año 2000: el funcionario se lo encontró en una librería del aeropuerto internacional El Dorado de Bogotá y lo compró antes de tomar un vuelo hacia la ciudad de Washington (Vaicius, 2002: 22). Hasta febrero de ese mismo año, la opinión pública nacional desconocía la cara que tendría el Plan Colombia, pues lo único que se sabía era que, tras los movimientos de la diplomacia colombiana en Washington, habría un documento diferente al primero presentado en el PND de 1998.

La propuesta inicial de la política del Plan 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 buscaría recaudar recursos internacionales para ser

invertidos en la búsqueda de la paz (Ramírez, 2001 b). El tono del documento redactado alrededor de esta iniciativa contenía un fuerte componente social y de desarrollo regional que se ejecutaría mediante inversión pública. La propuesta - que constituye la primera parte del análisis documental de esta monografía - se convirtió en el punto central del PND de 1998 presentado al Congreso por Andrés Pastrana tras ganar las elecciones presidenciales.

El 19 de diciembre de 1998 el presidente Pastrana lanzó en el municipio de Puerto Wilches, Santander, el Plan Colombia, cuyo objetivo sería “llevar inversión y desarrollo a las zonas del territorio nacional más golpeadas por la violencia [...] atender principalmente a la población desplazada por la violencia, a través de la titulación de tierras y contar con proyectos de capacitación productiva, agropecuaria, agro industrial y administrativa que cobijarán también a los campesinos involucrados en el plan de sustitución de cultivos ilícitos”(El Tiempo, 20 de diciembre de 1998). Se trataba de un proyecto que buscaba una salida al conflicto basada en la creencia de que la política social de carácter agrario y de desarrollo local brindaría nuevas oportunidades para los campesinos habitantes de las zonas afectadas por la guerra.

En este aparte se muestra la política central del Plan Colombia, en su primera versión, que fue puesta a la luz pública en el PND de 1998:

“En primera instancia y como eje central de la política de paz, el gobierno ha estructurado el Plan Colombia que contiene como elementos centrales el plan especial para las zonas afectadas, el programa de desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos y la política de atención a la población desplazada. Como un complemento al Plan Colombia, la política de paz involucrará, a su vez, las políticas de paz y convivencia ciudadana, por un lado, y las Estrategias de Lucha Antinarcóticos, por el otro. Estas últimas experimentarán, sin embargo, variaciones importantes en su orientación con respecto al tratamiento que tradicionalmente se le ha dado a la lucha contra el narcotráfico” (DNP, 1999: 136).

Como se ve en esta versión del Plan, la lucha contra el narcotráfico constituye apenas una cuestión complementaria, toda vez que en la versión final del Plan este aspecto adquirió el rol más importante. Además, se menciona en el texto que habrá variaciones en el “tratamiento tradicional” que se le ha dado al tema del tráfico de drogas. Este “tratamiento tradicional” se refiere a la política que había seguido el país

de acuerdo a los lineamientos estadounidenses de reprimir sistemáticamente la oferta, y fumigar los cultivos de uso ilícito. De años atrás se asumió “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: 93-94).

En este sentido, las comunidades agricultoras relacionadas con cultivos de uso ilícito no verían caer sobre ellos medidas represivas por parte del Estado, pues el desarrollo alternativo constituía una parte central de la política de paz. Además, se encontraba de por medio la visión de que la inversión en lo social procuraría crear condiciones sociales y económicas que evitaran el crecimiento del conflicto y el reclutamiento de civiles en la subversión. En este sentido, se encuentra en esta primera versión del Plan Colombia una serie de objetivos y estrategias que, por un lado, nacen al interior del país, y, por otro, corresponden a un camino hacia la construcción de la paz con una prioridad en el nivel local.

Por su parte, el objetivo de Pastrana se había convertido en buscar la internacionalización de la paz (Ramírez, 2001 b). En 1998, el recién electo presidente sería el primer mandatario colombiano que presentase ante la asamblea general de la ONU el conflicto colombiano (Ramírez, 2001 b). El objetivo: convencer al mundo de que Colombia, sola, no podría lograr la paz y para ello era necesaria una inversión social y económica en el país. Esta política internacional del Ejecutivo buscaba obtener aliados para financiar el Plan Colombia a nivel internacional.

Sin embargo, en octubre de 1999, pese a ser discutido y aprobado por el Congreso colombiano, el PND elaborado por la administración Pastrana fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional. Tenía vicios en el trámite, básicamente por demoras del Ejecutivo (*El Tiempo*, 24 de octubre de 1999). Además, el PND incluía medidas polémicas que afectaban los sectores de salud y educación, y generaron protestas, marchas y acaloradas discusiones en la opinión pública (*El Tiempo*, 7 de mayo de 1999). En esta medida, mediante la ley 508, el Congreso aprobó un nuevo

Plan de desarrollo en el que se incluyeron cambios en los temas que habían causado revuelo a nivel nacional. La política de paz y el Plan Colombia conservaron sus contenidos enfocados hacia la solución del conflicto mediante concertación de diálogos y la implementación de una renovada gestión pública local, pero a pesar de esto, las demoras que se produjeron para la definición y rectificación del PND quitaron impulso a la iniciativa proveniente del gobierno (Ramírez, 2001 b).

La intención del ejecutivo consistió, pues, en continuar sus esfuerzos por adelantar su plan de recursos para el Plan Colombia, y para ello emprendió una ardua labor diplomática. De 1998 al 2000 el Plan alcanzó a tener dos versiones más antes de una definitiva, que se redactaron de acuerdo a quien se pedía la ayuda económica: una en inglés elaborada para la burocracia estadounidense; y otra elaborada para Japón y algunos países de Europa (Rojas y Atehortúa, 2001). Estos movimientos del gobierno hicieron prever que el Plan Colombia original estaba perdiendo su norte, pues en alguna medida, el afán por la consecución de recursos estaba sobreponiéndose a la esencia del proyecto. El hecho de redactar diferentes versiones dependiendo del donante generó dudas inclusive en los países colaboradores, que comenzaron a sospechar en las bondades de la política de paz y de inversión social en el país (Ramírez, 2001 b). Si bien era válido el hecho de buscar apoyo internacional para lograr convergencias de diálogo y desarrollo en las regiones más golpeadas por la violencia, era discutible el hecho de que los contenidos mismos del Plan Colombia fueran modificados con el fin de encajar más en las políticas internacionales y concepciones de desarrollo de los donantes, para así obtener el dinero.

Pese a esta polémica, el gobierno continuó firme en su línea de internacionalizar el conflicto, y añadió a su discurso un tema que a la postre sería determinante para el destino del Plan, a saber, el hecho de que para lograr la paz era necesario acabar con el narcotráfico. Este nuevo componente en el contenido del discurso de Pastrana tiene dos explicaciones. La primera consiste en que el Ejecutivo quería dar motivos a la comunidad internacional para que ésta dejara de interpretar la lucha guerrillera como legítima y así poder debilitar diplomáticamente a la insurgencia. Para lograrlo, la principal estrategia de Pastrana radicó en hacer ver que no solamente la institucionalidad era quien se alimentaba del negocio del narcotráfico. Esto último con

el fin de reconstruir la imagen del Estado colombiano, deteriorada durante la administración de Ernesto Samper (1994 – 1998).

La segunda explicación está relacionada con el hecho de que, al convertir el narcotráfico en un obstáculo para la consecución de la paz, la responsabilidad de resolver el conflicto colombiano dejaba de ser una cuestión de ‘puertas para adentro’, para convertirse en un problema de ‘puertas para afuera’. El gobierno colombiano hizo que el país pasara de ser un ‘narco-Estado’ a un ‘Estado amenazado’, o en términos más coloquiales de ser un “país paria a un país consentido” (*El Tiempo*, 25 de octubre de 1998). Pastrana tenía por delante el compromiso de conseguir la paz; necesitaba recursos para lograrla y para conseguirlos debía hacerlo en nombre del Estado colombiano. El narcotráfico era, en cierto modo, el enemigo común que podía alegar la administración colombiana para pedir el apoyo que necesitaba de otros países. Teóricamente, la seguridad era ya interpretada como un bien global, y el narcotráfico como una de sus principales amenazas en el contexto y consenso internacionales.

Especialmente, el aliado más fuerte con el que podía contar Colombia en este sentido era Estados Unidos. Al parecer, pesó poco el hecho de que uno de los objetivos del primer Plan Colombia fuera darle un tratamiento “no tradicional” a la lucha contra las drogas de uso ilícito. Sobre todo, las estrategias de desarrollo y búsqueda de la paz no estaban concentradas en el eje antidrogas, como sí posiblemente estaría concentrada cualquier ayuda proveniente de Estados Unidos. En cierta medida, el hecho de que el PND de 1998 hubiera sido declarado inexecutable dio carta blanca al Ejecutivo para modificar los contenidos del Plan. Sin embargo, en 1998, las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos estaban completamente rotas.

Surge aquí un elemento interesante para la reflexión, a saber, la apertura de los diálogos de paz con la guerrilla de las FARC, un proceso prometido por Andrés Pastrana desde que fuera candidato a la presidencia y hecho realidad en el año de 1999. Si bien se puede inferir de arriba que el discurso de Pastrana de internacionalizar el conflicto para conseguir la paz acusaba tácitamente a las FARC de narcotraficantes, esto nunca sucedió así. El Plan Colombia durante su proceso de consolidación se movió en dos

frentes: uno con la negociación con Estados Unidos y otro con la negociación con Europa. En ninguno de los dos casos se apostaba por la hipótesis de la narco guerrilla. En el primero, de hecho, se hizo evidente la preocupación de Estados Unidos de hacer la salvedad de que el dinero aportado tendría que ser empleado exclusivamente para la lucha contra el narcotráfico, y en el segundo se presentaba el Plan con el propósito de recoger fondos para invertir en la paz. En este sentido, la frustración de la negociación con los países amigos europeos radicó en esta doble agenda, y el éxito de la negociación con los estadounidenses fue el componente antidrogas, pero en ninguno de los dos casos la guerrilla de las FARC, así fuera una contradicción factual, no era considerada como narcotraficante, y de hecho así se verá en el análisis de los textos en el capítulo cuatro, en donde para los intereses del gobierno, las FARC son consideradas como una organización subversiva de carácter político. El Plan Colombia nunca fue creado para combatir a la guerrilla, pero derivó en el resultado perverso de una posterior intensificación de la guerra debido al fracaso de los diálogos de paz con las FARC y la posterior inclusión en el discurso oficial de la idea de la narco guerrilla.

3.2. Un oscuro antecedente

Durante el gobierno de Samper, el periodo inmediatamente anterior al de Pastrana, la opinión pública había cuestionado la legalidad del mandato del presidente, pues al parecer dineros del narcotráfico se habían filtrado a la campaña presidencial del político liberal. La investigación que se adelantó vinculó a funcionarios de varias ramas del Estado y las dimensiones del escándalo crecieron hasta minar la legitimidad institucional misma. En el año de 1995 se le abrió proceso de investigación al presidente y varios de sus ministros. Esto afectó las relaciones internacionales y deterioró la imagen de Colombia en el exterior. Estados Unidos, por su parte cortó los canales de comunicación con el presidente Ernesto Samper y descertificó al gobierno colombiano en cuanto a los esfuerzos de luchar contra las drogas y la protección de los derechos humanos.

Este quiebre en las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos condicionó al gobierno de Pastrana a que si éste último quería obtener nuevamente la certificación para el país en materia antidrogas, Colombia debía mostrar mayor

voluntad de luchar contra las drogas ilícitas. En todo caso, Pastrana corrió con la fortuna de que la administración de Bill Clinton (1992 – 2000) vio con muy buenos ojos la salida de Samper de la casa de gobierno colombiana. Este panorama sentó las bases para que surgiera una estrategia de mutua cooperación consistente en que Estados Unidos ofreciera aportar dinero para el Plan y Colombia se comprometiera a combatir el narcotráfico (Ramírez, 2001 b).

El primer hecho concreto que mostró un cambio en la política exterior de Washington hacia el país fue el reestablecimiento de las relaciones con las fuerzas militares colombianas, las cuales se habían roto por su mala imagen en cuanto a derechos humanos, vínculos con autodefensas y la falta de resultados en la lucha contra las guerrillas. El director de la Policía, durante la administración Samper, el general Rosso José Serrano, se había convertido en el único interlocutor válido entre ambos países a raíz de la desertificación (Rojas y Atehortúa, 2001). La tarea de luchar contra las drogas era una función exclusiva de la Policía Nacional y esta era la razón por la cual Estados Unidos estuvo dispuesto a mantener canales de comunicación exclusivamente con esta institución.

En julio del 99, el ministro de defensa de Pastrana, Luis Fernando Ramírez, viajó a Washington para pedir 500 millones de dólares en ayuda militar. El zar antidrogas Barry McCaffrey se mostró receptivo a la iniciativa colombiana, y a partir de allí se establecieron canales de comunicación permanentes que darían como resultado el nuevo Plan Colombia (Vaicius, 2002). Un mes después, Thomas Pickering, el subsecretario del Departamento de Estado norteamericano viajó a Bogotá. De acuerdo a la prensa estadounidense, el objetivo de la visita consistió en plantearle a Pastrana que Estados Unidos incrementaría la ayuda siempre y cuando éste se comprometiera a fortalecer la institucionalidad, las fuerzas armadas y la lucha contra el tráfico de drogas (Vaicius, 2002).

De manera paralela, el gobierno colombiano continuó su cruzada por Europa y otros países en busca del dinero para el paquete del Plan Colombia con mediano éxito. Según los planes de Pastrana se debían conseguir 3500 millones de dólares fuera de las

fronteras nacionales⁷. No obstante, a finales de 1999 solamente había sido posible obtener 1000 millones de dólares gracias a donaciones de España, Japón y algunos organismos multilaterales (Ramírez, 2001 b). En ese sentido, el presidente colombiano emprendió una ardua labor de lobby en el Congreso de Estados Unidos con el fin de completar el dinero que le hacía falta. Si bien las varias reuniones con su homólogo Bill Clinton – 6 en total de 1998 a 2000 (Ramírez, 2001 b) – y las mutuas visitas de altos funcionarios de ambos países abonaron el terreno en aras de conseguir la ayuda, el Congreso estadounidense tenía la última palabra a la hora de expedir una ley para aprobar la cantidad de plata que Pastrana estaba pidiendo para empezar a ejecutar el Plan Colombia.

3.3. La redacción final: Bogotá y Washington sincronizan objetivos

En el debate del Congreso de Estados Unidos, se establecieron varios puntos de vista que privilegiaron, por un lado, la necesidad de extender la ayuda antinarcoóticos a toda la región andina, pues se creía que atacar los cultivos en el sur de Colombia solamente trasladaría la coca hacia otros países como había sucedido inversamente en el pasado, y por el otro, aquellos que subrayaban el peligro que suponía mezclar la lucha antidrogas con el conflicto armado colombiano. Además, existía la preocupación de si el Plan valía tanto la pena como para arriesgar vidas humanas, pues había de unos “250 a 300 soldados americanos en Colombia trabajando en estaciones de radar, entrenando tropas y prácticamente el mismo número de civiles trabajando como empleados en distintos contratos, la mayoría en zonas de guerra, declarados objetivos militares legítimos.” (*The New York Times*, 28 de enero de 2001).

Sin embargo, prevaleció la posición según la cual la guerra antidrogas era un problema que afectaba la seguridad nacional de Estados Unidos, pues si Colombia no recibía el apoyo financiero se temía que la producción de droga continuara su escalada, y con esto la entrada de estupefacientes a Norteamérica sería mucho mayor. “La Casa Blanca y la mayoría del Congreso cree que, sin la ayuda, el Estado colombiano está en riesgo de colapsar, cosa que al final sólo sería buena noticia para los narcotraficantes y la

⁷ Ver el anexo 7.1. al final de la monografía

guerrilla marxista que los protege”, señalaba la revista *Time* (Septiembre 7 de 2000) para la época.

“Colombia produce el 80 por ciento de la cocaína consumida en los Estados Unidos, la mayoría de ésta bajo el control directo de las FARC. Mediante la exigencia de un pago de impuesto a los traficantes a cambio de protección, la guerrilla gana unos 700 millones de dólares al año, convirtiéndola fácilmente en el movimiento insurgente más rico de la historia, incluso mejor equipado que el ejército al que se enfrenta”(Time, septiembre 7 de 2000).

La iniciativa que tomó forma en el capitolio estadounidense llevaría por nombre *Push in to Southern Colombia* (Vaičius, 2002) y daba cuenta de la intención de recuperar al monopolio de la fuerza en la región del suroccidente colombiano, y tomaría como principal centro de operaciones la región del departamento del Putumayo. Por un lado, se intensificaría la política de fumigación de cultivos y fortalecimiento de las fuerzas militares mediante el entrenamiento de boínas verdes americanas con el fin de establecer comandos antidrogas y, por otro, la USAID ejecutaría recursos y establecería pactos con el campesinado y la población rural más afectada por el conflicto con el fin de avanzar en el desarrollo alternativo.

El cambio primordial en la nueva política de Washington hacia Colombia consistió en apoyar no sólo a la policía sino también a las fuerzas militares y para ello la ley que tenía que expedir el congreso norteamericano debía contener una pequeña enmienda parecida a lo que popularmente se conoce en nuestro país como “mico”, en inglés, ‘waiver’. Este ‘waiver’ permitía al gobierno estadounidense enviar la ayuda financiera a Colombia pasando por alto las evaluaciones sobre derechos humanos hechas a las fuerzas militares y en general al Estado colombiano, que para el momento habían arrojado muy malos resultados. “Mediante el waiver se obvió la certificación total en derechos humanos que necesitaba el país para recibir la ayuda del Plan Colombia. El país sólo obtuvo una certificación parcial en esa materia el año pasado y está pendiente la próxima certificación, que se daría en enero” (*El Tiempo*, 28 de diciembre de 2000).

La suma total del paquete de ayuda que se negoció con Estados Unidos llegó a un monto de 7500 millones de dólares que se usarían en un periodo de tiempo de seis

años. En este transcurso, “según el Plan, debe haberse reducido el 50 por ciento del área de cultivo y procesamiento y distribución [de coca] que hoy tienen identificados en todo el país las redes de inteligencia de Colombia y Estados Unidos” (*El Tiempo*, 17 de noviembre de 2000). De este modo, Colombia cesó sus esfuerzos en aras de conseguir más dinero en otros países del mundo, pues la ayuda estadounidense cubría y, de hecho, sobrepasaba las expectativas del ejecutivo colombiano. El Plan Colombia pasó así de ser un plan de colaboración multilateral para conseguir la paz en Colombia a ser un plan de lucha antinarcóticos para consolidar los intereses de seguridad de Estados Unidos.

La negociación bilateral terminó con una visita del presidente Bill Clinton a Cartagena, Colombia, en agosto de 2000. El monto aprobado sumó, para ese año, 860,3 millones de dólares. Las fuerzas militares “recibirían 519, 2 millones de dólares en asistencia, 416, 3 millones de los cuales serían destinados a las operaciones de *empuje al sur de Colombia*. La suma restante – 102,3 millones de dólares - se emplearía en interdicción aérea judicial y de derechos humanos. El desarrollo alternativo alcanza el 9%, la reforma judicial y los derechos humanos suman el 3%, equivalente a la cantidad destinada para el apoyo a los desplazados” (Rojas y Atehortúa, 2002: 166). Estos porcentajes se mantuvieron más o menos estables durante los siguientes años de ejecución del Plan Colombia⁸.

Según estas cifras, más de la mitad del paquete de ayuda norteamericano sería destinado al gasto militar, y el desarrollo alternativo, el componente más importante del primer Plan, alcanzaría solamente a ser el 9% del total de la ayuda. Es evidente que esta distribución de dinero contradice los objetivos iniciales que se había trazado el gobierno para conseguir la paz. El apoyo a componentes del Plan Colombia como las iniciativas para realizar sustitución de cultivos de uso ilícito por cultivos de otros productos en el marco de proyectos favorables a comunidades a nivel local, el fortalecimiento de espacios humanitarios y el apoyo a la población vulnerable al conflicto es comparativamente muy inferior al dedicado a las fuerzas militares. En igual medida, cabe aclarar que la mayoría de recursos militares serían entregados en

⁸ Ver el anexo 7.2. de esta monografía. Allí se expone la cantidad de ayuda proveniente de Estados Unidos diferenciada en inversión social e inversión en defensa nacional y gasto militar.

especie⁹, lo que restringe más la capacidad de margen del gobierno colombiano para seleccionar sus prioridades de defensa. Es más, los recursos militares solamente podían ser utilizados en contra de las drogas ilícitas, pues el Congreso norteamericano había hecho explícito que las autoridades colombianas debían emplear los helicópteros y aviones donados estrictamente en la obstrucción del tráfico y cultivo de drogas. Sólo hasta el comienzo de la administración Uribe en 2002, el gobierno nacional logró que se quitara esta restricción para así poder emplear las armas obtenidas mediante el Plan conforme las necesidades del Estado colombiano, esto es, la lucha contra la guerrilla, la cual tras el fracaso de los diálogos de paz entró a ser catalogada como 'narcoguerrilla', como ya se explicó anteriormente.

Se observa así que el comportamiento de la ayuda proveniente de Estados Unidos responde a la deliberación del Congreso estadounidense, con las prioridades geopolíticas del donante privilegiadas sobre las prioridades de construcción de paz y de desarrollo de Colombia. Ahora bien, como subraya la analista Socorro Ramírez, tanto el restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos en aras de combatir el narcotráfico y algunos crímenes perpetrados por parte de las FARC como el asesinato de tres indigenistas norteamericanos en 1999 pudieron haber determinado el cambio en la orientación del Plan (Ramírez, 2001 b). No obstante, cabe preguntarse hasta qué punto se justifican los cambios introducidos en el Plan Colombia, toda vez que el plan no constituía una política antidrogas sino una política de paz.

Del año 2000 en adelante, Colombia recibiría un promedio anual de 676 millones de dólares hasta el 2006, de acuerdo a lo negociado a partir de los debates del Congreso estadounidense en el primer año, con el paréntesis de la Iniciativa Regional Andina¹⁰, que extendió ayuda a otros países fuera del marco del Plan. Según los planes del gobierno, se gastarían 7500 millones de dólares en la ejecución del Plan Colombia completo y, si se miran las cifras expuestas en el cuadro número 2, Estados Unidos

⁹ Ver el anexo 7.3. de este trabajo en donde se detalla la ayuda en especie recibida por las fuerzas militares y los otros componentes del paquete de ayuda.

¹⁰ La Iniciativa Regional Andina pretendía extender ayuda para la lucha antinarcóticos en los países andinos. La idea base que propició esta política consistía en que los cultivos de uso ilícito de Colombia fácilmente podrían salir de las fronteras para asegurar la supervivencia del negocio como ya había pasado anteriormente (Ramírez, 2001). La iniciativa tuvo un impacto y una duración mucho menor en la política regional comparada con el Plan Colombia.

terminó aportando en seis años más de la mitad de lo proyectado y prácticamente el triple de lo que la primera administración al frente del Plan había presupuestado. En ese orden de ideas, el sentido y significado de la política central del gobierno Pastrana sufrió un cambio sustancial desde su comienzo hasta su ejecución, o por lo menos resultó ser algo que a pesar de traer serias consecuencias a nivel local gravitó siempre en una esfera ajena a la política o negociación nacional.

“La guerra es la paz”

George Orwell, 1984 (1970)

4. Los dos planes y la materialización del desarrollo como seguridad

Los dos documentos que serán analizados en este capítulo son el fragmento dedicado al Plan Colombia incluido en el PND del gobierno Pastrana, aprobado por el Congreso mediante la Ley 508 de 1999, y el texto publicado por la presidencia de la República en el año 2000 con el nombre de “Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado”. Hasta aquí, la monografía ha realizado un esfuerzo por agrupar, por un lado, los hechos más relevantes relacionados con el nacimiento y la negociación del Plan, y, por el otro, ha expuesto elementos teóricos que abordan el tema del desarrollo y su conexión subyacente con la seguridad, una seguridad que aunque pueda verse traducida en un incremento en el uso de la fuerza pública y diferentes medidas represivas, no necesariamente tiene ese significado; más bien reside en los esfuerzos por robustecer las economías nacionales y las garantías democráticas de los países más vulnerables en un marco de confianza que solamente puede ofrecer el monopolio legítimo de las armas. A partir de este enfoque se realizará a continuación el análisis documental que buscará precisamente profundizar en esa conexión entre desarrollo y seguridad, en este caso, y las implicaciones sociológicas en términos de las relaciones a nivel local que plantea la política del Plan y en términos de los objetivos que a nivel estatal son aprehendidos a partir de los documentos, especialmente del segundo.

Los dos textos comparten 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 primer documento se encuentra más acentuada la suposición según la cual la paz se construye de ‘abajo’ hacia ‘arriba’, y allí radica una de sus principales diferencias con respecto al segundo plan. Como se detalla en el siguiente aparte, uno de los principios rectores del plan de 1998 es la participación de la comunidad en todos los aspectos relacionados con 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”. (DNP, 1999: 308)

En este sentido, para el primer Plan Colombia era preciso generar 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 construir un ambiente de progreso e igualdad de oportunidades, bajo el interés de un gobierno que pretendía solucionar el conflicto armado y recuperar la legitimidad en el uso de las armas en todo el territorio nacional (DNP, 1999: pp. 307 - 310), pues como veíamos en el capítulo número 2 y 3 los grupos subversivos habían entrado a reemplazar labores estatales hasta el punto de cobrar impuestos. Por su parte, el segundo texto del Plan Colombia basa su idea de desarrollo en la seguridad estatal y, contrario al primer documento, concibe esta seguridad como una condición sine qua non para el desarrollo. De acuerdo al documento, el concepto de seguridad encuentra su razón de ser bajo la premisa de que el Estado colombiano se encuentra amenazado por las fuerzas del narcotráfico y de ahí se desprende la idea de recuperar el monopolio de la fuerza en todas las zonas del país, pues así se proporcionarán las garantías suficientes para ejercer la democracia (Presidencia de la República, 2000); y las sociedades democráticas no caen en conflicto (Duffield, 2002).

Así, en este marco de seguridad estatal, se inscribe la lucha contra las drogas, el eje central del segundo texto. No obstante, no es solamente la seguridad estatal colombiana la que está en juego, pues, en su rol de país donante, Estados Unidos representa sus intereses de seguridad en el plan. Colombia hace parte de las ‘afueras’ (Duffield, 2002) que de no ser controladas oportunamente, trasladarán el conflicto al exterior de sus fronteras; porque el narcotráfico es a su vez sinónimo de conflicto¹¹. En

¹¹ A pesar de no existir ninguna teoría que asocie el narcotráfico con la generación de violencia o conflicto (Gaitán, 1995), el texto defiende esta posición. Son, a decir verdad, las consecuencias que éste tiene sobre el sistema jurídico y político de un país determinado las que pueden terminar en hechos violentos. Para el teórico Jonathan Hartlyn, el boom de violencia de los años ochenta y noventa relacionado con el narcotráfico y los grandes capos de la droga en Colombia fue una expresión política y social que antes no halló otros medios para salir a flote. (Hartlyn, 1993 citado por Gaitán, 1995). En esta medida, el tráfico de drogas ilícitas es un medio de obtención de recursos que puede ser empleado en

este sentido, la lucha contra las drogas es adoptada en el segundo texto del Plan como una necesidad de seguridad nacional, y se le resta prioridad a los caminos conducentes a crear la paz a partir del impulso al desarrollo local.

4.1. Un modesto Plan Colombia

Comencemos por partes. El Plan Colombia del PND de 1998 era principalmente una política de inversión en infraestructura, agricultura y el sector social mediante programas productivos sostenibles. El objetivo general del plan era construir un ambiente propicio para construir la paz. Este primer plan indicaba 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 el desarrollo de capital humano, entre otros. Dentro de las prioridades del Plan se encontraba el hecho de ejecutar estas iniciativas en las poblaciones más afectadas por la violencia, y en este sentido daba a entender la imposibilidad de separar la inversión social de la atención humanitaria.

“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” (PND, 1998: 306).

Así mismo, este Plan partía de dos supuestos importantes: que la afectación de la violencia era primordialmente a nivel local y rural, y que 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 y, “a través del modelo de gestión participativa, acercar las voluntades de la sociedad y las partes enfrentadas” (PND, 1998: 309).

“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

un incalculable número de fines. En el caso colombiano fue y es empleado para financiar hechos violentos y la insurgencia.

productivas, sustituyendo la participación pública por participación privada y comunitaria regional, nacional o internacional” (PND, 1998: 309).

El primer documento expone tres estrategias generales para lograr sus objetivos (DNP, 1999: 306). La primera de ellas consiste en un plan especial para las zonas afectadas por el conflicto. En este plan se encuentran reunidos los esfuerzos por impactar positivamente las zonas que han estado sistemáticamente abandonadas por el Estado, y que por esta misma razón han sufrido los mayores embates del conflicto armado.

“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. Estos factores han traído consecuencias negativas tales como el desconocimiento de los derechos territoriales de indígenas y negritudes, la tala indiscriminada de bosques, la disminución de la oferta alimentaria y el agotamiento del recurso hídrico que en conjunto profundizan el conflicto social y facilitan las condiciones para la violencia. 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” (DNP, 1999: 308).

La base de esta iniciativa consiste en focalizar los recursos de inversión social en las zonas más pobres y alejadas del país, con el fin de generar recursos, empleo y atacar las causas objetivas de violencia. Esta focalización de recursos hace parte fundamental del modelo neoliberal de gobierno, pues, si se parte de la base de que el Estado se encuentra en una etapa de reducción en su aspecto asistencial o de inversión social, los recursos públicos destinados a este renglón deben entrar a ser racionalizados en el marco de una política social encaminada a solucionar los problemas más urgentes. En este caso, estas zonas se convierten en prioridad. Aquí las diferencias entre ambos planes son mínimas, pues ambos se inscriben en un modelo de Estado que pretende reducirse cada vez más con el fin de brindar mayores responsabilidades al mercado de acuerdo a directrices de carácter neoliberal.

La segunda estrategia tiene que ver con el desarrollo alternativo. De acuerdo al documento, existe la firme convicción de que la puesta en marcha de proyectos empresariales que involucren el cambio de cultivos de uso ilícito por otros de índole legal, y que integren a la sociedad civil al sector productivo, redundará en un beneficio

para la comunidad y el empoderamiento de los ciudadanos. Esta estrategia halla su base a nivel 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 y fiducia, y convenios de capacitación y transferencia tecnológica e inversión privada directa en asociación con los campesinos, entre otros” (DNP, 1999: 311).

Esta serie de elementos expuestos por el texto, que se traducen en una suerte de alianza entre el Estado y el sector empresarial, se mantienen vigentes en la redacción del segundo plan como se verá más adelante. Sin embargo, sobre este punto, vale anotar una diferencia existente entre ambos documentos relativa a la argumentación que da origen a esta alianza. Mientras que el primer plan aduce que la presencia de inversión privada obedece principalmente al hecho de que la racionalidad de las fuerzas del mercado permitirá el florecimiento de las comunidades afectadas por la violencia, el segundo documento insiste además en que el narcotráfico obstaculiza que el Estado sea capaz de encargarse del desarrollo social. Aunque aquí aparece fuera de contexto, el narcotráfico atraviesa y justifica todas las estrategias del segundo plan, y constituye en esta medida el elemento más sobresaliente que soporta la política del documento número dos. Sobre esto volveremos más adelante.

4.1.2. Estrategia primaria: hacia una renovación de la gestión pública local

El desarrollo alternativo es en síntesis un método que busca ofrecer nuevas vías de desarrollo a comunidades cuyo sustento depende de cultivos de uso ilícito. Según ambos planes, para lograr ello se requiere de una renovación de la gestión pública local, pues como ya vimos la participación del sector privado se hace necesaria toda vez que el Estado argumenta no tiene los suficientes recursos para ponerse al frente

de los proyectos. Se trata, así, de un modelo que integra la empresa privada con el sector público a nivel local y corresponde a lo que Duffield señala como internacionalización de la política pública, pues contempla una participación internacional en términos de ayuda e inversión basada en un esquema empresarial más universal que local (2002: 1063). El modelo propende por una administración local híbrida que reúne los esfuerzos de la sociedad civil y el capital privado con la mediación de agencias multilaterales y técnicas novedosas de contratación y auditorías. La eficiencia en el gasto de los recursos y la reducida intervención del Estado propenden por recuperar la confianza ciudadana a nivel micro y la participación de la comunidad en proyectos productivos.

En esta instancia, el documento uno del Plan Colombia distingue tres fases en las que se desarrollarán este tipo de proyectos: una fase de preparación, una de desarrollo y otra de autosostenibilidad basadas en el siguiente argumento:

“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. Dicho fomento se buscará primordialmente a través de la utilización de metodologías novedosas que permitan realizar ajustes a los programas en marcha, fortalecer la sociedad civil y buscar alternativas adecuadas de interacción entre ésta y los diferentes niveles de gobierno, apoyando las actuales estructuras gubernamentales locales y regionales y promoviendo su consolidación” (DNP, 1999: 308).

En la primera fase lo más destacado corresponde a la concertación y al diálogo local de las problemáticas de la comunidad. Consecuentemente, una vez identificados los problemas de la ciudadanía, se procede a trazar objetivos de trabajo que permitan implementar proyectos y programas que redunden en el beneficio de los afectados; esto último junto a la ejecución corresponde a la segunda fase. Y la fase de autosostenibilidad, en la que se pretende que la comunidad trabaje bajo un esquema en el cual no dependa del Estado para continuar con sus proyectos productivos participativos. Aquí se hace explícito el nuevo modelo de gestión local que atraviesa todo este primer Plan Colombia:

“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. Para el caso de los demás proyectos, el Estado continuará cumpliendo con las responsabilidades que le corresponden, y evaluará el beneficio de reemplazar el manejo conjunto de los proyectos por esquemas de manejo exclusivo por parte de la sociedad civil” (DNP, 1999: 309).

Esta nueva dinámica de delegación de funciones tiene implicaciones políticas de fondo, porque, si se mira, en términos de gobernabilidad, mientras más abarquen las instituciones del Estado, más serán las demandas de la sociedad civil y viceversa. Por ende, entre menos sean las funciones que recaigan en la responsabilidad de las instituciones, menor va a ser el volumen de protesta y exacerbación social (Giner y Sarasa, 1997)¹². El proceso de asignar tareas a actores privados, ONGs y agencias internacionales en la gestión pública local obedece, así, por un lado, a disminuir las probabilidades del levantamiento o descontento civil frente al establecimiento y, por otro, a especializar el manejo de recursos en procesos productivos mediante un seguimiento con metas y contrataciones a términos definidos. Es más, la idea es que la misma comunidad se auto regule, con el fin de generar economías prósperas a nivel micro e insertar a la población en actividades alejadas del conflicto. En esta medida, el Estado reduce funciones y otorga responsabilidades a la sociedad civil.

De igual forma, este nuevo modelo de gestión deposita su confianza en el sector privado con el fin de sacar el mayor provecho en términos de productividad de los proyectos a realizar. Se supone que el capital buscará la manera de ir a donde surta mejores rendimientos; éste es un principio de la economía política que nace desde Adam Smith y Ricardo, del cual era consciente Marx, y llega hasta nuestros días de manera más radicalizada por el neoliberalismo. Los campesinos y la población afectada, luego, contarán con el apoyo de una fuerza externa que los inserte en el mercado con productos competitivos. El Estado entra a cumplir un papel facilitador que consiste en establecer las alianzas necesarias para que la empresa privada halle atractivo invertir en los proyectos

¹² Los autores Salvador Giner y Sebastián Sarasa exponen este punto de vista defendido por autores como Samuel Huntington y Michael Crozier. El planteamiento no deja de ser polémico por sus raíces neoliberales y de carácter conservador.

de la comunidad. El gobierno facilita las condiciones para el desarrollo, mas no lo protagoniza.

“El papel del gobierno estará orientado a promover y facilitar la participación de la sociedad civil y del sector privado, así como la integración de las alianzas estratégicas; a definir alternativas viables que garanticen el ingreso de los campesinos en los períodos de maduración de los proyectos; e invertir en el desarrollo del capital humano orientado hacia la producción. En las zonas de cultivos ilícitos este tipo de proyectos servirá para sustituir los cultivos ilegales por cultivos que den alternativas para mantener niveles adecuados de desarrollo económico y social permanentes” (DNP, 1999: 311).

La tercera estrategia del primer Plan Colombia es la de la política de atención a la población desplazada. La política del Plan era consistente en ese entonces de dar prioridad a la población refugiada y víctima del desplazamiento forzoso, caracterizada mayoritariamente como de origen rural. Uno de los principales componentes de esta política consiste, en primer lugar, en encontrar criterios únicos de medición del problema con el fin de atacarlo de la mejor manera.

“Para la adecuada ejecución de la política resulta imprescindible definir una metodología única y oficial para cuantificar e identificar con precisión el número de familias desplazadas, su lugar de origen y las causas que ocasionaron el desplazamiento. Sin duda, este es un requisito básico para delimitar el problema y aplicar acciones que se ajusten a las diferentes necesidades de las familias según las regiones donde se ubican en la actualidad, tomando en cuenta los criterios de diferenciación de la población arriba mencionados” (DNP, 1999: 315).

Según el texto, las cifras sobre desplazamiento forzado en el país son inconsistentes y ese es uno de los principales retos del gobierno: sistematizar y recopilar información que ayude a describir y tratar esta población en estado de vulnerabilidad que viene en crecimiento. No obstante, se le da mucha importancia al hecho de las cifras y no se expone claramente las acciones del gobierno a realizar en esta materia.

“Por ejemplo, mientras que para la Defensoría del Pueblo 920 mil personas fueron víctimas del desplazamiento entre 1985 y 1997, la Consejería para los Derechos Humanos sugiere un número superior al millón de personas para el mismo período. Así mismo, otros estudios indican que entre 1990 y 1995 se presentaron 600 mil víctimas, mientras que la Consejería para los Desplazados estima en 333 mil personas los afectados en los dos últimos años” (DNP, 1999: 314).

La discusión acerca de si las cifras son consistentes o no permanece vigente hasta hoy y simplemente radica en el hecho de que las entidades del gobierno manejan un criterio de

medición diferente al empleado por CODHES. Esta ONG compila datos sobre desplazamiento en Colombia y por lo general los resultados de sus reportes difieren de los entregados por las entidades del gobierno¹³. Sin embargo, las diferencias no son sustanciales y los números de ambos organismos son igualmente preocupantes.

Algunos de los puntos fuertes de la política a favor de la prevención del desplazamiento en este Plan Colombia son la rehabilitación, el desarrollo de capital humano y la inserción económica de los grupos afectados, todos estos elementos íntimamente relacionados con la articulación efectiva de proyectos de desarrollo alternativo, que en esta instancia no necesariamente están relacionados con campesinado cocalero, sino en alto grado de vulnerabilidad debido a que ha tenido que huir de su hogar a causa de la violencia.

“la política de prevención (al desplazamiento) contempla el desarrollo de proyectos productivos participativos que tienen cómo fin generar alternativas económicas viables y así mismo desarrollar programas de infraestructura física y social que reduzcan la incidencia del desplazamiento por razones económicas” (DNP, 1999: 318).

El énfasis principal de la iniciativa en este aspecto es el fortalecimiento de las acciones humanitarias, particularmente en zonas que se han caracterizado por presentar violaciones a los derechos humanos, obstrucción a tareas conducentes al tratamiento de población vulnerable en medio del conflicto, y deterioro del ambiente operativo de organizaciones y misiones humanitarias en general. La inversión en política social y la inyección de capital privado es también aquí uno de los principales componentes. Se parte del objetivo de capacitar a esta población para obtener individuos productivos reintegrados a la sociedad y reubicados en un lugar en donde puedan vivir en paz, ojalá sus lugares de origen (DNP, 1999)

En términos generales, el documento número uno pone su acento en la inversión social, aunque se basa en supuestos teóricos neoliberales de focalización de recursos e innovación de la gestión pública local. Basa su idea en que la paz se construye ‘desde

¹³ Específicamente, la discusión se genera cada año entre Acción Social, el brazo administrativo de la presidencia que estudia y ataca el fenómeno del desplazamiento, y CODHES cada vez que esta última revela las cifras que obtiene de población desplazada. En el 2009 la situación no fue diferente, pues CODHES explicó que hubo un incremento del 24,7% de ciudadanos desplazados y el gobierno desmintió las cifras advirtiendo que la tercera parte del registro de desplazados correspondía a años anteriores. (*El Espectador*, 25 de abril de 2009)

abajo' y que las principales causas de violencia son de carácter estructural y socioeconómico. El desarrollo alternativo surge en este Plan como una de las políticas más novedosas para reducir los cultivos de uso ilícito, pues concentra sus esfuerzos en generar oportunidades en las comunidades productoras, y pretende empoderar a la comunidad para que alcance un nivel de autosostenibilidad tanto en producción económica como participación política con un Estado menos asistencial.

4.2. Construcción de la paz: de 'arriba' hacia 'abajo' o de 'abajo' hacia 'arriba'

El Plan Colombia número 2 comparte muchos de los principios que expone el primero, entre los que se encuentran el nuevo modelo de gestión de la administración local, y la convicción de que proyectos alternativos de desarrollo redundarán en recuperación del capital social y empoderamiento de la sociedad civil. Sin embargo, en este segundo documento dos nuevos aspectos cobran especial importancia en un contexto que rebasa las problemáticas locales, a saber, la seguridad nacional y las relaciones internacionales. El tema de la lucha contra las drogas, que en el primer Plan Colombia constituía un apéndice de la política de paz y se destacaba porque recibiría un tratamiento diferente al "tradicional" (DNP, 1999), de la manera en que se vio anteriormente, se convierte en este segundo documento en un tema transversal en la política de construcción del Estado.

Estos nuevos énfasis ponen el acento del segundo Plan en la administración nacional antes que en la administración local. Si en el primer documento nos encontrábamos al frente de 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 que viene desde 'arriba' y concibe 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" (República de Colombia, 2000: 8).

Para el teórico Jean Paul Lederach (1997), es posible dividir en varios niveles la estructura de un conflicto armado como si se tratara de una pirámide. Según el análisis de este autor, existen tres niveles en donde se encuentran ubicados 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 se identifican los voceros comunales y representantes locales de la población. En este sentido, se puede hablar de la búsqueda de la resolución del conflicto de ‘arriba’ hacia ‘abajo’ o al revés. Según este autor, 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 cual se soporta toda la estructura. Para los procesos de paz que tienen 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 [...] 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” (Lederach, 1997: 55).

En este caso específico, el primer Plan Colombia mostraba, así, un mayor interés en trabajar desde ‘abajo’ para allanar el camino hacia la paz, pues pretendía focalizar la mayoría de recursos en inversión social a nivel local y pretendía acercar a las partes enfrentadas en por decirlo así, la germinación o el origen del conflicto. En el caso del segundo Plan, no se descuida la base de la pirámide, pues se insiste en la misma innovación del modelo de gestión a nivel local y en la descentralización de la política pública, pero simultáneamente involucra elementos de seguridad y guerra contra las drogas que desde ‘arriba’ contradicen o simplemente van en contravía de construir un camino conducente a resolver el conflicto, y descuidan la problemática local.

4.3. El eje mercado-seguridad-desarrollo. Estrategias.

El segundo texto resalta de esta manera la importancia de construir un marco institucional confiable para la inversión extranjera, uno de los elementos más

importantes del modelo de Estado neoliberal. Este planteamiento halla su sentido en un sistema global de gobierno que propende por la generación de economías de mercado e instituciones democráticas en los países conflictivos, tal como lo es Colombia (Duffield, 2001). En este sentido, se deja de lado 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 consensos globales.

“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: 8).

Este definitivo Plan Colombia está estructurado en las siguientes diez estrategias generales que se pueden sintetizar así:

- 1) Fortalecer una economía que estimule la inversión privada, incremente la capacidad de recaudar impuestos por parte del Estado y contrarreste 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: 15-17).

Analicemos estas estrategias. Tres de ellas mencionan el problema del narcotráfico, y no es para menos, pues de acuerdo al texto: “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: 8). Sin embargo, en términos prácticos, el negocio de las drogas es un medio para la financiación de acciones de violencia, no las motiva. Mientras que en el primer Plan Colombia la responsabilidad principal del Estado sería la consecución de diálogos e inversión social a nivel local para encontrar el camino de la paz, en este segundo Plan la prioridad del Estado es la de

luchar contra las drogas ilícitas. El narcotráfico según este Plan “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: 9).

De este modo, el tráfico de drogas ilícitas se inserta dentro del plan como la fuente original del conflicto colombiano. La inserción en la economía internacional y el reposicionamiento en los mercados globales necesita, luego, de una lucha contra esta problemática. La democracia, una fuerte inversión en seguridad y una política ajustada a las condiciones de gobierno global (Duffield, 2001), allanan el camino para recibir el apoyo y la ayuda internacional necesaria para construir un ambiente en donde pueda desempeñarse el ‘buen gobierno’. La lucha contra las drogas se convierte 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: 11).

La tercera estrategia relativa a la búsqueda de la paz se concentra en la obtención de recursos para fortalecer las fuerzas armadas para así reformar el sistema judicial y combatir al narcotráfico, a su vez las estrategias número cuatro, cinco y seis del documento. Estas iniciativas pretenden reforzar la seguridad nacional. El hecho de que la lógica de inversión de recursos por parte del Estado pierda su componente social para concentrarse en el fortalecimiento del ejército, la justicia y perseguir a los narcotraficantes obedece al supuesto de que el desarrollo se basa en la seguridad. Los montos de ayuda entregada por Estados Unidos diferenciados en gasto militar y gasto social evidencian este aspecto¹⁴. En particular, las causas económico–institucionales de la violencia de y generación de conflicto, que sustentan una política frente al tema en el primer Plan, pierden toda validez en el segundo texto. Volveremos sobre este punto

¹⁴ Remitirse al cuadro al anexo 7.1. de este trabajo.

más adelante. La defensa nacional se convierte en una condición ineludible para el 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: 19 - 20).

En esta vía:

“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: 24)

Así, el eje mercado-seguridad-desarrollo se expresa en este Plan Colombia como la vía conducente al ‘buen gobierno’ y la resolución del conflicto, y es la expresión de la globalización del *desarrollo como seguridad* de Duffield. Efectivamente, un adecuado clima de confianza de inversión extranjera brindará oportunidades de crecimiento al país, reducirá probablemente los índices de desempleo y creará mejores oportunidades para los ciudadanos, como lo muestra el siguiente aparte del Plan que no descuida la repetitiva alusión al narcotráfico:

“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: 26)

Ahora bien, la interpretación según la cual un panorama de reactivación económica mediante libre comercio, inversión extranjera y demás estrategias conviene a la reducción del crimen en general tiene un soporte argumentativo. En particular, la economía del crimen presta los elementos teóricos para sustentar esta idea (Beltrán y Salcedo, 2001; Rubio, 1999). Según esta teoría, los individuos cometen crímenes una vez sopesan la rentabilidad de hacerlo en términos de costo-beneficio. El economista

Mauricio Rubio (1999) explica que en Colombia los altos índices de criminalidad se explican gracias a que el sistema judicial es muy débil y no brinda suficientes garantías para persuadir a los ciudadanos de no cometer actos de ilegalidad. Rubio afirma en este sentido que “la evidencia disponible, tanto a lo largo del tiempo como entre regiones, muestra que el desbordamiento de la violencia se ha dado acompañado de un debilitamiento de la justicia penal, que implica por definición un creciente misterio alrededor de los homicidios” (Rubio, 1999: 44). Por tanto, una economía que brinde más opciones de generar riqueza por medios legales y, además, un sistema judicial más severo reflejarán una disminución en el tráfico ilícito de drogas. El siguiente párrafo del documento se explica gracias a la idea expuesta:

“El conflicto, y la situación de inseguridad pública sirven para aumentar la erosión de la confianza en la economía. A medida que las oportunidades de empleo sigan desapareciendo debido a la recesión económica, más y más colombianos estarán buscando su forma de vida en un comercio desestabilizante en narcóticos y en otras actividades ilegales” (Presidencia de la República, 2000: 23).

La séptima estrategia alude al tema del desarrollo alternativo. De acuerdo con el fuerte énfasis de lucha antinarcóticos de este nuevo Plan Colombia, el desarrollo alternativo ocupa un lugar importante en su calidad de estrategia conducente a brindar nuevas oportunidades de trabajo al campesinado cocalero y a la población desplazada. Sin embargo, las prioridades de la política redactada en este documento exigen mayor inversión en el tema de seguridad que en el de programas rurales o comunitarios para el desarrollo local. Ahora bien, el modo de implementación de esta iniciativa concuerda con el nuevo modelo de gestión pública que expone el primer Plan Colombia. En líneas generales la estrategia de desarrollo alternativo se explica así:

“(Se) busca introducir alternativas integrales, participativas, rentables y económicamente sostenibles en áreas rurales, particularmente en aquellas zonas afectadas por la combinación de conflicto intensivo, presencia deficiente del Estado, capital social bajo, pobreza, cultivos ilícitos y problemas ambientales relacionados con ellos. Habrá especial prioridad que garantice el mantenimiento de proyectos productivos a largo plazo, principalmente para cultivos permanentes, sin dejar de lado los cultivos transitorios. La participación comunitaria garantizará el aprovechamiento de las capacidades locales y la demanda de los mercados nacionales e internacionales. La sostenibilidad se garantizará a través de alianzas estratégicas, con la participación de pequeños productores, inversionistas privados, los gobiernos locales y el nacional y asociaciones de productores. Un punto importante de la estrategia es el fomento de inversión privada en actividades

orientadas a la demanda, con microempresas y mecanismos para la preventa de las cosechas. Estos proyectos serán apoyados por mecanismos financieros e inversión en infraestructura física, como carreteras, redes de transporte fluvial, proyectos de minería y electrificación, vivienda, sistemas de acueducto y saneamiento básico, e infraestructura adicional para dar apoyo a iniciativas productivas” (Presidencia de la República, 2000: 42 - 43).

Existe una salvedad que realiza este segundo documento y consiste en que esta política estará destinada exclusivamente a pequeños productores de hoja de coca (Presidencia de la República, 2000). Por consiguiente, las grandes extensiones de cultivos de uso ilícito recibirán el tratamiento de fumigación y erradicación con el empleo de la autoridad y la fuerza del Estado. Así, resulta coherente que en el marco de conseguir la paz para Colombia se establezca este tratamiento para los minifundios dedicados a cultivar coca. Lo que no resulta coherente es, como afirma 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: 11), y al mismo tiempo elaborar un plan de guerra. La paradoja radica en que aunque este segundo Plan conserva la idea original del desarrollo alternativo del primero, el segundo documento incorpora todo un componente de seguridad e inversión en seguridad justificado en la idea de que los “narcotraficantes y grupos rebeldes siguen financiándose a través de los productos del narcotráfico” (Presidencia de la República, 2000: 11).

En esta medida, con este segundo Plan, Pastrana presenta al país una política que por un lado pretende persuadir a las comunidades locales cocaleras de incorporarse a la economía legal mediante programas productivos sostenibles, y, por otro, una estrategia de fortalecimiento de las fuerzas armadas y presencia territorial de los organismos del Estado con un robusto énfasis de luchar contra las drogas ilícitas. Sin embargo, simultáneamente establece un diálogo de paz sin cese de hostilidades con la guerrilla de las FARC. En el primer Plan se establecía la idea de dialogar con la guerrilla y crear una zona de despeje como parte de las maniobras generales para conseguir la paz, pero el discurso de la lucha antidrogas, la defensa nacional y el apoyo internacional de Estados Unidos estaba ausente. Estos elementos difícilmente podrían convivir juntos, en la práctica, por mucho tiempo. Detengámonos a comparar ambos documentos para ver cómo tocan este tema:

“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 guerrilla, que busca poner fin a conflictos que han tenido cambios profundos con el paso del tiempo. Si esta estrategia es exitosa, ello facilitará el proceso de la construcción de la sociedad, además, un acuerdo de paz negociado con la guerrilla sobre la base de la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos fortalecería el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico” (Presidencia de la República, 2000: 13 - 14).

En otro aparte se mencionan los siguientes objetivos en el marco del apoyo a las fuerzas armadas y la estrategia antinarcóticos:

“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: 33).

Veamos ahora el primer documento:

“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” (DNP, 1999: pp. 324-325).

Como se ve, en este primer documento, surge la importancia del papel del FIP, el Fondo de Inversión para la Paz, en el conflicto, el cual consiste en ser la fuente primaria del Plan Colombia. Más allá de la semántica de su nombre, es evidente que, como lo explica el texto, la inversión en la Paz y en las negociaciones para lograrla es una condición previa, paralela y posterior a la construcción y armonización de las relaciones sociales, primero, a nivel local y, progresivamente, a niveles más macro. Es más, la frase según la cual “la sociedad colombiana ha pasado de exigirle exclusivamente al estado el logro de la paz”, cobra valioso sentido en la medida en que muestra una posición en la que el problema del conflicto, su origen, sus causas y su desarrollo es un problema de la sociedad colombiana, a lo mejor incrustado desde la base de la sociedad colombiana, a diferencia del Plan Colombia número dos que identifica que el problema general es el narcotráfico y que éste debe ser asumido vehementemente por el Estado; además que en el segundo Plan se hace explícito el hecho de que el Estado debe emprender “la construcción de la sociedad”, toda vez que en el primer Plan se entiende que es la sociedad la que debe proponer las salidas para construir un Estado en paz. Ofrecer soluciones para la resolución de un conflicto que tiene su origen en la base de la sociedad y en las relaciones sociales más cotidianas resulta mucho más complejo que ofrecer soluciones para resolver un enfrentamiento contra un enemigo definido, pues en conclusión es pragmáticamente mucho más fácil de atacar. Esto explica el enfoque del documento del Plan número dos.

Nótese a continuación que el plan número uno incluso llega a exponer lo que éste mismo sugiere como un modelo de seguridad diferente al tradicional que se empleará 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” (PND, 1998: 307).

Por su parte, la octava estrategia del Plan número dos recupera el hilo conductor del Plan número uno. Ésta consiste en involucrar a las comunidades locales con sus gobiernos representa un ánimo de identificar a la población con sus autoridades

públicas e incentivar su participación como ciudadanos y como representantes. Como bien lo dice el texto, la situación rural en general de las zonas en conflicto evidenciaba un desligamiento de la sociedad civil y la participación política, ya bien fuera por falta de credibilidad en las instituciones o, de hecho, ausencia de espacios democráticos confiables que fomentaran la participación libre y activa de los ciudadanos locales en el ejercicio de sus derechos. Alrededor de esta iniciativa se articulan varias metas a nivel micro que propenden por el mejoramiento del capital social y el empoderamiento de la comunidad.

“El objetivo principal de esta estrategia es reducir las causas y las manifestaciones de violencia, progresiva y sistemáticamente, fortaleciendo la participación civil y la conciencia colectiva. Esta estrategia busca asegurar una mayor confianza en el gobierno local, participación comunitaria en actividades contra la corrupción y ejercer mayor presión sobre los grupos guerrilleros y otros grupos armados para acabar con el secuestro, la violencia y los desplazados. La estrategia también cobija la participación comunitaria que genere las condiciones sociales, económicas y culturales para la erradicación de cultivos ilícitos en las comunidades indígenas y campesinas” (Presidencia de la República, 2000: 41)

Estos elementos, compartidos por ambos planes, se explican a la luz del marco teórico gracias a la estrategia general de construir Estado bajo las líneas del mencionado nuevo modelo de gestión pública local, pues necesitan de programas que inserten a la población en actividades productivas alejadas del conflicto con ayuda de capital privado. El éxito del desarrollo de este modelo de gestión, y la estrategia en general, se basa en una expectativa de impactar positivamente la cultura política de las comunidades que viven en las zonas afectadas.

“Con el fin de fortalecer el desarrollo institucional, esta estrategia [...] promoverá una mayor confianza, legitimidad y fe en las instituciones públicas. Se fomentarán mecanismos formales e informales que inculquen la tolerancia, la justicia, la seguridad y los cambios en los patrones culturales que incitan a reacciones violentas, al conflicto. Todo ello se complementará con un apoyo activo para fomentar redes locales de paz” (Presidencia de la República, 2000: 46).

La novena estrategia concierne a la focalización de inversión de recursos en salud y educación para la población más vulnerable. Esta iniciativa halla su explicación en el precepto de focalización de recursos en materia de política social del modelo neoliberal, expuesto anteriormente. Ambos planes comparten este aspecto. En el segundo Plan se subraya la importancia de articular las coberturas óptimas de

educación y salud en el marco de los programas de desarrollo alternativo, en la vía de crear núcleos de desarrollo y oportunidades para campesinos dedicados a cultivos de uso ilícito.

“se intentará que los productores abandonen la producción de cultivos ilícitos suministrándoles asistencia para establecer cultivos legales y rentables, ofreciendo servicios de educación y salud, infraestructura municipal mejorada, y seguridad personal. El gobierno municipal, el sector privado y las ONGs colombianas trabajarán con el Gobierno Nacional para establecer cultivos sostenibles y fortalecer los nexos entre los productores y los mercados urbanos locales” (Presidencia de la República, 2000: 43).

Ahora bien, el tratamiento especial a la población desplazada y víctima de la violencia no hace parte de las estrategias principales del segundo Plan. Como se vio en el primer documento, este aspecto constituía un objetivo primordial de la política de paz. El segundo texto dedica algunas líneas para el trato planeado para este fenómeno, pero su importancia es significativamente menor. No se puede descartar, pues, la hipótesis de que este segundo Plan deposita una mayor confianza en que el mercado y las oportunidades generadas por el capital redunden en un mejoramiento de las condiciones generales de la población. Esto se basa en los preceptos de la reducción de la tarea asistencial del Estado y en la labor que la solidaridad y la caridad que el sector privado realiza al respecto (Ahumada, 1996). El Estado facilita y promueve las condiciones para el desarrollo del mercado asumiendo el rol de garante de la seguridad. Los ciudadanos, en este marco, asumen más responsabilidades, y en el caso de la realización de labores humanitarias el Estado no las financia ni administra; se encarga de asegurarlas.

La décima estrategia alude a la búsqueda de apoyo internacional para luchar contra las drogas ilícitas. Junto a la reforma al sistema judicial, el ortodoxo cumplimiento de los principios del modelo neoliberal de mercado y la nueva gestión pública local, la lucha contra las drogas corresponde al *will to govern* de Duffield (2002), en la medida en que se trata de un paquete de políticas que pretende moldear una manera de gobernar proveniente de afuera, mediante una racionalidad y lógicas distintas a las locales. La lucha contra las drogas provee el motivo para generar la ayuda en desarrollo; pero es un desarrollo sostenido en un presupuesto de seguridad global, pues la situación colombiana es interpretada como amenazante desde afuera. El moldeamiento de leyes

o iniciativas ejecutivas en Colombia, sugeridas por los países poderosos u organismos internacionales es algo que *debe hacerse* por el bien de las instituciones y la economía nacional. El buen gobierno y el reencauce de la economía es algo que debe aprehenderse desde afuera, pues la historia indica que el Estado ha sido incapaz de estructurarse para evitar caer en conflicto. Esta incapacidad explica el adjetivo de ‘fallido’ empleado por Krasner (2004).

“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: 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. Es más, la economía sola es culpable de la generación de conflicto. En este sentido, y de acuerdo a lo que dice el texto, la responsabilidad de la economía en el hecho de construir el Estado brinda el argumento para que sea ella misma la que instrumente los cambios necesarios que institucionalmente no se pudieron llevar a cabo antes. El modelo neoliberal sienta las bases, así, para concebir una globalización del desarrollo en donde las bondades del mercado parecen ilimitadas y la seguridad su garantía.

Según Adam Smith fecha, el padre de la economía clásica, el desarrollo de la sociedad depende de la libre congregación y asistencia de todos los individuos al mercado, en la medida en que la sumatoria de las necesidades satisfechas individuales, atraídas por el bien privado, arrojará como resultado el bien común. En esa medida, el papel del Estado debe limitarse a servir de guardián, a encargarse de proteger la propiedad privada y los derechos individuales (Smith, 1996). Del resto se encargará la “mano invisible”. He aquí el trasfondo teórico que explica la importancia del mercado, el epicentro del modelo neoliberal, el cual, a su vez, se encuentra detrás del sistema global de gobierno que atraviesa la argumentación del Plan número 2.

4.4. Soberanía flexible

La serie de supuestos que sostienen este modelo globalizado de desarrollo basado en la seguridad tiene efectos sobre la soberanía de las naciones, en especial, las naciones pobres que pertenecen a las 'afueras' de Duffield (2002). El Plan Colombia número 2 muestra especialmente en el marco de su décima estrategia un interés por insertar al país dentro de la diplomacia internacional, algo que a primera vista pareciera no ser más que un brazo de la política internacional del Plan en general. Sin embargo, el contexto ofrecido en el segundo capítulo de este trabajo y lo expuesto hasta aquí en el tercero, permiten analizar algo más de fondo, a saber, la injerencia externa de la construcción del Estado colombiano. La formación de estructuras democráticas con el fin de no caer en conflicto mediante un modelo administrativo en donde el Estado es menos asistencial, pero tiene mayor presencia de fuerza y seguridad para incrementar positivamente la gobernabilidad, es la estrategia macro que atraviesa el Plan Colombia dos.

Ahora bien, la soberanía estatal es la última instancia de poder en un Estado de derecho (Bobbio, 1983) y de acuerdo a la constitución vigente de Colombia, ésta reside en la voluntad general, en la voluntad del pueblo. No obstante, el comportamiento del segundo Plan va en contravía de estos principios, pues cede ante el *will to govern* propio de las 'afueras' (Duffield, 2002) para elaborar un proyecto de construcción institucional que tiene implicaciones a nivel local, pero basa sus líneas en una visión de seguridad que proviene de afuera de las fronteras nacionales. Es de este modo que el *will to govern* de Duffield se convierte en el poder soberano mediante el cual se toman las decisiones que 'mejor' convienen en escenarios problemáticos, inseguros y de conflicto como Colombia. El Plan Colombia dos, por su parte, se presenta como la solución a los problemas del país: el narcotráfico, la corrupción, la violencia y la pobreza (Presidencia de la República, 2000) y carga así a costas una gran carga valorativa acerca de las drogas de uso ilícito. En esta medida, la consecución del Plan se encuentra determinada por un sistema global de gobierno que toma control de instituciones 'fallidas' que deben intervenir y moldear su modelo de trabajo a uno aceptado desde el punto de vista de los Estados 'metropolitanos'. La razón de ser del segundo Plan no es la falta de legitimidad del Estado: es la gobernabilidad en términos

prácticos. De hecho, la población de las regiones apartadas del país y que se encuentra en medio del conflicto armado clama por la presencia estatal (Ramírez, 2001 a); lejanamente, cree que el Estado es ilegítimo. Por tanto, el desarrollo como seguridad incrementa las capacidades del Estado en términos de gobernabilidad, pero disminuye su margen de acción como nación soberana en el escenario global, pues las puertas de la ayuda internacional en términos de intervención se abren indefinidamente bajo el argumento de que el Estado colombiano es incapaz de garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

En líneas generales, como se evidencia en el análisis, el Plan Colombia definitivo pretende transmitir una política de Estado que atraviesa múltiples aspectos del desarrollo institucional basado en fundamentos teóricos neoliberales y de seguridad nacional y global. La transformación presentada del primer documento al segundo muestra, por su parte, que el control del proyecto permaneció fuera de las fronteras colombianas, y sus consecuencias se reflejan en el modelo de construcción de paz, ya no basado en la inversión social y la pretensión de vulnerar las causas económico – institucionales de situaciones de conflicto, sino en el fortalecimiento de las fuerzas militares y mayor confianza en el mercado para reducir funciones del Estado con el fin de buscar mayor gobernabilidad a lo largo del territorio nacional.

5. Las relaciones sociales en función de la seguridad

El contenido definitivo del Plan Colombia debe su origen a dos elementos principales gracias al contexto general por el que atravesaba el país. En primer lugar, la situación de precaria institucionalidad y sus consecuencias en el resquebrajamiento del tejido social en las regiones apartadas expuestas al conflicto, suponía una urgente intervención del gobierno en términos de ofrecer alternativas de desarrollo y creación de oportunidades de crecimiento económico mediante inversión social. Esta vía correspondía al interés de fortalecer una sociedad civil sacudida por la guerra desde años atrás, y lograr establecer relaciones armónicas en las comunidades de base con el fin de incentivar la participación ciudadana, tanto política como económica, en los procesos concernientes al nivel más local.

En segundo lugar, esta misma situación de precaria institucionalidad resaltaba otros dos vacíos del Estado colombiano, a saber, la ausencia de la fuerza pública en buena parte de su territorio y su incapacidad de monopolizar el dominio de las armas. Ahora bien, como se ve en la comparación que hace esta monografía, el primer documento inclina la balanza de las prioridades del Estado hacia la inversión social con la firme creencia en una negociación exitosa de paz. De otra mano, el segundo documento prioriza la recuperación del monopolio de las armas por parte del Estado, y reemplaza el objetivo inicial del Plan que es el de hallar el camino de la reconciliación para acabar con la guerra por el de luchar contra el mercado de drogas de uso ilícito.

5.1. La ayuda para la seguridad. ¿Y la paz?

La ayuda internacional que fue negociada entre Colombia y Estados Unidos y plasmada en el Plan Colombia definitivo supone 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 mediante el cual la ayuda internacional se materializa. En años anteriores la influencia ganada por los gobiernos donantes, ONGs, agencias internacionales y compañías multinacionales en zonas de conflicto o países pobres era mucho más territorial y carecía de las redes de comunicación que la globalización hizo posibles (Duffield, 2002: 1062). En este marco se inserta lo que el Plan número dos propone acerca de la reestructuración de la administración pública

local y la participación de organismos y compañías privadas e internacionales que entran a ofrecer procesos alternativos de desarrollo económico para las comunidades locales, incentivando valores políticos de participación y redibujando la imagen del Estado que entra a realizar un rol 'facilitador'. Esta vía, se supone, allana el camino para que consensos de paz sean creados desde 'abajo' y se garanticen los derechos de los ciudadanos, su seguridad y su participación en un sistema democrático de gobierno.

Sin embargo, hay que discutir si la mediación de la ayuda proveniente del Plan Colombia hace o no viable un camino conducente hacia la paz, la tercera estrategia del Plan número dos. En esta medida, habría algo en la realidad que no encaja sobre esta instancia con la teoría de Duffield, pues la consecución de la paz y la promoción de instituciones democráticas son ambos resultados inherentes al modelo del *desarrollo como seguridad* (2002), el cual se presenta como el canal adecuado para la resolución del caos ocasionado por un conflicto irracional que se ensaña con la población civil. Si se mira, pues, el Plan Colombia final constituye también una declaración de guerra al narcotráfico, un elemento que se muestra en el texto como el causante original de los problemas del país; el texto tiene, además, mayor acento en cómo atacar el tráfico de drogas ilícitas que en cómo resolver el conflicto armado colombiano. Por ende, el segundo texto analizado en esta monografía si bien 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 guerra generada por la insurgencia.

Esta interpretación del desarrollo plantea así un escenario en el cual las relaciones sociales deben articularse en función de la seguridad y la ley, algo que no suena descabellado en el marco de un Estado de Derecho. Sin embargo, las prioridades de un Estado social de derecho, por definición, están sujetas a la obligación de las Instituciones por propender por la justicia social. En cierta medida, el Estado propuesto por la política definitiva del Plan pretende estructurar un Estado vigilante y reducido

muy de acuerdo a los principios del liberalismo clásico en donde se partía del supuesto de una sociedad conformada por individuos en igualdad de condiciones; por su parte, un Estado Social de Derecho parte de la idea de que la sociedad está conformada por personas en condiciones de desigualdad real y material (*Sentencia C-1064*, 2001). Así, el Plan tuvo en su primer momento un interés por recomponer las relaciones sociales quebrantadas a nivel micro gracias al continuo y creciente conflicto interno; y en su segundo momento concentró sus esfuerzos en garantizar la seguridad estatal para que las relaciones económicas existentes se vigorizaran a un nivel macro, un nivel al que solamente una reducida capa de la población tiene acceso y en dónde se encuentra concentrada la mayor cantidad de riqueza.

Ahora bien, el rol facilitador asignado al Estado que se deriva del plan número dos le resta responsabilidades a la definición social del Estado y le genera réditos en términos de gobernabilidad, como se explicó en el análisis. Esta vía mediante la cual la gobernabilidad aumenta debido a la reducción del aparato estatal en términos burocráticos y facilita la destinación de recursos en el gasto militar.

¿Dónde queda pues el objetivo de invertir en la paz? Si se mira, es la guerra generada por la insurgencia la que motiva la política primaria del Plan expuesta en el documento uno, la cual encarna las problemáticas que para Duffield (2002) y Kaldor (2001) suponen las 'nuevas guerras'. Sin embargo, el proceso de negociación con Estados Unidos y la ayuda convenida entre las dos partes entra a ser condicionada por la cooperación efectiva en la lucha antidrogas por parte de Colombia, tal como se muestra en el capítulo de contexto, y desvía el objetivo de construir un camino hacia la paz y de convenir un cese en las hostilidades. Nótese que incluso en el texto número dos no se advierte la conexión, ya en esa época existente, entre la guerrilla y el narcotráfico. En este sentido, se menciona un diálogo de paz con las FARC y existe el reconocimiento de un conflicto interno en el documento. Es más, el Congreso norteamericano establece la condición según la cual la ayuda militar deberá ser empleada sólo para la guerra contra el narcotráfico con el fin de evitar involucrar a los Estados Unidos en un conflicto de carácter político como el colombiano. Sin embargo, fue solamente una cuestión de tiempo el hecho de que se levantara tal restricción. Por ende, el segundo texto supuso un cheque en blanco para que el Estado declarara la

guerra sin cuartel al narcotráfico bajo la bandera de los intereses globales de la búsqueda de la seguridad y la paz para el país. La historia muestra cómo efectivamente, durante el periodo de gobierno siguiente (Álvaro Uribe Vélez, 2002-2006) la palabra conflicto desapareció del discurso oficial y los grupos guerrilleros de izquierda fueron aislados aún más de cualquier diálogo político que crease un consenso entre las partes enfrentadas.

Por un lado, pues, el contenido del Plan número dos intenta rescatar mecanismos para hacer efectiva la atención humanitaria, la reconciliación y el empoderamiento de las comunidades locales mediante el empleo del desarrollo alternativo y la participación de organismos internacionales y entidades privadas, todos elementos provenientes del documento número uno. Pero, por otro, desconoce la potencialidad de generar más violencia relacionada con emprender una guerra contra un enemigo tácito como lo es el narcotráfico. El fracaso de los diálogos de paz entre el gobierno Pastrana y las FARC fue un elemento que no se calculó previo a la redacción de ambos documentos, cuestión que justificaría la actitud reaccionaria del siguiente gobierno, sin necesidad de modificar el discurso en busca de la seguridad, ni las prioridades del Estado planteadas en el segundo texto. Es así como el Plan Colombia persiste hasta hoy.

La internacionalización de la política pública es uno de los ejes que atraviesa ambos textos y se ve expuesta en las directrices que se plantean en el sentido de que el Estado ceda algunas de sus tradicionales funciones a la empresa privada para que la sociedad civil se fortalezca. Una de las funciones que ejerce el Estado en esta vía es la de ser un mediador entre la empresa y las redes internacionales de comercio. Es así como se inscriben en este modelo de Estado los tratados de libre comercio.

5.2. La estrategia antidrogas: ¿un asunto soberano?

La estrategia de atacar sistemáticamente la oferta de drogas de uso ilícito no contribuirá a que la alta demanda a nivel mundial que existe por estos artículos se reduzca. Si la humanidad busca drogas, encontrará la manera de producirlas. Atacar la oferta en un lugar determinado del globo solamente allanará el camino para que surjan nuevos escenarios de abastecimiento y producción de narcóticos, los cuales, debido a su alto volumen de demanda, permitirán a sus productores la posibilidad de

tejer nuevas redes globales de comercialización y distribución. Sin embargo, la política predominante a nivel mundial ha sido la de emplear medidas represivas en contra de este fenómeno, y Colombia no ha sido ajena a esta tendencia, ni planeó apartarse de ella tal como lo evidencia el contenido del texto número dos.

Es en esta vía en que la reconfiguración de la soberanía estatal se hace evidente, pues mediante la propuesta de entablar la guerra contra el narcotráfico se incrementan las probabilidades de que la ayuda internacional, en el escenario de la preocupación legítima por la seguridad regional y global, se extienda indefinidamente en el tiempo y ejerza un dominio sobre los marcos legales y valorativos locales. En años recientes la construcción del discurso acerca del terrorismo, y en el caso colombiano del narco-terrorismo, ha venido a ocupar el centro del debate en términos de cuánto se justifica, por el bien global y de la seguridad ciudadana, continuar recibiendo la ayuda internacional.

Existe así una conexión entre el *will to govern* de Duffield (2002) y la cesión velada de soberanía en las 'afueras', en la medida en que la ayuda no se plantea nunca como una forma de intervención que viola soberanías nacionales, sino como una necesidad en el camino de la edificación de la seguridad. En este mismo marco, la promoción del buen gobierno, la construcción de instituciones democráticas y la fe en el libre mercado hacen parte de los medios para dicho fin. Edificar la seguridad es la meta de un sistema de gobierno global que cada vez más institucionaliza políticas, instancias jurídicas y organismos de control de carácter incluyente y expansivo hacia todos los países de la tierra. Por su parte, la ayuda destinada al desarrollo, se sirve de esta idea de edificar la seguridad para traspasar fronteras.

El valor de este trabajo radica en que permite crear un marco de análisis para entender el origen del Plan Colombia y sobre todo interpretar su presente, pues es un conjunto de directrices que han prevalecido durante nueve años de manera continua. Como se vio, la política está diseñada para que los vínculos entre el Estado y la sociedad civil, en el caso específico de las comunidades de base, sean menos estrechos; en este marco actúa el sector privado y las ONGs como garantes de los procesos productivos y, dado el caso, de los espacios humanitarios. Este camino abona el terreno para fortalecer una

sociedad civil golpeada por la guerra contra la insurgencia. Sin embargo, este aspecto que hacía parte del primer documento de la política, terminó pasando a un segundo plano a la hora del lanzamiento en 2000 del plan negociado bilateralmente con Estados Unidos, en donde los intereses por la seguridad ocuparon todo el protagonismo. Allí las relaciones sociales y la construcción del Estado se articularon para fomentar un desarrollo representado en la seguridad. Ahora, vale la pena preguntarse cómo medir el desarrollo en términos de seguridad de acuerdo a esta interpretación del desarrollo, pues la frontera entre la seguridad estatal y la seguridad humana tiende a desdibujarse en este modelo. Es más, como se observó en este caso concreto, la seguridad no es un resultado de un fortalecimiento de la democracia, ni de un mayor reconocimiento de derechos ciudadanos, sino un objetivo estatal cuyo principal obstáculo es el tráfico de drogas de uso ilícito.

6. Referencias

6.1. Bibliográficas

Archila, Mauricio. Delgado, Álvaro. Prada, Esmeralda. García, Martha C. 2002. *25 años de luchas sociales en Colombia 1975-2000*. Bogotá: Cinep. PP. 13-43

Aguilar, Orestes. 2001. *Carl Schmitt, teólogo de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ahumada, Consuelo. 1996. *El Modelo Neoliberal*. Bogotá: El Áncora editores.

Beltrán, Isaac y Salcedo, Eduardo. 2001. *El crimen como oficio: una interpretación del aprendizaje del delito en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario, Escuela de Ciencias Humanas, Grupo de Ética, responsabilidad social y empresa.

Bobbio, Norberto. 1983. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI editores.

Botero, Libardo. Child, Jorge. Naranjo, Carlos. Robledo, Jorge. Sarmiento, Eduardo. 1995. *Neoliberalismo y subdesarrollo*. Bogotá: El Áncora Editores.

Bourdieu, Pierre. 1997. "Espíritus de estado. Génesis y estructura del Campo Burocrático", en *Razones Prácticas*. Sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama.

Benavides, Farid. 2004. *Hermeneutical violence: human rights, law, and the constitution of a global identity*. International Journal for the Semiotics of Law.

Calle, Fabián. 2005. "El ascendente debate sobre la soberanía compartida: sus implicancias en américa latina". CADAL. (Centro para la apertura y el desarrollo de América Latina).

Chomski, Noam. 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". <http://www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm>. Fecha de consulta: 14 de abril de 2009.

Comisión Colombiana de Juristas. 2009. "Violaciones de derechos humanos y violencia sociopolítica en Colombia. Julio de 1996 a junio de 2008". http://www.coljuristas.org/documentos/documentos_pag/vida_97_08.pdf. Fecha de consulta: 15 de junio de 2009.

DANE. 2005. "Censo General 2005". <http://www.dane.gov.co/censo/files/libroCenso2005nacional.pdf>. Fecha de consulta: 14 de abril de 2009.

DNP. 1999. "Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002. Cambio para construir la paz". <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/tabid/66/Default.aspx>. Fecha de consulta: 10 de febrero de 2009. Pp. 304-321.

Duffield, Mark. 2001. "Governing the borderlands". Documento presentado en el seminario Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension. Commonwealth Institute, London.

Duffield, Mark. 2002. "Social reconstruction and the radicalization of development: aid as a relation of global liberal governance", en *Development and change*. Oxford: Institute for social Studies.

Echandía, Camilo. 2004. "Evolución reciente de la geografía del conflicto armado colombiano", en *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz*. Bogotá: Universidad Nacional, pp. 151 – 187.

Elias, Norbert. 1998. "Tecnificación y civilización", en *La civilización de los padres y otros ensayos*. Bogotá.

Friedman, Milton. 1993. *Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico*. Barcelona: Planeta.

Fund for Peace. 2009. "Failed States Index". http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=102&Itemid=327. Fecha de consulta: 2 de junio de 2009.

Gaitán, Fernando y Deas, Malcom. 1995. *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

García, Andelfo. 2001. "Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática", en *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: CINEP - Planeta

Giddens, Anthnoy. 1998. *Capitalismo y moderna teoría social*. Barcelona: Idea Universitaria

Giner, Salvador y Sarasa, Adolfo. 1997. *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Ariel.

González, Fernan. 1994. "Poblamiento y conflicto social en la historia colombiana", en *Territorios, regiones, sociedades*. Renán Silva ed. Universidad del Valle.

Hardt, Michael y Negri, Antonio. 2002. *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.

Hartlyn, Jonathan. 1993. *Drug Trafficking and Democracy in Colombia in the 1980's*. Barcelona: Institut de Ciències polítiques i Socials.

Hayek, Freidrich. 1950. *Camino de servidumbre*. Madrid: Ed. Revista de derecho privado.

Holmes, Carlos. 1995. *Una apertura hacia el futuro*. DP-Ministerio de hacienda y crédito público. Bogotá.

Jimeno, Myriam. 2001. "Violence and social life in Colombia". *Critique of anthropology*, Vol. 21. Londres. pp. 221-246.

Kaldor, Mary. 2001. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets

Krasner, Stephen. 2004. *Sharing Sovereignty*. MIT press.

Lederach, Jean Paul. 1997. *Building Peace*. Sustainable reconciliation in divided societies. Washington: U.S. Institute of Peace Press

Orwell, George. 1970. *1984*. Madrid: Salvat

Presidencia de la República. 2000. "Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado". Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Ramírez, María Clemencia. 2001. a. *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. ICANH. Bogotá.

Ramírez, María Clemencia. 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 *Globalización, cultura y poder en Colombia: una mirada interdisciplinar*. González, Fernán y Ocampo, Gloria Isabel comps. Universidad de Antioquia, Medellín: Lealón.

Ramírez, Socorro, et al, 2001. b. "La internacionalización del conflicto", en *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: CINEP - Planeta

Ritzer, George. 1993. "Integración Micro-Macro", en *Teoría sociológica contemporánea*. Madrid: McGraw-Hill.

Rivera, Guillermo. 2005. *Cultivos de coca, conflicto y deslegitimación del Estado en el Putumayo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia

Rojas y Atehortúa, et al, 2001. "La internacionalización del conflicto", en *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: CINEP - Planeta

Rossi, Benedetta. 2004. "Global Governance and Hidden Transcripts: Unveiling Development Rhetorics in Keita (Niger)". London School of Economics

Rubio, Mauricio. 1999. *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo-Cede.

Sentencia C-1064. 2001. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño (S.V., Magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández). Fecha de consulta: 10 de agosto de 2009. <http://www.dafp.gov.co/leyes/SC106401.HTM>

Serje, Margarita. 2005. *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Smith, Adam. 1996. *La riqueza de las naciones*. Barcelona: Folio.

Stiglitz, Joseph E. *El malestar en la globalización*. Madrid: Suma de letras, 2004.

Soederberg, Susanne. "American empire and 'excluded states': the Millennium Challenge Account and the shift to pre-emptive development". *Third World Quarterly*, 2004. Volumen 25 no. 2 pp. 279 – 302.

Tokatlián, Juan. 2000. *Globalización, narcotráfico y violencia*. Bogotá: Norma.

Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tilly, Charles. 1985. "War Making and State-Making as Organized Crime." In Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Uribe de Hincapié, María Teresa. 1993. "Legitimidad y violencia: una dimensión de la crisis política colombiana", en *Rasgando velos: ensayos sobre la violencia en Medellín*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia. Pp. 37 – 126.

Vaicius, Ingrid. 2002. "Una perspectiva hacia el entendimiento del Plan Colombia", en *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra: aspectos globales y locales*. Estrada Jairo comp. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

6.2. De prensa

BBC Latinoamérica, 27 de abril de 2001. "Colombia también necesita a Europa". http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1300000/1300363.stm.

Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2008.

BBC Latinoamérica, 11 de abril de 2001. "Gobernadores colombianos buscan oídos europeos", http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_1271000/1271507.stm.

Fecha de consulta: 11 de abril de 2001.

El Espectador, 15 de noviembre de 2008. “Las señoras bien de Popayán están usando harina de coca”.
<http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso90789-senoras-bien-de-popayan-estan-usando-harina-de-coca>. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2008.

El Espectador, 25 de abril de 2009. “La situación de los desplazados”.
<http://www.elespectador.com/articulo137806-situacion-de-los-desplazados>. Fecha de consulta: 25 de abril de 2009.

El Tiempo, 22 de junio de 1998. “Nítido triunfo de Pastrana”.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-794338>. Fecha de consulta: 14 de abril de 2009.

El Tiempo, 11 de octubre de 1998. “Cultivos ilícitos y conflicto armado”.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-789324>. Fecha de consulta: 14 de abril de 2009.

El tiempo, 25 de octubre de 1998. “De país paria a país consentido”.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-824691>. Fecha de consulta: 14 de abril de 2008.

El Tiempo, 10 de diciembre de 1998. “780 municipios en conflicto armado”.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-845665>. Fecha de consulta: 14 de abril de 2009.

El Tiempo, 20 de diciembre de 1998. “Pastrana lanzó el Plan Colombia”.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-822891>. Fecha de consulta: 14 de febrero de 2009.

El Tiempo, 7 de mayo de 1999. “Plan por la paz desató una guerra”.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-907523>. Fecha de consulta: 14 de febrero de 2009.

El Tiempo, 24 de octubre de 1999. “Plan de desarrollo se cayó”.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-860035>. Fecha de consulta: 14 de febrero de 2009.

El Tiempo, 7 de julio de 2000. “Territorio y conflicto”.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1304765>. Fecha de consulta: 14 de abril de 2009.

El Tiempo, 9 de julio de 2000. “Plan Colombia”.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1212681>. Fecha de consulta: 14 de febrero de 2009.

El Tiempo, 17 de noviembre de 2000. “Plan Colombia en cuenta regresiva”.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1269710>. Fecha de consulta: 14 de febrero de 2009.

El Tiempo, 28 de diciembre de 2000. “Plan Colombia combatiría a la guerrilla”.
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1274435>. Fecha de consulta: 10 de marzo de 2009.

The New York Times, 28 de enero de 2001. “Combustible Colombia”.
<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9A07E1DE123FF93BA15752C0A9679C8B63>. Fecha de consulta: Noviembre 20 de 2008.

Time, 7 de septiembre de 2000. “Why the U.S. is getting involved in Colombia’s war”.
<http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,54223,00.html>. Fecha de consulta: 10 de marzo de 2009.

7. Anexos

7.1. Proyección para la obtención de recursos del Plan Colombia según el gobierno nacional.¹⁵

Origen de los recursos	¿Cómo se obtendrían?	Presupuestado por el gobierno (en millones de dólares)
Colombia	Presupuesto nacional y bonos de paz	4000
Organizaciones multilaterales e internacionales	Créditos, bonos y donaciones	1000
Estados Unidos	US Aid Package	1500
Europa y otros países	Acuerdos bilaterales	1000
		Total: 7500

7.2. Ayuda proveída por los Estados Unidos en millones de dólares desde 1997.¹⁶ Desde el año 2000 se puede apreciar el incremento en los montos a raíz de la implementación del Plan Colombia.

Ayuda	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Militar y policía	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

7.3. La ayuda norteamericana militar en dinero y en especie para el año 2000 en el marco de Plan Colombia.¹⁷

¹⁵ Elaborado a partir de Ramírez (2001b)

¹⁶ Elaborado a partir de Ciponline (2008)

¹⁷ Elaborado a partir de Ramírez (2001b) y “Las cifras del Plan Colombia”, en *El Tiempo*, 17 de Abril de 2000.

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 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

7.4. Millones de dólares entregados por parte de Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Regional Andina (IRA)¹⁸

Colombia	398.9
Perú	135
Bolivia	91
Ecuador	37
Brasil	12
Venezuela	8
Panamá	9
Total	690.9

¹⁸ Elaborado a partir de Ciponline (2001).

7.5. Plan Colombia uno, PND, 1999.

La violencia y el conflicto armado afectan en general a todo el país, pero sus consecuencias son sin duda más graves en ciertas zonas y afectan de manera más pronunciada a determinados grupos de población. Bajo esta consideración, el Plan Colombia se desarrollará principalmente en zonas donde los actores armados, tanto guerrilla como autodefensas, han tenido presencia activa y continuada durante varios años y en las que se conjugan varios factores que en conjunto dinamizan el conflicto armado. En esta medida, se considerarán también regiones objetivo del Plan Colombia las zonas en que una porción significativa de la población deriva su sustento mínimo de los cultivos ilícitos, al igual que aquellas zonas afectadas por graves condiciones de pobreza e inequidad y ausencia de oportunidades reales de progreso para amplios sectores de la población. 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. Estos factores han traído con secuencias negativas tales como el desconocimiento de los derechos territoriales de indígenas y negritudes, la tala indiscriminada de bosques, la disminución de la oferta alimentaria y el agotamiento del recurso hídrico que en conjunto profundizan el conflicto social y facilitan las condiciones para la violencia. 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 (Conferencia Episcopal de Colombia, 1995), y de otra, a la población campesina vinculada a los cultivos ilícitos.

Bajo el marco de las anteriores consideraciones, el Plan Colombia está fundado en el respeto irrestricto a los derechos humanos, en la democracia participativa, y en la descentralización de la gestión pública. De igual modo, buscará inducir transformaciones económicas, sociales, culturales y ambientales que le den viabilidad y sostenibilidad a la construcción de la paz en el largo plazo, las cuales estarán encaminadas especialmente a mejorar las condiciones de vida, ofrecer alternativas viables de desarrollo de largo plazo procurando de esta manera abandonar las soluciones puramente asistencialistas y de emergencia, fortalecer la presencia del Estado y disminuir la violencia. 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. Dicho fomento se buscará primordialmente a través de la utilización de metodologías novedosas que permitan realizar ajustes a los programas en marcha, fortalecer la sociedad civil y buscar alternativas adecuadas de interacción entre ésta y los diferentes niveles de gobierno, apoyando las actuales estructuras gubernamentales locales y regionales y promoviendo su consolidación. La flexibilidad en las metodologías es de primordial importancia, dadas las particulares condiciones de las regiones. En este contexto, se distinguen tres fases:

Fase de preparación, en la cual con base en un debate previo con amplia participación sobre las causas de la problemática al nivel local se definirán los objetivos del desarrollo regional. Igualmente, se promoverán espacios de participación de las comunidades para iniciar los procesos de elaboración y concertación de los planes, dentro de los cuales se definirán las acciones estratégicas y los proyectos productivos que sustentarán el desarrollo socioeconómico local y regional. Desde el inicio de este proceso se articularán y coordinarán los recursos institucionales del orden nacional, regional y local, como base para iniciar el fortalecimiento institucional del Estado.

Fase de desarrollo, en la que se iniciarán las acciones priorizadas en la fase anterior, con énfasis en los programas y proyectos productivos generadores de empleo e ingresos y de fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad. La naturaleza flexible de estas estrategias permitirá a su vez que la fase de concertación de los objetivos del desarrollo regional pueda darse también alrededor de proyectos productivos de alto impacto económico y social para la región. Esto implica que alrededor de la iniciación de proyectos productivos se puedan promover procesos de concertación sobre otras inversiones, enmarcados en las dimensiones que orientan la política de inversiones para la paz y que en conjunto conforman un marco integral de desarrollo regional.

Fase de consolidación de los programas y proyectos, orientada hacia la autogestión del desarrollo regional y local. 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. Para el caso de los demás proyectos, el Estado continuará cumpliendo con las responsabilidades que le corresponden, y evaluará el beneficio de reemplazar el manejo conjunto de los proyectos por esquemas de manejo exclusivo por parte de la sociedad civil.

Así concebido, el Plan Colombia genera condiciones para alcanzar la paz, porque a nivel regional busca, a través del modelo de gestión participativa, acercar las voluntades de la sociedad y las partes enfrentadas. Así mismo, las acciones que el Plan adelante serán complementarias a las inversiones sectoriales incluidas en el Plan de Desarrollo, particularmente aquellas relacionadas con desarrollo social, justicia y seguridad, desarrollo agrario, medio ambiente e infraestructura, y en ningún caso serán un sustituto de éstas.

1. Campos de acción

De acuerdo con los anteriores principios, el Plan Colombia desarrollará regionalmente proyectos y programas en cinco campos de acción, integra dos y complementarios entre sí: desarrollo de procesos productivos, promoción y protección del capital humano y atención humanitaria, desarrollo institucional y fortalecimiento del capital social, construcción de una infraestructura para la paz, y la promoción de la sostenibilidad ambiental.

a. Procesos productivos

En este campo se buscará promover y facilitar el desarrollo de actividades económicas y ambientalmente sostenibles que proporcionen a la población alternativas para mejorar el nivel de ingreso y su calidad de vida en el mediano y largo plazo. Para esto, se apoyará el desarrollo de proyectos productivos participativos a través de los cuales se articulen alianzas estratégicas. Dichas alianzas y la promoción de alternativas económicamente viables reforzarán el enfoque no asistencialista de la política.

En primer lugar, los proyectos productivos participativos contarán con la participación activa de la comunidad, desde la identificación, diseño y gestión hasta su ejecución y control. De esta manera, serán el resultado de procesos de concertación, a partir de los cuales se sentarán las bases de la organización empresarial comunitaria que se encargará de la ejecución parcial o total de los mismos. En segundo lugar, y en concordancia con el anterior, los proyectos se estructurarán como organizaciones empresariales con altos grados de productividad y competitividad para poder competir en los mercados nacional e internacional. En tercer lugar, los proyectos deberán atender a criterios de sostenibilidad social, económica, ambiental e institucional, alrededor de productos que se adecuen a las características propias de las regiones. Como cuarto elemento se buscará en todo momento complementar el desarrollo de estos proyectos con una adecuada capacitación productiva, agropecuaria, agroindustrial y administrativa, de acuerdo con las necesidades particulares de cada uno de ellos.

Por último, los proyectos incorporarán en todas sus etapas instrumentos de seguimiento y evaluación, y de difusión de los resultados de los mismos. En esta medida incluirán indicadores y medios de verificación a partir de los cuales se puedan recoger y sistematizar los aprendizajes para utilizar los esquemas exitosos y realizar los ajustes necesarios en proyectos posteriores. El esquema de financiación, por su parte, contará con la flexibilidad suficiente para adaptarse al ámbito local y regional, al igual que un esquema de crédito que se adapte a la situación particular de cada proyecto. 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, y así mismo incorporar mecanismos novedosos de financiación que involucren a los sectores público y privado y subsidios. Con esto se buscará asegurar mercados para la producción regional por una parte, y por otra, garantizar la sostenibilidad de la producción durante los períodos de maduración de los cultivos.

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 y fiducia, y convenios de capacitación y transferencia tecnológica e inversión privada directa en asociación con los campesinos, entre otros. En relación con los convenios de capacitación, la política buscará elevar la capacidad productiva de la población y la factibilidad de las iniciativas empresariales. Para ello, el Sena a través de sus centros de formación o a través de convenios con empresas, organizaciones no gubernamentales y universidades, entre otras, desarrollará programas de formación ocupacional, de formación especial para grupos de desmovilizados que se reincorporen a la vida civil como resultado de los procesos de paz, y promoverá el desarrollo tecnológico productivo en las regiones afectadas por el conflicto, a través de investigaciones aplicadas y de servicios tecnológicos y de asistencia técnica especializada a las empresas y organizaciones.

En síntesis, el papel del gobierno estará orientado a promover y facilitar la participación de la sociedad civil y del sector privado, así como la integración de las alianzas estratégicas; a definir alternativas viables que garanticen el ingreso de los campesinos en los períodos de maduración de los proyectos; e invertir en el desarrollo del capital humano orientado hacia la producción. En las zonas de cultivos ilícitos este tipo de proyectos servirá para sustituir los cultivos ilegales por cultivos que den alter natives para mantener niveles adecuados de desarrollo económico y social permanentes.

b. Atención humanitaria, promoción y protección del capital humano

En este campo el Plan Colombia buscará reconocer y atender a la población víctima de la violencia y fomentar el desarrollo del potencial de los ciudadanos, como individuos y como comunidad, que les permita ser productivos económica y socialmente. En esta medida, los programas implican inversiones tanto públicas como privadas en atención humanitaria de emergencia y fortalecimiento de los derechos humanos, ejecutadas a través de alianzas entre las instituciones del Estado y organizaciones locales, nacionales o internacionales que cumplan funciones de asistencia y atención con diferentes grupos de población y a diferentes niveles. Al respecto, el gobierno colombiano reconoce la importancia del trabajo de atención humanitaria que diversas organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil adelantan en algunas zonas del territorio colombiano y como tal se propone apoyar y promover su acción en éstas y otras zonas afectadas por el conflicto.

Puesto que el conflicto armado tiene efectos distintos sobre los grupos de población, la política de atención humanitaria involucra criterios diferenciados por género, discapacidad, edad y origen étnico, concentrando especial atención en la población infantil. Con ello se reconoce la diversidad como un elemento central, tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas públicas, y se busca superar la discriminación tradicional de aquellos grupos vulnerables que resultan menos visibles. Para ello y con el fin de incrementar los niveles de efectividad de la política, se promoverá el uso de metodologías que permitan incorporar las necesidades y la percepción de los problemas y prioridades de la población beneficiaria. Al respecto se buscará también que los funcionarios involucrados en la formulación y ejecución de los programas estén entrenados para prestar atención a las diferentes necesidades de cada grupo.

Atención humanitaria a víctimas de la violencia

Una de las necesidades más urgentes dentro de la política de paz es la atención humanitaria de emergencia a las víctimas del conflicto armado bajo criterios de eficiencia y oportunidad que disminuyan en alguna medida el estado crítico de su situación, con base en lo establecido en el derecho internacional humanitario. Las acciones en materia de atención a esta población se centrarán en el ser humano y sus necesidades, de tal manera que los efectos de la atención se midan a partir de la calidad de vida y la dignidad de las personas. En primera instancia el Plan se propone desarrollar mecanismos para la mitigación de las pérdidas causadas por la violencia. Desde el punto de vista humano, es necesario prestar apoyo a esta población a través de la financiación de programas de asistencia psicológica y social a víctimas, y de rehabilitación a lisiados, a través de instituciones especializadas, tanto públicas como privadas.

Puesto que los mayores efectos de la violencia recaen sobre las mujeres, los niños y los jóvenes se adelantarán acciones concretas que tomen en cuenta a estos grupos poblacionales, y así mismo se dará especial atención a la población de la tercera edad. En cuanto a las mujeres, y teniendo en cuenta que como resultado de la violencia el número de mujeres cabeza de hogar ha aumentado sensiblemente, las acciones de atención incluirán programas de capacitación vocacional y apoyo psicosocial dirigidos a recuperar su sentido de autoestima, y a vincularlas a actividades productivas que les permitan derivar un ingreso en condiciones de equidad. Se promoverán espacios comunitarios de cuidado a los niños con personal capacitado y se buscará ampliar el programa de madres comunitarias hacia las zonas en conflicto con el objeto de que las mujeres, cabeza de hogar o no, puedan realizar una actividad económica que les permita derivar un ingreso.

En cuanto a la población infantil, la política buscará garantizar una efectiva atención a los niños y niñas víctimas de la guerra, puesto que el impacto de fenómenos tales como el desplazamiento forzado, la disgregación y fragmentación de las familias, el marginamiento, la segregación, el abandono de la educación y los riesgos para su salud conllevan consecuencias psicológicas y físicas que afectan de manera especial mente negativa el desarrollo de los niños. Para mitigar estos efectos, el gobierno, a través de las diferentes entidades del Estado y de ONG con amplia experiencia en el tratamiento de los efectos de la guerra en los niños impulsará proyectos que contribuyan a generar condiciones para el normal desarrollo de la niñez, su desvinculación total del conflicto a través de la oferta de alternativas a la violencia, y en general velará por el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño. En cuanto a los jóvenes, se realizará un trabajo de acompañamiento y apoyo psicosocial con el propósito de lograr desactivar las secuelas de la guerra buscando su mejor adaptación social y prevenir su incorporación activa en el conflicto armado. En relación con la población de la tercera edad se buscará proveer asistencia y atención bajo parámetros mínimos de calidad que les garanticen una vejez digna.

Otro criterio importante dentro de la política de atención humanitaria es el de dar tratamiento especial y diferenciado a la discapacidad. Al respecto, la política buscará disminuir y superar paulatinamente la exclusión a que se ven sometidas las víctimas de la guerra al igual que la población discapacitada como consecuencia de las barreras físicas, sociales e institucionales que enfrentan. En ese sentido las acciones involucrarán rehabilitación, corrección y educación especial teniendo en cuenta necesidades colectivas e individuales. A un nivel más específico propenderá porque el diseño y construcción de la infraestructura física, así como la provisión de servicios públicos tengan en cuenta la discapacidad, al tiempo que buscará proveer capacitación productiva orientada a incorporar social y económicamente a esta población.

Por último, y con el fin de garantizar la efectiva implementación de la política de atención humanitaria en sus diferentes aspectos se definirá un marco de regulación y control que, de una parte, establezca estándares mínimos de calidad en la prestación de los servicios de asistencia alimentaria, refugio, salud y saneamiento básico, y de otra, defina responsabilidades institucionales con base en indicadores de resultados, así como esquemas de monitoreo que garanticen el cumplimiento de dichos estándares. Esto es indispensable no sólo desde el punto de vista humanitario sino como parte del proceso de fortalecimiento de la presencia del Estado que pasa por la recuperación de la credibilidad y legitimidad en el cumplimiento de sus funciones.

Población desplazada por la violencia

Por considerar que la problemática del desplazamiento forzado ha asumido crecientes y complejas proporciones que requieren de una atención especial por parte del Estado y la sociedad se ha considerado indispensable darle un tratamiento particular dentro de la política de paz, como parte del Plan Colombia. Esta problemática afecta principal mente a la población rural, la cual es víctima de la disputa por el control territorial de los diversos actores armados. Igualmente, agrava las condiciones socioeconómicas de las familias y es un obstáculo en la búsqueda de soluciones a sus necesidades básicas. El desplazamiento se ha convertido en una estrategia de guerra, por cuanto, de una parte, la población es obligada a abandonar el territorio y facilitar así algún corredor militar o alimentario de las partes en conflicto, y de otra, es acusada por los diversos actores del mismo de ser colaboradora del adversario militar. Existe también el desplazamiento por razones económicas ligada en gran medida a la crisis del campo y a la ausencia de alternativas económicas en muchas regiones. Para esta situación, la

respuesta institucional está contenida en las estrategias económicas y sociales que están en la base del modelo de desarrollo.

Algunas estimaciones nacionales reflejan la magnitud creciente del problema, a pesar de que provienen de fuentes que utilizan criterios muy diversos de medición, lo cual impide tener una clara dimensión del mismo para poder actuar mediante políticas basadas en metas concretas. Por ejemplo, mientras que para la Defensoría del Pueblo 920 mil personas fueron víctimas del desplazamiento entre 1985 y 1997, la Consejería para los Derechos Humanos sugiere un número superior al millón de personas para el mismo período. Así mismo, otros estudios indican que entre 1990 y 1995 se presentaron 600 mil víctimas, mientras que la Consejería para los Desplazados estima en 333 mil personas los afectados en los últimos años. Teniendo en cuenta la dimensión y complejidad del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia se desarrollará una estrategia que incluye acciones en los siguientes campos:

Cuantificación y cualificación de la población desplazada. Para la adecuada ejecución de la política resulta imprescindible definir una metodología única y oficial para cuantificar e identificar con precisión el número de familias desplazadas, su lugar de origen y las causas que ocasionaron el desplazamiento. Sin duda, este es un requisito básico para delimitar el problema y aplicar acciones que se ajusten a las diferentes necesidades de las familias según las regiones donde se ubican en la actualidad, tomando en cuenta los criterios de diferenciación de la población arriba mencionados.

Atención humanitaria de emergencia. Con el fin de adelantar las acciones de asistencia humanitaria mencionadas anteriormente, para el caso de la población desplazada se buscará promover el establecimiento de zonas neutrales de refugio, las cuales tendrán carácter temporal y deberán ser concertadas y respetadas con y por los actores en conflicto. Estas zonas podrán ser implementadas en áreas cercanas a los lugares donde el conflicto armado presenta mayor intensidad, o en donde, de acuerdo con las señales de las organizaciones de derechos humanos o de la población, existan amenazas concretas de ataques a la población civil redes de alerta temprana, comunidades de paz, entre otras. En lo posible, los refugios se establecerán aprovechando la infraestructura existente que sirva para tal propósito y se definirán plazos máximos de estadía.

Con esto se busca evitar que la población se vea abocada a desplazarse hasta las grandes ciudades, en las cuales sus condiciones de marginalidad y subsistencia son más precarias y el retorno se hace más difícil y costoso. La adecuación de dichas zonas requiere del con curso activo de los gobiernos locales y departamentales, así como de organizaciones civiles y no gubernamentales como de la población afectada, para lo cual se buscará hacer efectivos los mecanismos establecidos en las leyes 387 de 1997 y 434 de 1998 en relación con las instancias de decisión e implementación de las acciones.

Las acciones anteriormente mencionadas se complementarán con actividades en dos frentes críticos para la población desplazada: la oferta de alimentos y la atención en salud. En virtud de que la distribución de alimentos ha sido uno de los principales problemas en la implementación de la política de atención a la población desplazada en Colombia se buscará el apoyo especial de organismos internacionales con experiencia en este campo, tanto en el diseño, ejecución y monitoreo de la provisión de alimentos para la población desplazada. En cuanto a la atención en salud, el gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, las empresas promotoras de salud y las administradoras de régimen subsidiado, diseñarán e implementarán modelos de atención y prestación de servicios para agilizar la atención inmediata y facturarán servicios a través de convenios con las instituciones prestadoras. Se hará especial énfasis en ofrecer oportunidades de empleo transitorio en acciones tales como limpieza y barrido de calles, cuidado de zonas verdes, etcétera, que permitan a la población desplazada realizar acciones de beneficio social, y al mismo tiempo generar ingresos para su sustento familiar.

Retorno, reubicación y estabilización socioeconómica. La orientación primordial de la política de atención a la población desplazada es el retorno o la reubicación, en los casos en que aquel no sea posible. La política en este campo será no asistencialista en su orientación y combinará medidas de atención de emergencia con acciones de desarrollo sostenible y prevención, tal y como se pretende a través de los demás componentes del Plan Colombia. En ese sentido las acciones en este campo se complementarán con las inversiones sectoriales previstas en el Plan de Desarrollo en los campos de

educación, salud, niñez, familia e infraestructura social. En general la política de atención a la población desplazada buscará incentivar el retorno voluntario, mediante las siguientes acciones:

o El desarrollo de proyectos productivos rentables y asociativos, para lo cual se brindará como complemento facilidades de crédito para la producción, subsidios y apoyo a la gestión empresarial rural, de acuerdo con lo señalado en el componente de procesos productivos. Adicionalmente, se promoverá la ampliación de mercados locales y regionales de productos e insumos, así como el desarrollo de mecanismos adecuados de comercialización para los productos agrícolas, agroindustriales y artesanales. Por otro lado, con el objeto de promover la reincorporación económica de los desplazados en las zonas de retorno, el gobierno diseñará mecanismos para impulsar la creación de microempresas agroindustriales o pequeños negocios agropecuarios, así como incentivos tributarios o de otra naturaleza, a empresas agropecuarias que empleen población desplazada que regrese al campo. Esta política deberá estar acompañada de acciones para proveer entrenamiento vocacional y capacitación empresarial que les permita crear sus propias formas de subsistencia.

o El fortalecimiento de aspectos sociales tales como infraestructura de agua potable y saneamiento básico, educación formal y profesional, vivienda y salud en las zonas de origen o reubicación, junto a una política de apoyo a la reconstrucción de la unidad familiar, con especial atención a la niñez. De igual forma, las acciones de corto plazo que contemplará el plan de atención buscarán la rehabilitación física y psicológica de la población, que se hace necesaria debido a la fragmentación de la familia, el debilitamiento de los procesos comunitarios y la pérdida del sentido de pertenencia y el desarraigo que genera el desplazamiento. Para tal fin, es necesario además adecuar y fortalecer los centros de salud y educación en las áreas afectadas por este fenómeno.

o La generación de incentivos tales como la identificación de los derechos y títulos de propiedad de los desplazados, que contemplará devolución de tierras a sus antiguos poseedores o, en caso contrario, la inclusión de éstos como sujetos de reforma agraria.

o La provisión de un paquete instrumental de retorno o reubicación, en la etapa de transición, por un período definido. Este paquete es indispensable en la medida en que la actividad económica de los campesinos al regresar al campo no produce ingresos inmediatos, pues la diferencia entre el período de siembra y de cosechas, incluyendo la preparación de la tierra para iniciar el cultivo, puede tomar algunos meses. Este mecanismo permitirá, además, iniciar un proceso de recuperación de la credibilidad en el Estado, credibilidad que se ha visto seriamente debilitada ante la impotencia de éste para evitar el desplazamiento de la población.

o En los casos en que la población desplazada ya se encuentra asentada en las zonas urbanas y con el fin de mejorar sus condiciones de vida, el Plan Colombia establecerá convenios con las administraciones municipales para mejorar la provisión de servicios básicos y adicionalmente se buscará hacer uso efectivo de los mecanismos establecidos en la legislación para este propósito. En ese sentido, el gobierno examinará los aspectos críticos de la legislación y del marco institucional que impiden la puesta en práctica de las acciones en este campo.

Prevención del desplazamiento. Con el propósito de prevenir el desplazamiento forzado el gobierno buscará, en primera instancia, fortalecer los mecanismos de seguridad a través de las instituciones militares y de policía, y adicionalmente fortalecerá los mecanismos de administración y servicios de justicia formales e informales en las regiones más afectadas por el conflicto. Como complemento a estas acciones se buscará prevenir los efectos extremos del desplazamiento sobre la población, para lo cual se hará uso de zonas neutrales de refugio con el fin de evitar la arbitrariedad de los actores armados y disminuir el riesgo contra la vida y la integridad de las personas, sobre la base de las señales de alarma de las organizaciones y de la población. En este último aspecto, se fortalecerán las redes de alerta temprana, los observatorios de desplazamiento y los sistemas de georreferenciación del mismo, al tiempo que se establecerán mecanismos para su utilización efectiva.

Adicionalmente, se apoyarán los actos ciudadanos y comunitarios de promoción de la convivencia pacífica y se buscará mejorar la acción de la fuerza pública contra los factores de perturbación al tiempo que se desarrollarán acciones de difusión del derecho internacional humanitario, tal y como lo establece

la ley 387 de 1997. En desarrollo de la misma ley se buscará fortalecer a las autoridades departamentales y municipales para que adelanten programas de prevención y atención para esta población. Adicionalmente, la política de prevención contempla el desarrollo de proyectos productivos participativos que tienen como fin generar alter natives económicas viables y así mismo desarrollar programas de infraestructura física y social que reduzcan la incidencia del desplazamiento por razones económicas.

Por último, y en relación con el esquema institucional de implementación de la política en todos sus aspectos, las acciones buscarán cerrar la brecha existente en la implementación a través del fortalecimiento y vinculación de las organizaciones de base y las ONG a la ejecución de sus distintos componentes. Adicionalmente, se buscará mejorar los instrumentos legales e institucionales para la atención al problema del desplazamiento establecidos en la ley 387 de 1997 y el decreto 173 de 1998, en particular en lo concerniente a la definición clara de responsabilidades institucionales, bajo una orientación netamente descentralizada. En la definición de los aspectos operativos de la política se buscará, además, el apoyo de organismos internacionales con vasta experiencia en este campo en diversos países, tales como la Organización de las Naciones Unidas y la Cruz Roja Internacional.

Desarrollo institucional y fortalecimiento del capital social

La estrategia de fortalecimiento del capital social está orientada a fortalecer o promover esquemas institucionales gubernamentales, privados o mixtos que garanticen la existencia y cumplimiento de unas “reglas de juego”, que hagan posible la articulación de las decisiones de los individuos y las empresas en forma adecuada frente a los resultados esperados, con criterios socialmente eficientes. Por otra parte, el desarrollo de este campo de acción permite generar condiciones de sostenibilidad de los procesos de reconstrucción, social, económica y cultural adelantados en estas regiones. Fundamentalmente, se apoyarán programas destinados a alterar las reglas de juego y los patrones de comportamiento a través de las cuales se desarrolla y reproduce la violencia, otorgando un especial énfasis al fortalecimiento de las organizaciones locales en temas relacionados con la paz y la disminución de la violencia.

En este sentido, puesto que la fragilidad de las instituciones encargadas de la provisión de seguridad y justicia es uno de los factores primordiales de la dinámica actual de crecimiento de la violencia en el país, a través de programas de promoción de la convivencia pacífica se apoyará el desarrollo de instituciones tales como los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, las comisarías de familia, las redes contra la violencia intrafamiliar, los centros de paz o casas de justicia, así como los centros de conciliación y mediación de conflictos. Un punto de apoyo fundamental en este respecto será la vinculación y fortalecimiento de las ONG locales especializadas en el tratamiento de los efectos de la violencia en niños, jóvenes y discapacitados, particularmente los comportamientos aprendidos en relación con la resolución violenta de los conflictos. Igualmente, se promoverá el desarrollo de otras instituciones que involucran a la comunidad de manera directa, tales como veedurías tendientes a garantizar el control sobre el uso de recursos públicos y sobre la continuidad y eficacia de las acciones ejecutadas, además de organizaciones comunitarias de apoyo a los gobiernos regionales y locales en la prevención y control del crimen.

De esta manera, el énfasis de este campo de acción será el fortalecimiento de organizaciones de base para consolidar la participación mediante veedurías ciudadanas y otras acciones de la misma naturaleza, al igual que procurar la vinculación de los diferentes rangos de gobierno para lograr un fortalecimiento de lo público y lo privado. Por otra parte, con el objeto de hacer efectiva la participación de la comunidad y garantizar que ésta se apropie de los beneficios y ejerza el control social de los proyectos, el esquema fortalecerá los espacios de participación amplia y directa tales como consejos municipales de desarrollo rural, comités de beneficiarios, comités de veeduría, cabildos indígenas, entre otros. En este mismo campo, con el objeto de articular las iniciativas de paz surgidas tanto de la sociedad civil como del gobierno local y regional, el gobierno impulsará la creación de una red de multiplicadores por la paz. Esta red buscará promover el intercambio de experiencias entre las iniciativas por la paz, públicas y privadas, que se han venido desarrollando en el país, con el fin de propiciar un aprendizaje por parte de todas las entidades involucradas sobre los elementos fundamentales compartidos, que a su vez fortalezca cada una de las iniciativas.

De manera complementaria, la red de multiplicadores permitirá contar con la participación de la sociedad civil en general, en la conformación de veedurías ciudadanas sobre la política de paz. A su vez, el Plan Colombia a través de la estrategia de fortalecimiento de capital social busca profundizar la descentralización y fortalecer la presencia efectiva del Estado en el territorio para adelantar procesos de desarrollo regional donde las comunidades actúen como actor principal. La consolidación del proceso de paz y la eliminación de las causas últimas de la guerra pasan por el desarrollo de criterios regionales que convoquen el sentido de pertenencia, el compromiso y las decisiones de todos los actores del desarrollo en las regiones personas, empresas, instituciones y entidades públicas y privadas en busca de objetivos comunes de progreso y la construcción de modelos viables de producción.

Estos elementos serán la base para identificar los lugares en los cuales el Plan Colombia iniciará sus acciones, y no exclusivamente con base en criterios de presencia de actores armados, cultivos ilícitos, niveles de violencia, pobreza y conflicto.

Infraestructura para la paz

Una de las barreras para generar la dinámica del desarrollo social y económico es la inexistencia de una infraestructura adecuada que lo soporte. En muchas zonas del país esto constituye un factor preponderante para la existencia y evolución del conflicto armado. En consecuencia, como parte del Plan Colombia se promoverá y apoyará el desarrollo de proyectos de infraestructura que permitan comunicar y viabilizar económica y socialmente las actividades productivas, además de mejorar la calidad de vida de la población. Para ello, en el sector de vías se identificarán las necesidades de construcción, rehabilitación y mantenimiento de proyectos de redes secundarias y terciarias en zonas denominadas críticas de orden público, que son indispensables para asegurar el éxito de los proyectos productivos. La ejecución de los proyectos en este frente se hará de manera descentralizada e involucrará a la comunidad en la labor de veeduría de resultados. Así mismo, por la importancia de los sistemas de comunicación fluvial para la integración de las zonas más afectadas por la violencia con el resto del país se hará especial énfasis en esta opción, que implica la construcción de nuevos puertos o la adecuación de los existentes, así como el mantenimiento de los canales navegables, donde sean económica y ambientalmente viables.

Por otra parte, la estrategia de infraestructura para la paz promoverá proyectos de pequeña minería, electrificación rural, e infraestructura social, vivienda, agua potable y saneamiento e inversiones complementarias a los proyectos productivos. Por ejemplo, si existe un proyecto productivo que implique una reorganización de la población en torno a una nueva asignación de tierras se proveerán las condiciones en infraestructura, vivienda, servicios y carreteras, necesarias para llevar a buen término la reubicación de la población. Así mismo, en el marco de integralidad que promueve el Plan Colombia se buscará desarrollar la infraestructura productiva, tal como centros de acopio, almacenamiento e intercambio, y mataderos, entre otros. Si bien los proyectos de infraestructura, por cuanto son un complemento fundamental de los demás programas del Plan Colombia, serán pues todos en marcha con recursos que para tal fin destine el Plan, su ejecución estará a cargo de las entidades públicas responsables de la inversión en este campo.

Promoción de la sostenibilidad ambiental

A este nivel, el Plan Colombia considera las interrelaciones que se generan entre la población y el medio natural en el proceso de ocupación, transformación y uso del territorio nacional. En este sentido se considera que los proyectos deben ser sustentables, entendido esto como la aplicación de un modelo de desarrollo que busca el equilibrio entre el crecimiento económico, la elevación de la calidad de vida de la población y la conservación de los recursos naturales. La gestión del medio ambiente y de los recursos naturales propenderá por el restablecimiento del equilibrio necesario entre el uso y la conservación de los recursos, de tal manera que se garantice la renovación permanente de éstos y en consecuencia el sustento futuro de la población en condiciones de bien estar. Para ello se promoverán alternativas productivas y de aprovechamiento sostenibles, mediante las cuales las comunidades asuman su responsabilidad en la gestión ambiental local y regional.

Así mismo, el Plan Colombia adoptará criterios de apoyo a la gestión ambiental de las regiones y a la concertación entre los distintos actores involucrados, con el fin de generar compromisos que tengan en cuenta el valor de los elementos, recursos y productos de un área, las ventajas comparativas, la

competitividad de las distintas regiones y los recursos naturales que se ven afectados. De la misma manera, se busca que los ecosistemas sigan prestando sus servicios ambientales y se prevenga su deterioro. En este sentido, el campo ambiental está en la base de todas las acciones que comprende el Plan Colombia, por cuanto la sostenibilidad es un requisito para el desarrollo integral de las regiones. De manera más específica se buscará generar beneficios sociales en las comunidades, al igual que empleo y mayores niveles de ingreso por medio de la provisión de bienes y servicios ambientales. Dentro de los programas para ser impulsados en este componente se encuentra la explotación de productos forestales, los proyectos silviculturales y el programa de parques naturales. En cuanto a los productos forestales, la producción de madera se realizará con la aplicación de esquemas de manejo y ordenamiento de bosques para asegurar la sostenibilidad de la producción y la conservación de este recurso.

Con este fin, se promoverá, con las comunidades asentadas y las instituciones respectivas en las áreas de conflicto y de cultivos ilícitos la formulación y puesta en marcha de planes de ordenamiento territorial, planes de manejo y de establecimiento y manejo forestal, la organización comunitaria en grupos asociativos y cooperativos, la transferencia de tecnología, la transformación y manufactura secundaria de los productos y servicios del bosque y su comercialización, bajo la premisa de generar un excedente económico a través de un mayor valor agregado, dentro del esquema de cadena productiva. Los proyectos silviculturales, por su parte, pretenden promover el uso productivo de las reservas forestales y de los bosques por medio de la explotación sostenible de los recursos forestales para usos distintos al maderero, que generen un elevado valor agregado, tales como los medicinales. Igualmente, se incluye también la dimensión de conservación con posibilidades productivas, es decir, proyectos en los cuales los campesinos deriven un ingreso por la plantación y el mantenimiento de bosques productores y protectores que ayuden a recuperar la biodiversidad en las zonas de conflicto. Por otra parte, las zonas de amortiguación y los parques naturales nacionales son el escenario primordial para la provisión de servicios ambientales, especialmente el de ecoturismo, que además de su elevado potencial, representa una posibilidad productiva de significativa rentabilidad. No obstante, es necesario emprender proyectos en los cuales la comunidad participe activamente en la prestación de servicios ambientales en los Parques Nacionales, para hacer que los beneficios económicos de los mismos recaigan verdaderamente sobre los pobladores asentados en su periferia.

7.6. Plan Colombia dos, Presidencia de la República, 2000

Primera parte

Introducción

Colombia se encuentra en el umbral del siglo XXI, orgullosa pero amenazada, frente al reto histórico de establecer y consolidar una sociedad dentro de la cual el Estado pueda ejercer su verdadera autoridad y cumplir con sus obligaciones fundamentales, de acuerdo con la Constitución Política:

".... Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. ".

Hoy, todos estos objetivos están en juego. Nuestra mayor responsabilidad como gobierno es construir un país mejor y más seguro para las generaciones de hoy y mañana y asegurar que el Estado sea una fuerza más eficaz para la tranquilidad, la prosperidad y el progreso nacionales. Debemos construir un Estado de justicia social que proteja a todos los ciudadanos y mantenga vigentes sus derechos a la vida, la dignidad y la propiedad, la libertad de creencia, opinión y de prensa.

Para que este propósito fundamental se vuelva realidad para Colombia, debemos superar las dificultades y situaciones cambiantes del ámbito nacional e internacional. Debemos enfrentar los retos de una economía internacionalizada y otros heredados de nuestra historia y evolución. Nuestros retos determinantes se han originado en la proliferación del narcotráfico y en el impacto económico, político y social del proceso de globalización.

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, el cual, con sus vastos recursos económicos ha venido generando una violencia indiscriminada, y al mismo tiempo ha socavado nuestros valores hasta un punto comparable solamente con la era de la prohibición en los Estados Unidos.

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.

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. Un círculo vicioso y perverso de violencia y corrupción ha agotado los recursos indispensables para la construcción y éxito de un Estado moderno.

Entendemos que el logro de nuestros objetivos dependerá de un proceso social y de gobierno que probablemente durará muchos años, años en los cuales será de vital importancia obtener un consenso duradero dentro de la sociedad donde la gente entienda y exija sus derechos, al tiempo que esté dispuesta a cumplir con sus deberes.

Frente a todo esto, mi gobierno tiene el compromiso inexorable de fortalecer al Estado, recuperar la confianza de nuestros ciudadanos y restaurar las normas básicas de una sociedad pacífica. El logro de la paz no es cuestión de una simple voluntad de hacerla; la paz se debe construir; y sólo nos llegará mediante la estabilización del Estado y una mayor capacidad de garantizar a cada uno de los ciudadanos, en todo el país, que tendrán seguridad y la libertad para ejercer sus derechos y libertades.

Las negociaciones con los grupos insurgentes, ya iniciadas por mi gobierno, constituyen el núcleo de nuestra estrategia, ya que es crítico resolver un conflicto que ya lleva 40 años como fuente de obstáculos para la creación del Estado moderno y progresista en que Colombia debe convertirse con urgencia. La búsqueda de la paz y la defensa de las instituciones democráticas exigirán esfuerzos continuos, fe y persistencia para combatir con éxito las presiones y dudas inherentes en un proceso tan lleno de dificultades.

La lucha contra el narcotráfico es otro de los temas importantes del Plan Colombia. Nuestra estrategia busca adelantar una alianza entre los países productores y los países consumidores de narcóticos, basada en los principios de reciprocidad e igualdad. El tráfico en drogas ilícitas constituye una amenaza transnacional compleja, una fuerza destructora en todas nuestras sociedades, que conlleva consecuencias inimaginables para los consumidores del veneno, y efectos arrolladores a partir de la violencia y corrupción que generan sus inmensas ganancias. La solución no se logrará con recriminaciones mutuas entre países productores y consumidores. Nuestros esfuerzos nunca serán suficientes a menos que formen parte de una alianza de alcance realmente internacional para combatir el narcotráfico.

Colombia ha demostrado su indeclinable compromiso y ha sufrido grandes sacrificios en la búsqueda de una solución definitiva al fenómeno del narcotráfico, al conflicto armado, a las violaciones de derechos humanos y a la destrucción del medio ambiente ocasionada por los cultivos ilícitos.

Sin embargo, debemos reconocer que ahora, veinte años después de la llegada de los cultivos de marihuana a Colombia, junto con un aumento en la producción de coca y amapola, el narcotráfico sigue creciendo en importancia como fuerza desestabilizadora; 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 y lo que es más grave de todo sirve como fuente de los crecientes recursos de los grupos armados.

Colombia ha asumido el liderazgo en la lucha mundial contra las drogas, en sus enfrentamientos con los carteles, y a costa de las vidas de muchos de sus mejores ciudadanos. Hoy, cuando el narcotráfico tiene una estructura más dispersa, más internacional y más oculta y que por ello es más difícil de combatir el mundo sigue ensayando nuevas estrategias. Actualmente se destinan mayores recursos a la educación y a la prevención que en épocas anteriores. Los resultados se pueden ver en los niveles más altos de decomiso y expropiación de fondos y propiedades producto del narcotráfico. Recientemente, Colombia ha montado operaciones para destruir los laboratorios y redes de distribución. Estamos mejorando y

fortaleciendo la seguridad y el control de nuestros ríos y espacio aéreo con el fin de garantizar mayores decomisos, y estamos estudiando nuevos métodos de erradicación de los cultivos ilícitos. Los factores directamente relacionados con el narcotráfico, tales como el lavado de activos, el contrabando de precursores químicos y el tráfico de armas, son componentes de un problema polifacético que exige una reacción en todas partes del mundo donde hay producción, transporte o consumo de drogas ilícitas.

En el camino hacia el éxito, también necesitamos reformas en el corazón de nuestras instituciones, especialmente en las fuerzas armadas, con el fin de apoyar la ley y recuperar la confianza y la seguridad para todos los colombianos en todos los rincones del país. Para consolidar y mantener el estado de derecho, es indispensable tener unas fuerzas armadas y de policía fuertes, responsables y ágiles en su respuesta, con un compromiso contundente por la paz y el respeto a los derechos humanos. Trabajaremos incansablemente hacia el éxito, convencidos que nuestra obligación primordial como gobierno es garantizar que nuestros ciudadanos puedan ejercer sus derechos y libertades fundamentales sin miedo.

Pero al mismo tiempo la estrategia para la paz y el progreso depende de la reforma y modernización de otras instituciones, para que el proceso político pueda funcionar como un instrumento eficaz de progreso económico y de justicia social. En este sentido, debemos disminuir las causas y factores que generan violencia, mediante la apertura de nuevos caminos hacia la participación social y la creación de una conciencia colectiva que responsabilice al gobierno por los resultados. Nuestra estrategia en esta área incluye una iniciativa específica para garantizar que dentro de cinco años habrá acceso universal a la educación y un sistema de salud adecuado, con especial atención para los sectores más vulnerables y abandonados.

Adicionalmente, trataremos de fortalecer la administración local a fin de hacerla más sensible y de más ágil respuesta a las necesidades del ciudadano. Asimismo, fomentaremos una participación activa del pueblo en general en la lucha contra la corrupción, el secuestro, la violencia y el desplazamiento de las personas y comunidades de zonas de conflicto.

Por último, Colombia necesita ayuda para fortalecer su economía y para generar empleo. El país necesita un mejor y más justo acceso a los mercados internacionales donde nuestros productos son competitivos. La colaboración de los Estados Unidos, de la Comunidad Europea y del resto de la comunidad internacional es indispensable para el desarrollo económico del país. Ese mismo desarrollo servirá como una fuerza para combatir el narcotráfico, ya que promete alternativas de empleo lícito para las personas que de otra manera recurrirían al crimen organizado o a los grupos insurgentes que se alimentan del narcotráfico. Estamos convencidos que el primer paso hacia una globalización en el sentido real de la palabra es la creación de una solidaridad global. Por ello Colombia busca el apoyo de sus socios en esta empresa. No podemos tener éxito sin programas de desarrollo alternativo en las áreas rurales y de un mejor acceso a otros países para nuestras exportaciones lícitas. Esta es la única manera de contrarrestar el tráfico de drogas.

Hay razones para ser optimistas sobre el futuro de Colombia, especialmente si recibimos una respuesta positiva de la comunidad internacional en nuestros esfuerzos para crear una prosperidad general acompañada de justicia social. Esto permitirá que los colombianos avancemos hacia una paz duradera.

El filósofo español Miguel de Unamuno dijo que "La fe no es creer en lo invisible, sino crearlo". 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.

Plan Colombia: Plan para la Paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado

En el umbral del Siglo XXI, Colombia enfrenta el reto de la consolidación de las responsabilidades centrales del Estado. Debe recuperar la confianza entre sus ciudadanos, y dentro de este proceso, las normas básicas de convivencia social.

Es compromiso del gobierno recuperar las responsabilidades centrales del Estado: la promoción de la democracia, el monopolio de la aplicación de la justicia, la integridad territorial, la generación de condiciones para empleo, el respeto por los derechos humanos y dignidad humana, y la conservación del orden público.

Las debilidades de un Estado que todavía se encuentra involucrado en un proceso de consolidación han sido agravadas por las fuerzas desestabilizadoras del narcotráfico. Las reformas progresistas de principios de los noventa abrieron las puertas a una época de mejores oportunidades para los colombianos, pero fueron distorsionadas y compenetradas por influencias corruptoras en círculos tanto económicos como políticos; fomentando la violencia y la corrupción. 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 guerrilla, que busca poner fin a conflictos que han tenido cambios profundos con el paso del tiempo. Si esta estrategia es exitosa, ello facilitará el proceso de la construcción de la sociedad, además, un acuerdo de paz negociado con la guerrilla sobre la base de la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos fortalecería el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico.

Al mismo tiempo, la paz también requiere de actividades económicas fuertes y viables para que el ciudadano pueda mejorar sus condiciones sociales y económicas, creando así condiciones apropiadas para una conciliación duradera. El gobierno ha propuesto una estrategia económica, complementada con una estrategia de desarrollo alternativo para lograr esta meta y para ofrecer incentivos para reducir los cultivos ilícitos. Su meta es promover nuevas actividades económicas y actividades alternativas en la agricultura con atención especial a la recuperación del medio ambiente y a la protección de los ecosistemas frágiles que han sido amenazados por los cultivos ilícitos. La estrategia se forma con base en esquemas de participación que involucran el sector privado, el Estado y los beneficiarios mediante acciones orientadas hacia la demanda que se encuentra ligada a los mercados nacionales e internacionales.

Un propósito central de la estrategia también es la formación de una visión colectiva entre el país consumidor, el país productor y los demás países involucrados en la cadena de las drogas ilícitas, aplicando los principios básicos de reciprocidad e igualdad. Esta alianza debe facilitar una respuesta concertada a las amenazas del narcotráfico, una de las actividades más rentables del mundo. El narcotráfico no sólo ha aumentado la corrupción dentro de la sociedad y disminuido la confianza en las actividades comerciales lícitas, sino que también ha alimentado el conflicto. Representa una fuente internacionalizada de financiación para los diferentes grupos armados, y ha ayudado a aumentar su influencia económica y su control territorial. En Colombia y en otros países, con la elaboración e implantación de una estrategia integral para combatir los elementos principales responsables por los cultivos ilícitos, la lucha contra el narcotráfico ha logrado resultados positivos que beneficiarán tanto a Colombia como al resto del mundo.

Colombia ha venido trabajando hacia estos objetivos y ha logrado éxitos notables en la lucha contra los carteles de la droga y el narcoterrorismo. Sin embargo, hoy Colombia enfrenta la peor crisis económica de su historia. Desgraciadamente, la capacidad del gobierno de resolver el problema está especialmente limitada en un momento cuando la violencia, intensificada por el narcotráfico, se encuentra en auge.

Las Diez Estrategias del Plan Colombia

1. Una estrategia económica que genere empleo, que fortalezca la capacidad del Estado para recaudar impuestos, y que ofrezca una fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico. La expansión del comercio internacional, acompañada por un mejor acceso a los mercados extranjeros y de acuerdos de libre comercio que atraigan inversión extranjera e interna son factores claves en la modernización de nuestra base económica y para la generación de empleo. Dicha estrategia es esencial en un momento en que Colombia enfrenta su peor crisis económica en 70 años, con un desempleo hasta del 20 por ciento, lo cual a su vez limita severamente la capacidad del gobierno para luchar contra el narcotráfico y la violencia que éste genera.
2. Una estrategia fiscal y financiera que adopte medidas severas de austeridad y ajuste con el fin de fomentar la actividad económica, y de recuperar el prestigio tradicional de Colombia en los mercados financieros internacionales.
3. Una estrategia de paz que se apunte a unos acuerdos de paz negociados con la guerrilla con base en la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos, que además deban fortalecer el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico.
4. Una estrategia para la defensa nacional para reestructurar y modernizar las fuerzas armadas y la Policía, para que estos recuperen el estado de derecho, y proporcionen seguridad en todo el territorio nacional, en contra del delito organizado y los grupos armados y para proteger y promover los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
5. Una estrategia judicial y de derechos humanos, con el fin de reafirmar el estado de derecho y para asegurar una justicia igualitaria e imparcial para todos, y al mismo tiempo que promueva las reformas ya iniciadas en las fuerzas militares y la Policía para garantizar que éstas cumplan con su papel en la defensa y respeto de los derechos y la dignidad de todos.
6. Una estrategia antinarcóticos, en asocio con los demás países involucrados en algunos o todos los eslabones de la cadena: la producción, distribución, comercialización, consumo, lavado de activos, de precursores y de otros insumos, y el tráfico de armas, para combatir todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas, y para impedir el flujo de los productos de dicho tráfico que alimenta la violencia hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas.
7. Una estrategia de desarrollo alternativo, que fomente esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias. El desarrollo alternativo también contempla actividades de protección ambiental que sean económicamente factibles, con el fin de conservar las áreas selváticas y poner fin a la expansión peligrosa de los cultivos ilícitos sobre la Cuenca Amazónica y sobre los vastos parques naturales que son a la vez áreas de una biodiversidad inmensa y de importancia ambiental vital para la comunidad internacional. Dentro de este marco, la estrategia incluye proyectos productivos sostenibles, integrales y participativos, en combinación con la infraestructura necesaria y dedica atención especial a las regiones que combinan altos niveles de conflicto con bajos niveles de presencia del Estado, un capital social frágil y degradación grave del medio ambiente, como son el Magdalena Medio, el Macizo Colombiano y el suroccidente de Colombia.
8. Una estrategia de participación social que apunte a una concientización colectiva. Esta estrategia busca desarrollar una mayor responsabilidad dentro del gobierno local, el compromiso de la comunidad en los esfuerzos anticorrupción y una presión constante sobre la guerrilla y sobre los demás grupos armados, con el fin de eliminar los secuestros, la violencia y el desplazamiento interno de individuos y comunidades. Esta estrategia también incluye la colaboración con empresarios locales y grupos laborales, con el fin de promover modelos innovadores y productivos para así enfrentar una economía más globalizada, fortalecer de este modo nuestras comunidades agropecuarias y reducir los riesgos de violencia rural. Adicionalmente, esta estrategia busca fortalecer las instituciones formales y no formales que fomenten cambios en los patrones culturales a través de los cuales se desarrolla la violencia, y que se fortalezcan. Además incluye la promoción de mecanismos y programas pedagógicos para aumentar la tolerancia, los valores esenciales de la convivencia y la participación en asuntos públicos.
9. Una estrategia de desarrollo humano que garantice servicios de salud y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables de nuestra sociedad durante los próximos años,

especialmente incluidos no solamente los desplazados o afectados por la violencia, sino también los sectores sumergidos en condiciones de pobreza absoluta.

10. Una estrategia de orientación internacional que confirme los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga. Se deben tomar acciones simultáneas contra todos los eslabones de la cadena de este flagelo. Asimismo, el costo de dicha acción y de sus soluciones debe recaer sobre los países involucrados habida cuenta de su capacidad económica individual. El papel de la comunidad internacional también es vital para el éxito del proceso de paz, de acuerdo con los términos del derecho internacional y con el consentimiento del gobierno colombiano.

I. El Proceso de paz

Colombia ha sufrido un conflicto armado durante más de 35 años. El gobierno actual ha iniciado un proceso de negociación que busca lograr un acuerdo de paz negociado con la guerrilla sobre la base de integridad territorial, la democracia y los derechos humanos. Si esta estrategia tiene éxito, se fortalecería muy rápidamente el estado de derecho, y la lucha contra el narcotráfico en todo el país.

El proceso de paz obviamente es una de las prioridades principales del gobierno. El presidente Pastrana ha asumido un liderazgo personal del papel del gobierno junto con la colaboración del Alto Comisionado para la Paz, quien es nominado directamente por el Presidente. El Comisionado, cuyo cargo es de rango ministerial, trabaja junto con los líderes de la sociedad y del sector privado, quienes dedican *pari passu* sus esfuerzos hacia la solución del conflicto.

El área desmilitarizada (o "zona de distensión") fue creada por Ley para garantizar la seguridad necesaria con miras a avanzar en las negociaciones con la guerrilla. Esta ley permite que el Presidente cree y suspenda un área de distensión como expresión de la soberanía del Estado. La Ley solamente restringe la presencia del Ejército y la Policía dentro de dicha área y suspende órdenes de captura, sin embargo, no restringe la actividad de los funcionarios elegidos a nivel local o regional.

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 entre 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.

El Conflicto Armado y la Sociedad Civil

En el conflicto hay tres protagonistas. Al lado de la guerrilla existen las Farc y el Eln, cuyas raíces son los movimientos agrarios y la guerra fría respectivamente. Del otro lado, existen los grupos de autodefensa al margen de la ley, quienes buscan una solución armada al conflicto guerrillero, y un reconocimiento político mayor para su organización. Finalmente, y en medio del fuego cruzado se encuentra la gran mayoría de los colombianos, quienes en muchas ocasiones sufren en manos de los actores armados.

El movimiento guerrillero tiene sus raíces en los antagonismos tradicionales del campo y de la política en la sociedad colombiana, alimentados en parte por la retórica ideológica de la confrontación capitalista-comunista. Con el transcurso de los años, la lucha para ampliar su presencia territorial y su adquisición de influencia política y militar ha sido financiada por la extorsión y el secuestro, y más recientemente mediante "impuestos" cobrados por los intermediarios del narcotráfico.

En los últimos 30 años, Colombia ha cambiado de una economía principalmente rural a una economía urbana, y más del 70 por ciento de la población vive actualmente en áreas urbanas. De acuerdo con las encuestas efectuadas, ante la terminación de la guerra fría, el apoyo antes más ampliamente disponible para la guerrilla ha disminuido a un cuatro por ciento de la población. La guerrilla reconoce que bajo estas circunstancias no podrá ganar el poder mediante una lucha armada. A pesar del rechazo general de sus ideas y métodos, la guerrilla sigue buscando ventajas por medios militares.

Como consecuencia, se ha iniciado el proceso de paz para permitir que la sociedad en general tenga un papel central. Existe un consenso social entre los representantes de la sociedad, los intereses económicos y hasta entre los grupos armados en el sentido de que la paz es una meta inmediata. Como resultado, la participación de la sociedad en general se considera como necesaria para la aplicación de presiones sobre los grupos armados con el fin de lograr una solución política al conflicto armado y el respeto por el derecho humanitario internacionalmente reconocido. El aporte dinámico de la sociedad colombiana también es esencial para el desarrollo de ideas y propuestas con el fin de adelantar el proceso y garantizar la continuidad del consenso en el sentido de que se requiere un acuerdo negociado, con la participación de la comunidad internacional.

La Situación Actual

El proceso de paz ha hecho avances reales en varios frentes. En lo que respecta a las Farc, se creó una zona de distensión para albergar las negociaciones y esto ha sido una ayuda para que ambas partes formulen una agenda, proceso que culminó en mayo de 1999. Ya que las condiciones han sido satisfactorias, se puede dar comienzo a la fase de las negociaciones.

En cuanto al Eln, el gobierno ha autorizado a un grupo de notables ciudadanos para que ayuden a negociar la liberación de rehenes y ha aceptado iniciar conversaciones activas como preparación para una convención nacional, inmediatamente después de su liberación.

El gobierno sigue luchando en contra de los grupos de autodefensa al margen de la ley, pero este hecho no significa que no esté dispuesto a buscar alternativas y maneras pacíficas para dismantelar su infraestructura y sus operaciones.

Durante el proceso de paz, el Ejército Nacional y la Policía necesariamente seguirán aumentando sus capacidades con miras a mantener una presencia efectiva en todo el territorio nacional y asegurar un arreglo pacífico.

Fundamentalmente, el logro de la paz recae sobre tres pilares: primero, en los avances de los acuerdos ya logrados entre el gobierno y las principales organizaciones guerrilleras (Farc y Eln) para que se despejen como agentes legítimos en diálogos serios para la paz. Segundo, para lograr acuerdos parciales de acuerdo con la agenda de 12 puntos acordada entre el gobierno y las Farc, que asegure un acuerdo de paz permanente antes del fin del gobierno actual. Y tercero, y más importante que todo, los acuerdos deben convertirse en una realidad.

El Papel de la Comunidad Internacional

El papel de la comunidad internacional es esencial para el éxito del proceso de paz. Más específicamente, Colombia necesita apoyo en dos áreas: la diplomático y la financiera. La comunidad internacional podrá actuar como intermediaria, como observador, o en una etapa posterior, como verificador del cumplimiento de los acuerdos a que se haya llegado. Adicionalmente, es muy importante que la comunidad internacional rechace con todas sus fuerzas cualquier y toda acción terrorista y violación del Derecho Internacional Humanitario y que ejerza presión a fin de seguir adelantando el proceso.

En el campo de las relaciones bilaterales, la colaboración militar y de policía es vital. La acción colectiva por parte de los países vecinos no es solamente menos efectiva que la acción bilateral, sino que puede servir como impedimento al proceso de negociación. En esta área sería de mayor beneficio la coordinación de operaciones militares y de policía, y el mejoramiento de seguridad fronteriza y el apoyo de equipos y de tecnología.

Con referencia a la acción diplomática por parte de los países vecinos, el gobierno de Colombia en esta etapa delicada de negociación, prefiere el diálogo bilateral y consultas confidenciales con los países interesados en el proceso. En cualquier manifestación de la participación internacional en el proceso de

paz, es necesario respetar las normas de derecho internacional y que sea aceptable al gobierno colombiano. Debe existir una observancia estricta a los principios de la no intervención y la no interferencia con los asuntos internos del Estado, y esto sólo puede ocurrir después de consultas con el gobierno de Colombia y con el apoyo del mismo.

El gobierno de Colombia ha establecido un Fondo de Inversión para la Paz como canal para asistencia financiera directa a nivel internacional para el proceso de paz. Este fondo se empleará para apoyar los proyectos de desarrollo económico y social hacia las áreas más afectadas por el conflicto armado. Para este propósito, se ha constituido un grupo de consulta de expertos con el apoyo del BID, cuya función será la de asesorar y vigilar el uso de los fondos en varios países. Estos recursos se emplearán para complementar los fondos ya asignados por el gobierno de Colombia.

Un proceso de paz exitoso también tendrá un impacto positivo sobre la lucha contra la droga, ya que el gobierno podrá ampliar su implantación de la ley y de los programas de desarrollo alternativo hacia las áreas más involucradas en la producción de narcóticos. La actividad guerrillera y el narcotráfico son los problemas que, aun entrelazados de cierta manera, tienen orígenes y objetivos diferentes. La guerrilla opera bajo un esquema revolucionario de tipo político militar que exige una solución negociada, lo cual en ningún caso sería aplicable a los narcotraficantes.

II. Reencauzando la economía

Visión general

El gobierno de Colombia ha tenido que enfrentar la herencia de una economía en franco deterioro. El desempleo ha llegado a un pico histórico de casi el 20 por ciento y el producto interno bruto ha pasado por su tercer trimestre consecutivo de crecimiento negativo. Algunos choques externos (precios bajos del café y de otros productos básicos y daños mayores por terremotos) han agravado las debilidades económicas del país (un déficit fiscal creciente desde los tempranos años 1990 y problemas en el sector bancario). El conflicto, y la situación de inseguridad pública sirven para aumentar la erosión de la confianza en la economía. A medida que las oportunidades de empleo sigan desapareciendo debido a la recesión económica, más y más colombianos estarán buscando su forma de vida en un comercio desestabilizante en narcóticos y en otras actividades ilegales.

El elemento central de la estrategia del gobierno es la estabilización de la economía, y un regreso al equilibrio fiscal. Estas medidas establecerán una base para un crecimiento sostenido en el comercio del sector privado y en la inversión. Esta confianza renovada, junto con un sistema bancario saneado, finanzas centrales estables, mejoras en el orden público, y el aumento de exportaciones colombianas junto con medidas para mejorar el clima para la inversión crean un ambiente en el cual el crecimiento del sector privado genera empleo.

Dada la necesidad de una consolidación fiscal, Colombia necesita asistencia financiera para ayudar a cubrir su presupuesto de seguridad y antinarcóticos, lo mismo que las necesidades apremiantes de inversión social. Al tiempo que los narcotraficantes y los grupos rebeldes siguen financiándose a través de los productos del narcotráfico, el Estado se ha visto obligado a hacer recortes en áreas críticas debido a la carga del endeudamiento y el servicio del mismo. (En los últimos cinco años la deuda total de Colombia casi se ha doblado, subiendo de 19.1 por ciento del PIB en 1995 hasta el 34 por ciento del PIB en 1999). Como parte de los recortes presupuestales, se han presentado reducciones dramáticas en las asignaciones a las Fuerzas Armadas, la Policía y el sistema judicial (20%). 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.

Medidas de estabilización

El gobierno está trabajando para estabilizar el ambiente macroeconómico, con énfasis especial en la eliminación de desequilibrios en las cuentas fiscales y los problemas del sector bancario.

Durante el último año, se han hecho recortes en el gasto público, la base para el IVA se amplió, se estableció un impuesto especial sobre las operaciones financieras y se implementaron controles sobre la evasión de impuestos. El año entrante, la mayor parte de los salarios de los empleados públicos serán congelados y se efectuarán mayores recortes en la burocracia y en el gasto diferente al de la inversión.

Un nuevo conjunto de reformas estructurales, entre ellas la racionalización de las finanzas públicas regionales, reformas a la seguridad social y la creación de un fondo de pensiones regional, ha sido presentado al Congreso de la República. Con esto se busca reducir el déficit fiscal estructural y estabilizar el nivel de endeudamiento.

Las empresas y la banca estatal serán privatizadas con el fin de aumentar su productividad y, aportar a la financiación del ajuste fiscal. ISA e Isagen, dos electricificadoras de orden nacional y catorce distribuidores de energía regionales de menor tamaño ya están para la venta, al igual que Carbocol. Tres bancos estatales se privatizarán el año entrante.

Este ajuste fiscal ha sido difícil por dos razones: la destrucción causada por el terremoto en el eje cafetero en enero requiere de una inversión de casi el uno por ciento del PIB, y la estrategia financiera diseñada para impedir una crisis bancaria exigirá casi el doble de esa suma.

El gobierno está coordinando sus actividades estrechamente con las instituciones financieras internacionales. En este momento está negociando con el Fondo Monetario Internacional en relación con un programa de ayuda para tres años con el fin de apoyar el plan del gobierno para las reformas fiscales y estructurales. La ayuda del Banco Mundial y del BID está prestando apoyo a los esfuerzos del gobierno para reformar el sector financiero y las finanzas públicas.

Adicionalmente, el gobierno ha preparado una red de apoyo social para aliviar el impacto negativo que el ajuste fiscal tenga sobre los sectores más vulnerables de la población. Con el desempleo al nivel del 20 por ciento existe un grupo vulnerable que incluye las familias desplazadas desde las áreas de conflicto en todo el país. Los instrumentos de política imitan las políticas implementadas con éxito en países similares: obras públicas específicas, subsidios para las necesidades básicas (especialmente para los niños y madres solteras) y crédito enfocado. El gobierno está trabajando con los organismos financieros para garantizar que el programa de estabilización fiscal no perjudique los sectores más vulnerables de la sociedad.

El gobierno necesita financiamiento externo adicional con el fin de implementar su estrategia. Es necesario proveer apoyo para reducir al mínimo el impacto negativo de la consolidación fiscal sobre el desempleo y otros problemas sociales en el corto plazo, ya que estos, en último caso fomentan la proliferación de actividades criminales.

La Promoción de Comercio e Inversión

Con una bonanza económica a principios de los años 90, Colombia pudo reducir su desempleo hasta el ocho por ciento, lo cual a su vez disminuyó en mayor grado la influencia de los grupos del crimen organizado en las grandes ciudades. La recesión ha afectado estas áreas urbanas en forma grave, con un desempleo en Bogotá del 20 por ciento y en Cali de casi el 23 por ciento. Esta situación se ha deteriorado ya que gran parte del producto del narcotráfico se lava a través de las importaciones de contrabando hacia Colombia, hecho que alimenta la violencia, disminuye los ingresos fiscales y ocasiona daños mayores en el empleo de las industrias que compiten con el contrabando. De este modo, el desempleo tiene un impacto grave como causa de desestabilización en las ciudades y debe ser combatido mediante la reactivación de la producción industrial.

En los últimos diez años, Colombia ha abierto su economía, tradicionalmente cerrada, con una rápida expansión tanto de exportaciones como de importaciones. Sin embargo, el sector agropecuario ha sufrido graves impactos ya que la producción de algunos cereales tales como el trigo, el maíz, la cebada, y otros productos básicos tales como soya, algodón y sorgo han resultado poco competitivos en los mercados internacionales. Como resultado de ello, se han perdido 700.000 hectáreas de producción agrícola frente al aumento de importaciones durante los años 90, y esto a su vez ha sido un golpe dramático al empleo en las áreas rurales que a la vez son la escena principal del conflicto armado. La modernización esperada de la agricultura en Colombia ha progresado en forma muy lenta, ya que los cultivos permanentes en los cuales Colombia es competitiva como país tropical, requieren de inversiones y créditos sustanciales puesto que son de rendimiento tardío.

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. En especial, la inversión extranjera es necesaria no solamente para ayudar a satisfacer la necesidad continua de la economía para nueva financiación, sino además indispensable para la modernización del eje industrial del país, lo cual proporcionaría a su vez un alivio más rápido al problema del desempleo.

Colombia ha desarrollado un plan estratégico de diez años para aumentar su comercio exterior. Esto es vital para el desarrollo económico y para contrarrestar las tentaciones del narcotráfico ya que ello ayudaría en las iniciativas del sector privado y aumentaría la inversión tanto extranjera como interna en los sectores no tradicionales.

El plan involucra el desarrollo de inteligencia comercial sobre la demanda mundial y la promoción de integración regional e interregional bajo lineamientos estratégicos. Al mismo tiempo, involucra el diseño de políticas que reúnan a los sectores industriales, agrícolas y de servicios bajo una política de comercio, construyan una infraestructura diseñada para mejorar la productividad y apoyen la innovación tecnológica orientada hacia exportaciones en forma adecuada y la formación de capital humano. En este esfuerzo, el gobierno atenderá especialmente a la promoción de las empresas pequeñas y medianas para la creación de empleo en el sector privado.

El plan implica también la implantación de medidas para atraer la inversión extranjera y promover la expansión del comercio. Estas medidas incluyen el cumplimiento de obligaciones actuales bajo la Ronda de Uruguay, especialmente en relación con la administración aduanera, la protección de propiedad intelectual y la inversión. Adicionalmente, Colombia tomará medidas para promover un ambiente favorable para el comercio electrónico con el fin de crear nuevas oportunidades de negocios y mejorar la competitividad de los negocios actuales.

Segunda Parte

Colombia reconoce que la transparencia y el debido proceso en la contratación estatal es un elemento esencial para el logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. Por este motivo está comprometida con el esfuerzo de perfeccionar un convenio sobre transparencia en la contratación estatal con la OMC.

Igualmente mira hacia sus mayores socios comerciales con el fin de ampliar el acceso a sus mercados para los productos en los cuales goza de una ventaja competitiva. El apoyo continuado de los Estados Unidos y la Unión Europea para el acceso preferencial a los mercados es vital para el desarrollo económico de Colombia y para poner fin a situaciones de violencia, ya que promueve iniciativas del sector privado y ayuda a ampliar la inversión en sectores no tradicionales; de este modo crea empleo que de otra forma sería absorbido por el narcotráfico, por los grupos alzados en armas, o por los grupos de autodefensa al margen de la ley. En especial la oportuna ampliación de la duración del ATPA sería de gran importancia, para disminuir las incertidumbres que rodean tanto el comercio como la inversión. Del mismo modo, el alcance del ATPA debe ser ampliado para hacerlo comparable con las condiciones concedidas a otros países en la subregión, especialmente a los productos cubiertos por la Iniciativa para el Caribe (CBI).

En igual sentido se requiere del apoyo de la Unión Europea a través del Sistema General de Preferencias (SGP), cuya extensión para que cubra el período 2002-2004 es vital, lo mismo que en el caso del SGP Andino. El impacto socioeconómico de este último como lo ha evaluado la propia Comisión Europea ha sido muy efectivo en la erradicación de cultivos ilícitos y la lucha contra el narcotráfico, así como para la promoción del comercio, la inversión y la generación de empleo.

Colombia debe trabajar en conjunto con la comunidad internacional para negociar acuerdos bilaterales de comercio (BIT) como mecanismo para proteger las inversiones extranjeras. Con la Comunidad Europea ya se han firmado tratados bilaterales de inversión con dos miembros España y Gran Bretaña y se han comenzando negociaciones con Francia, Alemania, Italia y los Países Bajos. Con Estados Unidos hay que avanzar además lo más pronto que sea posible hacia acuerdos de "cielos abiertos" con el fin de facilitar los servicios de transporte aéreo de carga y pasajeros. Con tal fin, Colombia trabajará sobre el cumplimiento de normas internacionales de seguridad aérea. Además, Colombia estudiará las posibilidades de utilizar más recursos del Banco Mundial y del BID tales como IFC y MIGA, y buscará una utilización más efectiva de programas norteamericanos existentes tales como financiación OPIC, EXIM y TDA, con el fin de promover actividades de inversión.

Colombia debe crear el espacio para soluciones alternativas a los cultivos ilícitos, al igual que asegurar que los cultivos alternativos respondan a los retos de un sector agrícola moderno. Esto generaría empleo en el sector rural, lo cual sería vital para el éxito de la estrategia general para la paz y el desarrollo. Colombia necesita asistencia técnica y financiera en las áreas de salud y requisitos fitosanitarios, con el fin de reducir los costos de producción, fomentar un mayor desarrollo de las agroindustrias, y para adelantar avances en investigación y desarrollo biotecnológico. En este sentido, Colombia asegurará que su régimen para los productos biotecnológicos sea transparente y eficiente.

III. La estrategia antinarcóticos

El gobierno ha establecido la lucha contra la producción y tráfico de drogas como una de sus mayores prioridades. El narcotráfico constituye una amenaza para la seguridad interna no sólo de Colombia sino de otras naciones consumidoras y productoras.

Las enormes utilidades del narcotráfico y su gran poder desestabilizador hacen que el narcotráfico se haya convertido en un factor central en la generación de violencia en todo el país. Por este motivo, el gobierno deberá enfocarse en el problema y está comprometido a combatirlo en las áreas del tráfico, producción, consumo y cualquier otro elemento que apoye dicha actividad y por ende amenace las instituciones democráticas e integridad de la Nación.

El fortalecimiento de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas mediante un proceso de modernización, reestructuración y profesionalización es un paso esencial para que una y otras adquieran la capacidad de restablecer el estado de derecho y restaurar la seguridad de los colombianos en todo el país, y al tiempo impedir las incursiones de grupos irregulares y de grupos delictivos, especialmente los grupos asociados con el narcotráfico.

El Gobierno Nacional se ha comprometido en implantar una estrategia antinarcóticos a largo plazo, con los lineamientos que se dan a continuación:

Estrategia Basada en Valores Humanos

Las Fuerzas Armadas y la Policía, en sus esfuerzos contra el tráfico de drogas, observarán un código de conducta que asegure la preservación de las libertades democráticas y la defensa de la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Esta estrategia dará prioridad a la promoción del respeto y la protección de los derechos humanos para todos los colombianos.

El fenómeno del conflicto interno se ha imputado a la inestabilidad inducida por cuatro vectores cuyas actividades agresivas fomentan una violencia física, psicológica, social y política: las organizaciones del

narcotráfico, los grupos subversivos, los grupos de autodefensa al margen de la ley y la delincuencia común.

Aunque los movimientos guerrilleros tienen sus raíces en las áreas rurales de Colombia, y por lo menos, en parte, en una confrontación ideológica, su lucha por ampliar su control territorial ha sido financiado por las prácticas crecientes de extorsión y otras actividades ilegales. Por lo menos el 30 por ciento de sus ingresos de hoy, provienen de "impuestos" cobrados sobre la hoja y pasta de coca recaudados por los intermediarios en las áreas de cultivo.

El narcotráfico constituye un elemento destabilizador para toda sociedad democrática, generando inmensas sumas de dinero para los grupos armados al margen de la ley. El narcotráfico tiene efectos multiplicadores de gran peligro incluido el producto del cultivo, procesamiento y tráfico, todos los cuales han facilitado un aumento notable en el número de grupos armados, y su capacidad bélica.

La guerrilla y los grupos de autodefensa al margen de la ley amenazan al Estado con intentos de controlar el territorio soberano mediante la interrupción del orden público en asaltos, secuestros, retenes viales y ataques terroristas. Los traficantes dependen de cultivos de coca y amapola en áreas remotas fuera del control del gobierno, tanto el tráfico como el procesamiento se realizan en el sur del país donde existe una presencia fuerte de la guerrilla. Mientras esta fuente independiente de drogas y de ingresos permanece fuera del control de las Fuerzas Armadas y la Policía, la guerrilla, los grupos de autodefensa al margen de la ley y los narcotraficantes se fortalecerán y representarán una amenaza mayor al Estado.

Objetivos Estratégicos

La meta de los próximos seis años es la de reducir en un 50 por ciento el cultivo como procesamiento y distribución de la droga.

Objetivo No.1:

Fortalecer la lucha contra el narcotráfico y dismantelar las organizaciones de traficantes mediante esfuerzos integrales dirigidos por las Fuerzas Armadas: **(1)** combatir el cultivo ilícito mediante la acción continua y sistemática del Ejército y de la Policía, especialmente en la región del Putumayo y en el sur del país y fortalecer la capacidad de la Policía en la erradicación de dichos cultivos. El gobierno no tolerará ningún vínculo entre los miembros de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional con ningún grupo armado o fuerza al margen de la ley; **(2)** establecer control militar sobre el sur del país con propósitos de erradicación. Destruir las instalaciones de procesamiento, y mejorar la intersección de drogas y de precursores en los medios terrestres, aéreos, marítimos y fluviales; **(3)** restablecer el control gubernamental sobre las áreas clave de producción de drogas.

Objetivo No. 2:

Fortalecer el sistema judicial y combatir la corrupción: **(1)** fortalecer las instituciones de la Fiscalía, las cortes, las defensorías y especialmente las unidades de derechos humanos; **(2)** reforzar y capacitar los cuerpos técnicos de investigación; **(3)** apoyar los grupos anticorrupción responsables por la investigación de funcionarios públicos; **(4)** reformar el sistema carcelario; **(5)** aplicar las leyes sobre la extradición; **(6)** obtener una propuesta para procesos verbales en casos penales, y entre tanto, elaborar el reglamento para los procedimientos penales actuales llevados a cabo en audiencia pública.

Objetivo No.3:

Neutralizar el sistema financiero de los narcotraficantes y decomisar sus recursos para el Estado: **(1)** fortalecer los esfuerzos anticontrabando; **(2)** realizar un programa agresivo de decomiso de activos; **(3)** congelar y decomisar cuentas bancarias y activos en Colombia y en el exterior.

Objetivo No.4:

Neutralizar y combatir a los agentes de la violencia aliados con los narcotraficantes: **(1)** aumentar la seguridad contra el secuestro, la extorsión y el terrorismo; **(2)** impedir la adquisición de armas por los grupos que se benefician del narcotráfico, mediante esfuerzos coordinados a nivel internacional.

Objetivo No. 5:

Integrar las iniciativas nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales: **(1)** compartir información e inteligencia con otras agencias de seguridad en el país; **(2)** aportar y coordinar con las operaciones y esfuerzos regionales e internacionales.

Objetivo No. 6:

Fortalecer y ampliar los planes de desarrollo alternativo en las áreas afectadas por el narcotráfico: **(1)** ofrecer oportunidades de empleo alternativo y servicios sociales a la población de las áreas de cultivo; **(2)** promover campañas masivas de información sobre los peligros de las drogas ilícitas.

ELEMENTOS BASICOS DE LA ESTRATEGIA ANTINARCOTICOS

Aunque la lucha contra el narcotráfico es una actividad principalmente de la Policía Nacional, los vínculos estrechos de los traficantes con los grupos armados al margen de la ley han obligado a las Fuerzas Armadas a enfocarse en un aporte firme y decisivo a una lucha integral y coherente contra esta amenaza.

Acciones Complementarias de la Estrategia

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han diseñado un conjunto de acciones para apoyar sus respectivos roles y responsabilidades.

Derechos Humanos y Operaciones

Todas las unidades de las Fuerzas Armadas deben asegurar la protección de la democracia y de los derechos humanos como responsabilidad prioritaria en la ejecución de operaciones antinarcóticas, lo mismo que en la lucha contra los grupos insurgentes y los grupos de autodefensa. Las Fuerzas Armadas aumentarán su capacitación en derechos humanos antes, durante y después de cada fase. La protección de la población civil exige esfuerzos adicionales en la lucha contra los grupos de autodefensa al margen de la ley en las áreas de cultivo y procesamiento.

Operaciones Aéreas

Consolidar el control sobre el espacio aéreo nacional por todos los medios disponibles. Restringir el uso del espacio aéreo (inteligencia de todas las agencias, acciones de la Fuerza Aérea). Aumentar la autonomía de vuelo para las operaciones de la Fuerza Aérea en misiones de interceptación. Proporcionar apoyo adicional para interceptación con misiones más frecuentes y aumentando su cobertura geográfica. Mejorar el programa de interceptación aérea, con énfasis en el oriente del país.

Operaciones Fluviales y Marítimas

Mejorar y aumentar el apoyo operacional para la Armada Nacional y la Infantería de Marina. Mejorar los esfuerzos en el control de las importaciones de precursores químicos. Interceptar los precursores químicos en acciones aéreas, terrestres, marítimas y fluviales (Ejército, Infantería de Marina, Fuerza Aérea, Policía Nacional). Mejorar controles para interceptar el movimiento de drogas en tierra por parte de la Policía Antinarcóticos en los puertos y aeropuertos.

Aumento de apoyo operacional de las Fuerzas Armadas para la Policía Antinarcóticos

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.

Operaciones contra laboratorios y centros de acopio

Destruir la infraestructura de producción (Inteligencia, Ejército, Infantería de Marina, Fuerza Aérea, Policía Nacional). Combatir los grupos de protección armada de los traficantes (Ejército, Infantería de Marina, Fuerza Aérea). Aumentar la capacidad de la Policía Antinarcóticos y las Fuerzas Armadas para detectar laboratorios. Aumentar los medios de destrucción de la infraestructura. Disminuir la capacidad de traficar en materias primas y drogas (Inteligencia, Policía Nacional, Armada, Ejército, Fuerza Aérea).

Erradicación de cultivos

Fortalecer y aumentar el uso de operaciones conjuntas de seguridad durante tareas de fumigación y erradicación. Apoyar las nuevas estrategias del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas en las pruebas y desarrollo de agentes de control biológico ambientalmente seguros y confiables, con el fin de encontrar nuevas tecnologías de erradicación.

Resumen

El propósito de esta estrategia es fortalecer la lucha contra el narcotráfico mediante la coordinación de todos los elementos de las Fuerzas Armadas y de la Policía en contra de los traficantes. Nuestra meta es eliminar la producción de drogas a gran escala, de acabar con la violencia y delincuencia a gran escala de los grupos armados, promover el respeto por los derechos humanos y romper los nexos entre los grupos armados y el apoyo que reciben de la industria del narcotráfico.

IV. LA REFORMA DEL SISTEMA JUDICIAL Y LA PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Colombia se ha comprometido a construir un sistema de justicia que sea equitativo y eficaz. Las reformas garantizarán que el sistema sea transparente como accesible e independiente. Estas reformas eficaces constituyen un elemento clave en el restablecimiento de la confianza del público en el Estado. Los problemas de Colombia involucran el sistema de justicia penal en su totalidad. Igualmente, afectan una serie de dependencias del gobierno en las tres ramas de su actividad. La rama ejecutiva trabaja estrechamente con la legislativa y la rama judicial para asegurar una efectiva coordinación e implantación de estas estrategias.

Consolidación del estado de derecho

Colombia investigará, procesará y condenará a los narcotraficantes y otros delincuentes. Estos delincuentes deben ser detenidos en cárceles de alta seguridad, con el fin de impedir que continúen con sus actividades de delincuencia desde los patios. De acuerdo con la ley colombiana los criminales internacionales aquellos que han violado las leyes de otros países deben ser extraditados para ser juzgados en las jurisdicciones donde se hayan recopilado las pruebas de sus actividades. El gobierno garantizará que estos esfuerzos adicionales para combatir el narcotráfico y los grupos armados no se hagan a costa de la protección de la democracia, de los derechos humanos y del estado de derecho.

Para esta prioridad, Colombia fortalecerá sus iniciativas con el fin de hacer cumplir las leyes nacionales y multilaterales incluidas a) investigaciones y capacitación multilaterales, y b) protección efectiva de testigos y funcionarios judiciales; extraditará a los delincuentes internacionales de acuerdo con las leyes nacionales e internacionales; mejorará el sistema carcelario con el fin de que cumpla con normas

internacionales de seguridad, incluidas facilidades adecuadas y personal capacitado y profesional; y extenderá iniciativas multilaterales para fiscalizar y decomisar los embarques de precursores.

Con el fin de restablecer la seguridad y el bienestar del público se debe disminuir la incidencia del secuestro y crimen común en las calles, en ambos casos inaceptablemente altos, pero en muchos casos producidos por el narcotráfico.

Las estrategias para esta prioridad incluyen el desarrollo de programas antiviolencia en todo el país con la participación de las Fuerzas Armadas y de la Policía, el sistema de justicia y los líderes comunitarios, con énfasis en los delitos relacionados con el narcotráfico; y el diseño, capacitación y dotación de una unidad antisequestros para investigar y procesar a los secuestradores.

Responsabilidad del sistema judicial

Colombia se ha comprometido a respetar el estado de derecho y seguirá fortaleciendo todos los aspectos de su sistema judicial. Esto incluye el apoyo para la transición continua a un sistema acusatorio (incluidos procesos verbales e investigaciones eficaces) y a una mayor agilidad de proceso en todo el sistema judicial, con el fin de asegurar que habrá acceso universal a la justicia sin importar la ubicación geográfica o nivel de ingresos. El gobierno liderará los esfuerzos para hacer que el sistema judicial sea más justo y eficaz, más transparente y más accesible.

Con este fin, el gobierno buscará disminuir la impunidad mediante mejoras en el sistema de fiscalías, investigaciones más efectivas y procesos más ágiles.

Proporcionará una coordinación efectiva para la rama judicial, incluida la comunicación abierta y orientación efectiva de políticas entre las diferentes ramas y dependencias del Estado responsables para la reforma judicial y su administración; aumentará la capacitación de funcionarios judiciales, incluidos los jueces, defensores y fiscales con el fin de garantizar que sus decisiones sean transparentes para el público, y que el resultado sea justo en todos los casos, incluidos los casos militares en jurisdicciones civiles; implementará un plan de estudios nuclear para el cuerpo técnico de investigación en una academia única para su capacitación; y garantizará el acceso del público a la justicia y a una justa defensa en todo el país.

La promoción, Respeto y Protección de los Derechos Humanos

El gobierno, bajo la coordinación de la oficina del Vicepresidente de la República, se ha comprometido totalmente a la protección y materialización de los derechos fundamentales, de acuerdo con las obligaciones de Colombia bajo los tratados y pactos internacionales.

El gobierno está cumpliendo con sus obligaciones internacionales mediante la divulgación de un entendimiento más profundo de los derechos humanos a través de los medios, y por medio de la aplicación de un modelo pedagógico para ser aplicado en las Fuerzas Armadas, con apoyo político y material para el trabajo de las unidades de derechos humanos y capacitación para periodistas en derechos humanos y en el Derecho Internacional Humanitario. Al mismo tiempo, el gobierno está trabajando en colaboración con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia.

El gobierno ha iniciado una estrategia contra la impunidad. En el último año se han creado una serie de comités interinstitucionales cuyo propósito es el de insistir en la investigación y condena de los casos más graves de violaciones de derechos humanos. Antes del fin de 1999 el gobierno habrá conformado una Comisión Permanente de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario. El gobierno ha enviado proyectos de ley al Congreso de la República en materia de desapariciones forzadas, delitos de lesa humanidad (léase humanitas) y la ratificación de la Corte Penal Internacional.

Existe también una estrategia de protección para las personas que trabajan en la defensa de los derechos humanos, con el apoyo del Programa para Testigos y Personas Amenazadas, y de una orden

presidencial en el sentido de que los funcionarios públicos deben proteger a los que trabajan sobre los derechos humanos y apoyar su trabajo y el de las ONGs.

Eliminar la Corrupción

El producto del narcotráfico ha corrompido los funcionarios de todas las ramas del Estado y al sector privado, y se ha visto el deterioro de la confianza del público en las instituciones civiles. Colombia continuará con sus esfuerzos con miras a combatir la corrupción y garantizar que los culpables sean sometidos a las sanciones administrativas o penales del caso.

Estos objetivos se lograrán con la consolidación de iniciativas existentes, incluido el Programa Presidencial contra la Corrupción y la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía; y mediante la divulgación efectiva de información financiera e investigación rigurosa de la honestidad de las personas antes y durante su vinculación laboral con el Estado.

El gobierno trabajará a través del Programa Presidencial y la Contraloría General de la República para mejorar la transparencia de la contratación estatal y de las transferencias hacia las entidades territoriales.

Privar a los Delincuentes del Producto de sus Actividades

La prevención del lavado de activos y el decomiso del producto del narcotráfico (cuyo volumen se estima en más de un billón de dólares anuales) podrá financiar el esfuerzo para hacer cumplir la ley y otras iniciativas sociales (incluidos la reforma agraria, el desarrollo alternativo y el fortalecimiento de las instituciones), elementos críticos para una paz duradera.

Entre las estrategias para esta prioridad se incluyen: la implantación efectiva de la legislación existente con respecto a la confiscación de bienes y la implantación de modificaciones para garantizar la expedición de órdenes de decomiso de los bienes del narcotráfico; el refuerzo de leyes e instituciones existentes para combatir el lavado de activos, incluidas la Unidad Especial de la Fiscalía y la Unidad de Análisis e Información Financiera; la coordinación de las autoridades nacionales e internacionales para garantizar el intercambio efectivo de información y colaboración entre fiscalías; la destrucción de los nexos financieros entre narcotraficantes, guerrilla y autodefensas, por medio de programas de aplicación efectiva de la ley y de cooperación multilateral; la coordinación de fiscales, investigadores y agentes aduaneros y sus homólogos en el exterior en un esfuerzo para dismantelar el mercado negro de divisas; finiquitar el desarrollo de los mecanismos para distribuir bienes confiscados en acciones de interdicción multilaterales, de acuerdo al , Derec, ho Internacional., , , , , , , , E, l Gobierno Nacional actuará en la forma más rápida posible para lograr la expropiación formal de los bienes decomisados a narcotraficantes sindicados, especialmente en lo relativo a sus propiedades. Estas propiedades se utilizarán principalmente para asentar pequeños, agricultores y trabajadores provenientes de las áreas de plantación de hoja de coca, al igual que para familias desplazadas por la violencia rural.

Combatir el contrabando y fortalecer la interdicción de narcóticos

Un elemento crucial en la eliminación del narcotráfico es el bloqueo de las rutas de transporte de drogas, precursores químicos y contrabando (lo cual muchas veces representa la repatriación de dinero de las drogas). Esto requiere de un esfuerzo conjunto en todos los puertos de entrada a Colombia y a lo largo de todas sus fronteras.

Entre las estrategias para combatir esta prioridad se incluyen: la coordinación de la aplicación efectiva en los mares, incluidos los esfuerzos conjuntos entre la Armada Nacional, la Fiscalía y sus homólogos extranjeros para incautar narcóticos y químicos y juzgar efectivamente a los infractores; el fortalecimiento y expansión de programas de seguridad portuaria existentes, que incluya todos los puertos de entrada; el mejoramiento de intercambio de información con las contrapartes extranjeras en cuanto a sospechosos, rutas, y patrones de métodos de transporte; el entrenamiento de una Policía

Aduanera que cuente con todo el equipo necesario que garantice un control efectivo en los puertos y aeropuertos; el fortalecimiento de cooperación internacional en la lucha contra el contrabando; colaboración estrecha con otros gobiernos, a fin de que el sector privado se comprometa a adoptar medidas de prevención y control del contrabando, implementando una política de conocer al cliente y obteniendo un mejor conocimiento acerca de las actividades de sus clientes.

Reducción de la demanda

Colombia es frecuentemente percibida como un país productor de drogas ilícitas, pero la realidad es que el consumo, aunque actualmente a niveles bajos, aumenta rápidamente. Las campañas de prevención frente al consumo de drogas ilícitas están dirigidas principalmente a los jóvenes y diseñadas para desestimular el consumo de drogas y controlar el abuso de consumo de alcohol, tabaco y medicamentos que generen adicción. Las redes de tratamiento y rehabilitación también serán ampliadas para cubrir a un gran número de personas que hoy en día no tienen acceso a ellas.

V. DEMOCRATIZACION Y DESARROLLO SOCIAL

El objetivo principal de esta estrategia es reducir las causas y las manifestaciones de violencia, progresiva y sistemáticamente, fortaleciendo la participación civil y la conciencia colectiva. Esta estrategia busca asegurar una mayor confianza en el gobierno local, participación comunitaria en actividades contra la corrupción y ejercer mayor presión sobre los grupos guerrilleros y otros grupos armados para acabar con el secuestro, la violencia y los desplazados. La estrategia también cubre la participación comunitaria que genere las condiciones sociales, económicas y culturales para la erradicación de cultivos ilícitos en las comunidades indígenas y campesinas.

Asistencia para las víctimas de la violencia

Una de las metas de la estrategia de paz es el suministro de asistencia humanitaria adecuada para las víctimas del conflicto armado, acorde con los principios del Derecho Internacional Humanitario y la legislación interna e incluye seguros y compensación, rehabilitación física y psicológica, mecanismos para cuantificar y determinar las víctimas, y programas especiales para los más afectados (niños, mujeres cabeza de familia, la tercera edad y los grupos étnicos). El Gobierno Nacional definirá un marco normativo, estableciendo niveles mínimos de calidad y responsabilidad institucional con base en indicadores y procesos de vigilancia.

Con base en la Convención sobre los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas, la asistencia humanitaria se concentrará principalmente en las necesidades físicas y psicológicas de los niños promoviendo su desarrollo y manteniéndolos alejados de los grupos armados. Adicionalmente, incluye rehabilitación, tratamiento psicosocial y entrenamiento y educación especial para los minusválidos, de acuerdo con sus necesidades individuales y colectivas. Finalmente, la estrategia comprende actividades para identificar y eliminar minas antipersonales y para reducir el riesgo de asentamiento en zonas de alto riesgo y de conflicto, a través de la integración económica y social.

Asistencia a los desplazados internos

Las actividades en este campo buscan devolver los desplazados a sus hogares y garantizarles su estabilidad a través de programas de inversión social y productiva en las zonas de conflicto. La estrategia del gobierno Nacional para la asistencia a los desplazados estará estrechamente coordinada con el proceso de paz y el esfuerzo para incrementar la capacidad del gobierno local. Primordialmente, la asistencia a los desplazados será función de los Gobiernos municipales y de las ONGs colombianas bajo el liderazgo de la Red de Solidaridad Social. El Gobierno Nacional también invitará a las organizaciones internacionales a participar a nivel municipal, para movilizar recursos adicionales y establecer mecanismos de verificación de la situación local.

De acuerdo con lo establecido en los Principios Rectores para la Asistencia a Desplazados Internos, las actividades del Gobierno Nacional buscan neutralizar las causas del desplazamiento, mejorando la seguridad en las áreas de mayor riesgo.

En las áreas de conflicto, el Gobierno Nacional estructurará un sistema de alerta temprana para detectar amenazas inminentes de violencia, permitiendo de este modo que se pueda actuar a tiempo. Si no es posible prevenir el desplazamiento, el Gobierno Nacional proveerá lo necesario para satisfacer las necesidades locales.

Se tomarán medidas para garantizar la protección de los derechos de todos los desplazados y se establecerán mecanismos para ofrecer asistencia humanitaria de emergencia, como agua, nutrición, salud y protección. Se dará especial atención a las necesidades de personas de distintas edades, con servicios especiales para los niños, las mujeres y las minorías étnicas. Donde sea posible, el Gobierno Nacional apoyará y promoverá las Comunidades de Paz, a las cuales los desplazados pueden acudir y recibir servicios sociales y protección física.

Estrategia para el Desarrollo Alternativo

Esta estrategia busca introducir alternativas integrales, participativas, rentables y económicamente sostenibles en áreas rurales, particularmente en aquellas zonas afectadas por la combinación de conflicto intensivo, presencia deficiente del Estado, capital social bajo, pobreza, cultivos ilícitos y problemas ambientales relacionados con ellos. Habrá especial prioridad que garantice el mantenimiento de proyectos productivos a largo plazo, principalmente para cultivos permanentes, sin dejar de lado los cultivos transitorios. La participación comunitaria garantizará el aprovechamiento de las capacidades locales y la demanda de los mercados nacionales e internacionales. La sostenibilidad se garantizará a través de alianzas estratégicas, con la participación de pequeños productores, inversionistas privados, los gobiernos locales y el nacional y asociaciones de productores. Un punto importante de la estrategia es el fomento de inversión privada en actividades orientadas a la demanda, con microempresas y mecanismos para la preventa de las cosechas. Estos proyectos serán apoyados por mecanismos financieros e inversión en infraestructura física, como carreteras, redes de transporte fluvial, proyectos de minería y electrificación, vivienda, sistemas de acueducto y saneamiento básico, e infraestructura adicional para dar apoyo a iniciativas productivas.

La estrategia busca mejorar las condiciones sociales y el ingreso de los campesinos directamente, y constituye el marco de la política para el abandono de los cultivos ilícitos. La anterior política está dirigida principalmente a pequeños agricultores (menos de tres hectáreas de producción) y a los trabajadores en las plantaciones. La actividad se determina por la proximidad de producción legítima a mercados potenciales, el origen de las personas productoras de los cultivos ilícitos y el potencial agrícola de la tierra en que se encuentran los cultivos ilícitos.

En las áreas de cultivo de amapola, al igual que en aproximadamente una tercera parte de las áreas de cultivo de coca, normalmente es viable sustituir la producción ilícita de pequeños agricultores por uno o más cultivos lícitos. En estas zonas se intentará que los productores abandonen la producción de cultivos ilícitos suministrándoles asistencia para establecer cultivos legales y rentables, ofreciendo servicios de educación y salud, infraestructura municipal mejorada, y seguridad personal. El gobierno municipal, el sector privado y las ONGs colombianas trabajarán con el Gobierno Nacional para establecer cultivos sostenibles y fortalecer los nexos entre los productores y los mercados urbanos locales.

Se estima que un 60 por ciento de las áreas de cultivo de coca se encuentran alejadas de sus mercados potenciales y son poco aptas para cualquier tipo de producción agrícola sostenible. El Gobierno Nacional estudia tres posibles maneras de ofrecer oportunidades legítimas de ingreso a pequeños agricultores y trabajadores de esas zonas. Primero, los agricultores y aquellos en condiciones similares tendrán la oportunidad de salir de las áreas de producción de coca y asentarse en tierras decomisadas del narcotráfico o en tierras suministradas por el Incora (Instituto Colombiano para la Reforma Agraria); segundo, se ofrecerán oportunidades laborales en pequeñas empresas de áreas urbanas de origen, para

migraciones de productores de coca, para reducir el incentivo económico de la migración; tercero, el Gobierno Nacional trabajará con los grupos indígenas y los gobiernos locales para impulsar actividades económicas y ambientalmente rentables para conservar áreas de forestación, en un esfuerzo para frenar el avance de la frontera agrícola hacia ecosistemas frágiles. El trabajo en la conservación y la protección del medio ambiente también genera empleo para los antiguos cultivadores de coca.

El costo estimado de la estrategia de Desarrollo Alternativo para 1999-2002 es de 570,8 millones de dólares; 342,5 millones se utilizarán para proyectos de producción y transferencia de tecnología, 100 millones para infraestructura en áreas rurales, 86 millones para la conservación y restauración de áreas ambientalmente frágiles, y 42,3 millones de dólares para apoyar el desarrollo de las comunidades indígenas.

Desarrollo Sostenible en Áreas Ambientalmente Frágiles

El conflicto armado afecta el hábitat natural de la misma forma que lo hace la expansión de la frontera agrícola (legal e ilegal, la cual ha destruido cerca de un millón de hectáreas de bosque desde 1974). Estas zonas incluyen una alta proporción de áreas de conservación y parques naturales, y existe amplia evidencia para demostrar que este proceso de expansión amenaza seriamente el resto de la Cuenca Amazónica.

Para combatir el problema, se han tomado ciertas acciones, entre ellas, la restauración de algunas áreas como parques naturales, al igual que la recuperación de los bosques¹, con lo cual se busca hacer un aporte a los objetivos mundiales de preservación de la Cuenca Amazónica (como se observa en la Convención sobre Cambios Climáticos). Adicionalmente, el Gobierno Nacional facilitará la transición de la producción agrícola insostenible hacia cultivos más adecuados para las condiciones locales y regionales. Finalmente, entre las actividades previstas se busca apoyar la reforestación a pequeña escala y la consolidación de mercados verdes para generar posibilidades comerciales locales.

El papel de las Comunidades Locales y los Municipios

Los ciudadanos buscan seguridad, orden, empleo, servicios básicos y un mejor futuro para sus hijos. Los programas nacionales como aquellos para el desarrollo alternativo, protección ambiental, desplazados y asistencia para zonas de conflicto buscan la realización de esas expectativas de los ciudadanos, reduciendo de este modo los incentivos para las migraciones o para cultivos ilícitos. Las comunidades locales y los concejos municipales juegan un papel fundamental para garantizar que estos programas nacionales lleguen a su destino.

El fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en la ejecución y desarrollo de planes nacionales de inversión, el trabajo con las ONGs y empresas en la resolución de problemas, y el desempeño de todos los órganos es esencial para la estrategia de inversión social y desarrollo alternativo en Colombia.

El Gobierno Nacional trabajará por medio de la Red de Solidaridad Social, los ministerios y las ONGs para apoyar a los gobiernos municipales en el manejo de recursos y habilidades técnicas, en el manejo de desplazados, desarrollo alternativo y lucha contra la pobreza. Cerca de 150 comunidades que habitan en zonas donde el conflicto y los cultivos ilícitos han interrumpido el suministro de servicios básicos, donde se ha sufrido una degradación ambiental y en las cuales existe un alto nivel de pobreza, serán seleccionadas en un periodo de dos años con el fin de que participen en programas de fortalecimiento institucional. Líderes comunitarios serán entrenados en técnicas de gobierno. Los gobiernos locales serán entrenados para promover la participación comunitaria en los procesos de toma de decisiones y en la solución de problemas sociales y económicos. La capacitación de líderes locales permitirá establecer prioridades acerca de las necesidades locales y las iniciativas para implementar y diseñar los servicios básicos requeridos, con el fin de que los recursos disponibles se utilicen de la manera más efectiva y eficiente posible.

Con el fin de maximizar la eficiencia, los gobiernos regionales y locales trabajarán con el Gobierno Nacional, empresas locales y ONGs. La administración municipal buscará invertir el recaudo local, los recursos provenientes del presupuesto nacional y las donaciones para apoyar organizaciones locales en la satisfacción de las necesidades locales de alta prioridad.

Con el fin de fortalecer el desarrollo institucional, esta estrategia también promoverá una mayor confianza, legitimidad y fe en las instituciones públicas. Se fomentarán mecanismos formales e informales que inculquen la tolerancia, la justicia, la seguridad y los cambios en los patrones culturales que incitan a reacciones violentas, al conflicto. Todo ello se complementará con un apoyo activo para fomentar redes locales de paz.